



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

VINÍCIUS DE ABREU CAROLINO

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA OMISSÃO NA
PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA

SOUSA - PB
2008

VINÍCIUS DE ABREU CAROLINO

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA OMISSÃO NA
PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Professora Esp. Carla Pedrosa de Figueiredo.

SOUSA - PB
2008

Vinícius de Abreu Carolino

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DO
SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão apresentado ao
Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da
Universidade Federal de Campina Grande,
em cumprimento dos requisitos necessários
para a obtenção do título de Bacharel em
Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em: de de 2008.

COMISSÃO EXAMINADORA

Carla Pedrosa de Figueiredo – Doutoranda pela UMSA - UFCG
Professora Orientadora

Francivaldo Gomes de Moura - Doutorando pela UMSA – UFCG
Professor

Maria de Lourdes Mesquita - Doutoranda pela UMSA – UFCG
Professora

Dedico esta conquista a Maria Orlany de Abreu Carolino, como forma singela de homenagear a grande mãe, fonte de sabedoria e exemplo honesto de vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, ser grandioso que proporcionou o dom da vida e que formou o homem para ser o senhor de todas as criaturas.

Aos meus pais, pelos ensinamentos, bons exemplos e pelo constante incentivo nesta caminhada.

Aos meus irmãos Jussara, Leonardo e Bruno, que de uma forma ou de outra, contribuíram nos momentos mais importantes.

À minha namorada Daianny, pelo apoio permanente e pelo carinho.

Aos amigos, Eliomar, Aninha, Fátima e Conceição, que ao longo das idas e vindas durante a jornada acadêmica, demonstraram sempre o sentimento de solidariedade e generosidade.

Agradeço a Professora Carla Pedrosa de Figueiredo que, atenciosamente orientou e colaborou para a concretização deste trabalho.

A todos aqueles que foram fundamentais e que participaram da jornada acadêmica, o meu muito obrigado!

**“A liberdade não consiste em fazer o que queremos,
mas em ter o direito de fazer o que devemos”.**

Karol Wojtyla, 1995.

RESUMO

Este trabalho tem como escopo principal apresentar uma abordagem jurídica da responsabilidade civil do Estado pela omissão na obrigação de proteger seus administrados. Ante a crescente criminalidade que se desenvolve na sociedade atual, a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, apresenta-se decadente e, em conseqüência, toda a população permanece em um ambiente de insegurança. As políticas de combate ao crime traçadas pelo Estado não atingem o objetivo de proporcionar à população a efetividade do direito à segurança. O Poder Público, responsável pela proteção dos cidadãos, não consegue combater efetivamente o crime, o qual se apresenta, a cada dia, bem mais organizado, superando até a própria instituição estatal, evidenciando-se com isso, a omissão na prestação do serviço de segurança pública garantido pela Constituição Federal. Diante disso, ao Estado poderá ser imputada a responsabilidade civil quando ficar comprovada a omissão deste em proporcionar a segurança pública. Na realização desta pesquisa, serão utilizados os métodos exegetico-jurídico e o histórico-comparativo bem como o método bibliográfico. O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo versará sobre os aspectos gerais da responsabilidade civil do Estado. No segundo capítulo será ventilada a questão da segurança pública. E, no último capítulo, tratar-se-á sobre o tema central do presente trabalho, onde será defendida a responsabilidade civil do ente estatal na omissão em garantir a segurança à coletividade.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado. Segurança Pública. Omissão.

ABSTRACT

This work has the main aim of present a legal boarding of the civil liability of the State by omission in the obligation to protect its managed. Facing the increasing crime that develops in the current society, the public security, duty of the state, right and responsibility of all, it is decadent and, consequently, all the population remains in an environment of insecurity. The politics of combat to the crime traced by the State do not reach the objective to provide to the population the effectiveness of the right to the security. The Public Power, responsible for protecting citizens, can not effectively combat the crime, which presents itself, every day, more organized, surpassing even the state institution, showing it off, and the omission in the provision of service public safety guaranteed by the Federation Constitution. In face it, to the State the civil liability could be imputed when to be proven the omission of this in providing the public security. In conducting this research, the methods will be used exegetic-legal and historical comparative as well as the literature method. The work is structured into three chapters. The first chapter is about the general aspects of the civil liability of the state. The second chapter will be ventilated the issue of public safety. And in the last chapter, will be treated on the central subject of the present work, where the civil liability of the state being in the omission in guaranteeing the security to the collective will be defended.

Key-words: Civil liability of the State. Public Security. Omission.

SUMÁRIO

Resumo	6
Abstract	7
Introdução	9
CAPÍTULO 1 Aspectos Gerais Sobre a Responsabilidade Civil do Estado	12
1.1 Considerações Iniciais	12
1.2. Evolução	14
1.2.1. Teoria da irresponsabilidade	15
1.2.2. Teorias Subjetivistas	16
1.2.3. Teorias Objetivistas	18
1.3 Teoria Adotada no Sistema Jurídico Brasileiro	21
1.4 Responsabilidade Civil do Estado por Omissão	23
CAPÍTULO 2 Da Segurança Pública	27
2.1 Da obrigação estatal em garantir a segurança pública	28
2.2 Órgãos que compõem a Segurança Pública	31
2.3 Crise na Segurança Pública	35
CAPÍTULO 3 A Responsabilidade Civil do Estado pela Omissão na Prestação do Serviço de Segurança Pública	40
3.1 Aplicação da Responsabilidade Subjetiva do Estado	42
3.2 Aplicação da Responsabilidade Objetiva do Estado	44
Considerações Finais	52
Referências	55

INTRODUÇÃO

Ao Estado são atribuídas funções imprescindíveis para a organização da convivência social. Assim, com base na teoria do pacto social, as pessoas passaram a viver em comunidade, abrindo mão de certas liberdades individuais em favor do Estado para que este, considerado uma força maior, garantisse a segurança e a proteção dos grupos de indivíduos.

Como informa o texto constitucional, o ente estatal deve proporcionar segurança pública aos seus administrados. Porém, a realidade é outra. O Brasil vive uma verdadeira desestabilização no que diz respeito à segurança pública. Está cada vez mais difícil manter a tranqüilidade e paz na convivência social dos grupos, pois o poder público não consegue conter o crescimento da criminalidade.

É nesse contexto que, o presente trabalho irá apresentar importantes aspectos que vão abordar a Responsabilidade Civil do Estado pela omissão na prestação do serviço de segurança pública.

Diante do atual descaso, a falta e a omissão do Estado em proteger seus administrados implica na sua responsabilização? Essa é uma indagação constante no cotidiano do cidadão.

A escolha da questão da segurança pública e a responsabilização do Estado como foco central da pesquisa não foi incipiente. O tema é pertinente e atual. Como se vê diariamente na mídia o aumento de casos de práticas criminosas reiteradas como: assaltos, homicídios, seqüestros, vítimas de bala perdida, cidadãos de bem confundidos com bandidos pela polícia, entre outros, leva cada vez mais o Estado a ser acionado para ressarcir os danos causados às vítimas da delinqüência, com viés na disposição constitucional que impõe o dever ao Poder Público de oferecer o

serviço de segurança pública eficiente, não impondo ao particular os encargos da administração inoperante.

É objetivo geral da pesquisa, identificar a responsabilidade civil do Estado, perante a sua atividade omissiva no dever de prestar a segurança adequada. São objetivos específicos deste mesmo estudo, abordar a atual insegurança da população e defender a premissa de que o particular não pode ser prejudicado por uma possível conduta lesiva, seja comissiva ou omissiva, do ente estatal.

Para a realização do presente trabalho científico utilizar-se-á o método bibliográfico; o método histórico comparativo; o método exegético-jurídico, com interpretação da legislação brasileira pertinente ao assunto tratado; e pesquisa jurisprudencial. Serão ainda, utilizadas as informações prestadas pelos meios de comunicação.

Inicialmente, no primeiro capítulo, a pesquisa monográfica abordará as considerações iniciais acerca da responsabilidade civil do Estado, acompanhada da sua evolução histórica, elemento fundamental para a compreensão dos entendimentos atuais. Em seguida, no segundo capítulo, será tratada a questão da segurança pública dando um maior enfoque sobre a obrigação estatal em garantir tal serviço, além disso, apresentará a sua composição e a crise pela qual atravessa o serviço de segurança. Finalizando, o último capítulo abordará a questão no que concerne à aplicação da responsabilidade civil do Estado quando este se omite na prestação do serviço essencial que é a segurança pública.

Por fim, com a realização dessa pesquisa científica, será demonstrada que a população deve exigir do Estado um serviço de segurança pública adequado, pois é um dever do mesmo e responsabilidade de todos. Assim, na hipótese do Poder Público não cumprir as funções determinadas pela Constituição e causar, de algum

modo, dano ao particular, entende-se que entrará em cena o instituto da Responsabilidade Civil do Estado, buscando sempre a restauração do equilíbrio patrimonial ou moral diante de atos lesivos causados por agentes estatais.

CAPÍTULO 1 ASPECTOS GERAIS SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A atividade humana em meio à convivência social poderá ocasionar em determinadas situações prejuízos a outrem. Surge por parte do agente causador do prejuízo a responsabilidade ou o dever de indenizar. É com o objetivo de assegurar a estabilidade nas relações sociais que o instituto da Responsabilidade Civil, por meio dos seus princípios e normas, busca a restauração do equilíbrio patrimonial e moral violado pela atividade lesiva, ou seja, almeja a reparação do dano.

O Estado, constituído por um grande aparelho público, também será passível de responsabilidade civil quando os seus atos ou suas omissões causarem prejuízos ao particular. Nas próximas linhas serão analisados os eventos que, ao longo da história, contribuíram para a evolução da responsabilidade civil do Estado, além de examinar os elementos essenciais à formação e composição do instituto.

1.1 Considerações iniciais

Na organização da sociedade, o Poder Público ou a Administração carrega consigo obrigações que são determinadas principalmente pela Lei Maior. Destarte, no compromisso de exercer as suas atividades em prol do benefício do bem comum, o Estado arcará com o ressarcimento de eventuais danos decorrentes de sua atuação, omissiva ou comissiva, garantindo os direitos dos particulares que foram lesados. Portanto, estará configurada a Responsabilidade Civil do Estado quando

este não assegurar de forma eficaz aquilo que lhe foi predeterminado por lei e conseqüentemente causar algum tipo de dano aos cidadãos.

Observa-se na legislação brasileira, principalmente na Constituição de 1988 e no atual Código Civil, a presença de dispositivos que resguardam direitos e garantias ao particular para que não seja comprometida a distribuição igualitária da Justiça diante da imensa força que possui o Poder Público.

O vocábulo 'responsabilidade' tem a sua origem no verbo latino *respondere*, e designa uma situação em que alguém fica obrigado a assumir as conseqüências de sua atividade. O termo contém, ainda, a raiz latina *spondeo*, fórmula por meio da qual se vinculava, no Direito Romano, o devedor nos contratos verbais. Conceitua a responsabilidade do Estado com palavras indispensáveis, o doutrinador Alexandrino (2007, p.523):

No âmbito do Direito Público, temos que a responsabilidade civil da Administração Pública evidencia-se na obrigação que tem o Estado de indenizar os danos patrimoniais ou morais que seus agentes, atuando em seu nome, ou seja, na qualidade de agentes públicos, causem à esfera juridicamente tutelada dos particulares. Traduz-se, pois na obrigação de reparar economicamente danos patrimoniais, e com tal reparação se exaure.

Convém mencionar, diante da questão da responsabilização do Estado, amparada pelos princípios da equidade e igualdade, o entendimento de Miranda (1966, p.324):

O Estado - portanto, qualquer entidade estatal - é responsável pelos fatos ilícitos absolutos, como o são as pessoas físicas e jurídicas. O princípio de igualdade perante a lei há de ser respeitado pelos legisladores, porque, para se abrir exceção à incidência de alguma regra jurídica sobre responsabilidade extranegocial, é preciso que, diante dos elementos fáticos e das circunstâncias, haja razão para o desigual tratamento.

A fundamentação da responsabilidade civil do Estado de acordo com o entendimento de Diógenes Gasparini (2006, p.966) sofre uma bipartição, conforme se trate de consequência de atos lícitos ou ilícitos. Decorrente de atos lícitos, o fundamento é o princípio da distribuição igualitária dos ônus e encargos a que estão sujeitos os administrados. Assim, se o serviço público ou a obra é de interesse público, mas causa dano a alguém, o ente estatal deve indenizar. Para essa indenização concorrem todos os que pagam tributos, até mesmo o prejudicado. No que diz respeito ao ato ilícito, o fundamento é a própria violação da legalidade, ou seja, o comportamento em desconformidade com a lei.

Celso Antônio Bandeira de Mello (*apud*, Diniz, 2005, p.626) entende:

a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.

Verificado os pressupostos da responsabilidade civil do Estado, este é obrigado a reparar os danos que seus agentes causarem aos seus administrados, tornando-o um mecanismo indispensável à defesa do indivíduo em face do Poder Público.

1.2 Evolução

A idéia de responsabilidade civil do Estado está em uma permanente evolução, razão por que se faz necessário um estudo sobre o contínuo

desenvolvimento da responsabilidade estatal para a compreensão do atual contexto em que se insere o tema, observando-se, principalmente, que nem sempre existiu a responsabilidade estatal por danos causados pela Administração a terceiros (fase da irresponsabilidade), diferentemente do que ocorre na atualidade. Será traçada, a seguir, a evolução por meio de uma análise sintética dos entendimentos e das teorias que vão desde a irresponsabilidade absoluta do Estado até a teoria do risco integral, as quais proporcionaram atingir o atual estágio do seu desenvolvimento jurídico.

1.2.1 Teoria da irresponsabilidade

Historicamente, quando predominava o absolutismo, o Poder Público não se responsabilizava por qualquer ato advindo da administração. O brocado inglês "*The King can do no wrong*" firmava a premissa que regia a conduta isenta de ilicitude dos agentes estatais. Significava "O Rei nada faz de errado". Além do Rei, tal máxima abrangia também os funcionários do Reino que não eram passíveis de demandas que lhes atribuissem qualquer responsabilidade.

O Estado, admitido como incapaz de violar qualquer norma ou direito particular, expressava o ápice da manifestação do Direito. Conforme o entendimento de Di Pietro (2006, p.619):

essa teoria logo começou a ser combatida, por sua evidente injustiça; se o Estado deve tutelar o direito, não pode deixar de responder quando, por sua ação ou omissão, causar danos a terceiros, mesmo porque, sendo pessoa jurídica, é titular de direitos e obrigações.

O liberalismo contribuiu de forma veemente para a decadência da teoria da irresponsabilidade, isso devido a uma menor intervenção do Estado nos interesses da sociedade e como consequência do enfraquecimento do absolutismo.

1.2.2 Teorias subjetivistas

Em meio a decadência e superação da teoria da irresponsabilidade absoluta da Administração surgiu uma concepção de responsabilidade subjetiva para abranger os prejuízos causados por funcionários da Administração aos particulares. Aqui, a responsabilidade encontrará esteio no elemento culpa. Será, portanto, exigida a culpa para a caracterização da responsabilidade civil do Estado.

Para o esclarecimento da culpa na responsabilidade estatal é imprescindível o exame das seguintes teorias: teoria da culpa civilística, a da culpa administrativa, a da culpa anônima, a da culpa presumida e a da falta administrativa.

Na *teoria da culpa civilística* prevalecia o conceito de que os agentes integrantes da Administração carregavam consigo a condição de preposto, ou seja, aquele que dirigia uma atividade ou serviço delegado pelo Poder Público.

Ao particular, competia provar a culpa do Estado, além da necessidade de especificar o agente causador do dano. Ocorreria a culpa como o resultado da inércia na vigilância ou fiscalização estatal aos seus funcionários (culpa *in vigilando*), bem como pela má escolha do preposto (culpa *in eligendo*).

Registra-se que, a teoria em comento gerava enormes obstáculos no que diz respeito à comprovação da culpa do Estado e, conseqüentemente, a não reparação

dos danos causados. Assim, a realização efetiva da justiça era algo visto de longe pelos particulares lesados por eventuais atos que prejudicassem o seu patrimônio.

Diferentemente da teoria da culpa civilística, a *teoria da culpa administrativa* arrosta o agente público como integrante da própria estrutura do governo e não como um preposto. Desse modo, se o agente causasse qualquer dano a um particular seria como se o próprio Estado estivesse praticando tal ato. O agente apenas equivaleria a um instrumento agindo em nome da Administração.

A imputação da responsabilidade civil do Estado, que passou a ser direta, carecerá, nesta teoria, da prova da culpa na modalidade *in comittendo* ou *in omittendo* dos seus agentes. Ao particular incumbe a tarefa de demonstrar o nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do funcionário (compreendido como ato da administração) para que haja a aferição da responsabilidade estatal.

Evidencia-se, pois, que a teoria da culpa administrativa apresenta-se como uma transição em que a objetivação da responsabilidade passaria a tomar o lugar da responsabilidade com culpa.

O aumento grandioso do número de funcionários, devido ao crescimento do aparelho estatal, impôs grande dificuldade para a vítima de comprovar e identificar o agente público, autor da ação ou da omissão que tenha provocado o dano.

Mesmo com a certeza de que, o dano adveio da atividade da Administração, difícil seria especificar o agente causador do prejuízo diante da extensão do poder estatal e da impessoalidade na prestação de serviços, criando um grande impedimento ao fim buscado pelo particular lesado: a indenização.

É nesse contexto que, surge a *teoria da culpa anônima* determinando a responsabilidade civil do Estado pelo simples fato de provar que o dano originou-se de uma atividade do Poder Público pela conduta de algum funcionário. Não há,

especificamente, a necessidade do conhecimento de qual funcionário causou o dano.

Na *teoria da culpa presumida* ou falsa teoria objetiva cabe ao Estado comprovar que não provocou nenhum dano ou, em outras palavras, há a presunção de culpa do Estado e a adoção do critério da inversão do ônus da prova. É considerada uma variante da teoria da culpa administrativa e instituiu a possível demonstração da não ocorrência da culpa do poder estatal.

Em outro momento da evolução da responsabilidade civil do Estado será analisada a última teoria subjetivista: *teoria da falta administrativa*. Como decorre do título da teoria em estudo, para caracterizar a culpa da Administração é necessário levar em conta a falta do serviço que deveria ser prestado pelo Estado e não foi realizado.

Dispensa-se, nesse instante, a necessidade de investigação sobre a existência da culpa do funcionário público. A investigação será, pois, no que tange à ocorrência da falta do serviço em si mesmo. É imprescindível a demonstração pela vítima de que a omissão estatal foi realmente o fenômeno que ocasionou o dano, o que deveria ser evitado pela sua obrigação de agir.

1.2.3 Teorias objetivistas

Há uma constante evolução no que diz respeito ao tema da responsabilidade civil. O elemento subjetivo foi paulatinamente mostrando-se insuficiente para a solução justa dos diversos casos de danos causados pelo aparelho estatal. É nesse contexto que buscou-se com as teorias objetivistas uma maior facilidade de

reconhecer a responsabilidade civil do Estado em favor do particular. Os Tribunais vem denominar a teoria objetiva como uma simples inversão do ônus da prova.

A *teoria do risco administrativo* veio consagrar o dever de indenização da Administração Pública como decorrência, unicamente, da prática de ato lesivo ou injusto causado à vítima. Para perquirir à indenização, não é exigida a falta do serviço ou a culpa do agente, mas tão somente o mero fato do serviço estatal.

O Estado será eximido de reparar o dano quando for constatada a culpa da vítima. Se a culpa do agente e do particular for concorrente, o *quantum* da indenização será calculado de acordo com o grau de culpa de cada um. Como aponta Pinto (2008, p.75):

De acordo com a teoria do risco administrativo, o Estado exerce inúmeras atividades que implicam riscos, devendo assumir os danos delas decorrentes. Afinal, o exercício dessas atividades ocorre em benefício de toda a coletividade, justificando que os ônus sejam repartidos igualmente entre os seus integrantes, cabendo aos cofres públicos o pagamento das indenizações pelos danos causados.

No mesmo diapasão assevera Di Pietro (2006, p.621) que:

Nessa teoria, a idéia de culpa é substituída pela de nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado. É indiferente que o serviço público tenha funcionado bem ou mal, de forma regular ou irregular.

É chamada teoria da responsabilidade objetiva, precisamente por prescindir da apreciação dos elementos subjetivos (culpa ou dolo); é também chamada de teoria do risco, porque parte da idéia de que a atuação estatal envolve um risco de dano, que lhe é inerente. Causado o dano, o Estado responde como se fosse uma empresa de seguro em que os segurados seriam os contribuintes que, pagando os tributos, contribuem para a formação de um patrimônio coletivo.

Não se indaga a culpa do Poder Público, o que se deve reconhecer é a existência do nexo causal entre a conduta do agente e o dano que se pretende reparar.

A *teoria do risco integral* é uma modalidade que leva ao extremo a idéia de responsabilização do Poder Público. Registra-se que, em qualquer hipótese da qual for verificado o nexo causal entre a atividade da Administração e o dano ao particular, àquela será atribuída à responsabilidade pela indenização. Neste caso, é desprezada qualquer excludente de responsabilidade que venha a existir, mesmo no caso de culpa exclusiva da vítima. Explica Meirelles (2004, p.627):

A teoria do risco integral é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e a iniquidade social. Por essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante da culpa ou dolo da vítima. Daí por que foi acoimada de "brutal", pelas graves conseqüências que haveria de produzir se aplicada na sua inteireza.

A teoria do risco integral de forma incontestável coloca o Estado como um segurador universal e contraria o bom senso do Direito. Por isso, o afastamento dos ideais amparados por esta teoria é imprescindível para que não haja abusos e desvios perante a Justiça.

A última teoria a ser analisada é a do *risco social*. Conhecida também como responsabilidade sem risco, encontrando esteio no dever do Estado em zelar pela harmonia e pela estabilidade da sociedade.

O aparelho estatal seria considerado responsável por eventuais prejuízos ao particular quando ocorresse a quebra da paz social. Conforme exemplo apresentado por José De Aguiar Dias (apud, Gagliano, 2006, p. 194), a teoria em análise poderia

ser aplicada nas situações em que sejam desconhecidos os autores dos delitos, nos casos em que estes empreendam fuga sem deixar bens ou sejam insolventes.

Para não deixar o particular lesado sem a devida reparação, o ente estatal assumiria tal ônus. Nesta teoria, mais importante seria socializar para assegurar e compensar, e não mais dar ênfase a idéia de individualizar o dano para reprimir o agente e compensar a vítima como nas outras teorias. Permanece sem prejuízo o direito de regresso da Administração contra o autêntico causador do dano.

1.3 Teoria adotada no sistema jurídico brasileiro

A legislação brasileira, desde o Império, prevê a reparação de danos causados ao particular pelo Estado, decorrentes de ações ou omissões de seus agentes. Os prejuízos causados a terceiros por atos da Administração Pública, portanto, já é algo presente desde longas datas.

As Constituições de 1824 e 1891 regiam que apenas os funcionários públicos eram responsáveis por qualquer ato no exercício de suas funções que caracterizassem algum tipo de abuso ou omissão. Não havia previsão de responsabilidade do Estado, vigorando a teoria da irresponsabilidade do Estado. O funcionário era o único responsável.

Com o advento da Constituição de 1934 e a de 1937 passou a imperar o princípio da responsabilidade solidária. Aqui, a vítima poderia propor ação para o ressarcimento tanto contra o Estado como em desfavor do agente público.

É com a Constituição de 1946 que há a adoção da teoria objetiva para a caracterização da responsabilidade civil do Estado. Do mesmo modo, a

responsabilidade objetiva, amparada pela teoria do risco administrativo ou risco criado, é confirmada pela atual Constituição de 1988, em seu artigo 37, § 6º:

Art. 37. [...]

§ 6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso nos casos de culpa ou dolo.

Ainda, de acordo com o dispositivo supracitado, nada obsta que, o Poder Público promova ação regressiva contra o agente público, causador do dano, em caso de culpa ou dolo deste.

Conforme a doutrina da responsabilidade civil objetiva do Estado, para que se configure a obrigação de indenizar, devem concorrer os seguintes pressupostos: *efetividade do dano* – a vítima deve sofrer concretamente um dano de natureza material ou moral; *o nexa causal* – presença do nexa de causalidade entre a conduta do agente público e o dano suportado pela vítima; *oficialidade da atividade causal e lesiva imputável ao agente do Poder Público* – é indispensável que o agente atue na qualidade de funcionário público, ou seja, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-la; *ausência de excludentes* – a responsabilidade objetiva, presente na Constituição, funda-se na teoria do risco administrativo e não na teoria do risco integral e caso seja constatada alguma excludente, não haverá a responsabilidade do Estado em reparar o eventual dano. Esse entendimento é adotado por Harada (2006).

É evidente a prescindibilidade da idéia de culpa para a confirmação da obrigação estatal em indenizar. No entanto, pelo afastamento ou pela não utilização da teoria do risco integral, verificada qualquer excludente de responsabilidade civil, o

Estado será eximido da pretensão reparatória do dano. Por exemplo, presente a culpa exclusiva da vítima, extinguirá a possibilidade de ressarcimento pela Administração, pois romperá o nexa causal.

1.4 Responsabilidade civil do Estado por omissão

No que tange à responsabilidade civil do Estado por omissão, existe na doutrina e na jurisprudência divergências na atribuição, ou não, da responsabilidade objetiva em relação aos prejuízos causados pelo comportamento omissivo dos agentes da Administração. Contudo, nos casos de condutas comissivas, não há divergências na imputação ao Estado da responsabilidade objetiva.

Grande parte da doutrina defende que somente é objetiva a responsabilidade do Estado no que concerne às ações positivas. Isso posto, diante dos casos em que houver a constatação da omissão a responsabilidade será subjetiva e haverá a perquirição da culpa. São adeptos a esse entendimento: Mello (2006), Di Pietro (2006), Mello (1969), entre outros. Essa interpretação é sugerida pela análise do artigo 37, §6º da Constituição Federal e do artigo 43 do Código Civil, os quais dispõem em seus textos:

Art. 37. [...]

§6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Art. 43. 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.

Partindo dos dispositivos acima referidos, leva-se em consideração o significado do verbo “causar”. É fundamental observar a distinção entre “causa” e “condição”. Causa é o evento que produz diretamente um efeito, enquanto que a condição não produz, por si só, o efeito. Os partidários dessa corrente definem a omissão como uma “condição” para a determinação do dano causado pelo Estado, onde este será responsável subjetivamente. No entanto, se o dano foi causado por conduta comissiva dos agentes públicos, a responsabilidade do Estado será objetiva, pois aqui, caracterizou a “causa” que é o evento produtor de certo resultado e não a “condição”.

Afirmar, portanto, que o Estado se responsabilizará objetivamente em qualquer situação, configurará um grande equívoco. O artigo 37, §6º, da Lei Maior restringiu a responsabilidade objetiva da Administração apenas aos casos de conduta comissiva de seus agentes. Imprescindivelmente, nos casos de omissão, o elemento culpa ou a omissão culposa deverá ser comprovada.

Vale ressaltar que, o entendimento em foco não exime o Poder Público de responsabilidade na hipótese em que a omissão causar um dano ao particular. Mas, nas explicações de Alexandrino (2007, p.531):

Caberá ao particular que sofreu o dano decorrente de ato de terceiro (não agente público), ou evento da natureza, provar que a atuação normal da Administração teria sido suficiente para evitar o dano por ele sofrido. Tal “culpa administrativa”, no entanto, não precisa ser individualizada, isto é, não precisa ser provada a negligência, imprudência ou imperícia de um agente público determinado (por isso, às vezes, é utilizada a expressão “culpa anônima” em referência a essa modalidade de responsabilidade subjetiva). Assim, para ensejar a responsabilização, a pessoa que sofre o dano deve provar que houve falta no serviço que o Estado devia ter prestado. Impende anotar, ainda, que é necessária também, que a pessoa que sofreu o dano demonstre existir nexos causal direto e imediato entre a falta ou deficiência na prestação do serviço e o dano por ela sofrido.

Exclusivamente nas hipóteses de omissão diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano, que ao Estado será imputada a obrigação de reparar os prejuízos causados à vítima. A culpa, portanto, surge no caso do descumprimento pelo Poder Público do dever legal em impedir a ocorrência do dano.

Neste momento, passa-se a ser tratado considerações fundamentais da corrente propagadora da responsabilidade objetiva do Estado diante dos comportamentos omissivos e comissivos. Os adeptos dessa tese admitem que o comportamento omissivo poderá “causar” um resultado danoso. Doutrinam nesse sentido: Meirelles (2004), Gasparini (2006), Mukai (1987), entre outros.

Na corrente em estudo, ostenta-se que há a aplicação da responsabilidade objetiva do Estado pela omissão de seus agentes quando esta for a causa para a ocorrência do dano. De acordo com a explicação de Hely Lopes Meirelles (2004, p.631) “incide a responsabilidade civil objetiva quando a Administração Pública assume o compromisso de velar pela integridade física da pessoa e esta vem a sofrer um dano decorrente da omissão do agente público naquela vigilância”. Tepedino (2004, p.210-211) traz o seguinte entendimento:

Não é dado ao intérprete restringir onde o legislador não restringiu, sobretudo em se tratando do legislador constituinte – *ubi lex no distinguit nec nos distinguere debemus*. A Constituição Federal, ao introduzir a responsabilidade objetiva para os atos da administração pública, altera inteiramente a dogmática da responsabilidade neste campo, com base em outros princípios axiológicos e normativos (dentre os quais se destacam o da isonomia e o da justiça distributiva), perdendo imediatamente base de validade o art. 15 do Código Civil, que se torna, assim, revogado, ou, mais tecnicamente, recepcionado pelo sistema constitucional.

Deste modo, a Carta Magna em seu artigo 37, § 6º, adota exclusivamente a teoria objetiva para qualquer comportamento da Administração, seja para as condutas positivas ou para as condutas negativas (omissões).

Pinto (2008, p.167-168) retrata o resultado de pesquisas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, acentuando a divergência e o crescimento de decisões no sentido da corrente ora examinada, certificando que:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal manteve-se fiel à tradição da corrente subjetivista até se encerrar a década de 80. Somente no início da década de 90 ocorre uma verdadeira revolução na jurisprudência do STF em matéria de teoria adotada para os casos de responsabilidade civil do Estado por omissão. [...]

É no julgamento do RE 109615-2/RJ, sob a relatoria do Min. Celso de Mello que, pela primeira vez, o Supremo Tribunal Federal condena o Estado por omissão com fundamento na responsabilidade objetiva.[...] Inaugura-se então (o ano é o de 1996) uma série de decisões nesse sentido[...]

É determinante a análise do texto constitucional para concluir que a responsabilidade civil do Estado é objetiva. Prescindirá, portanto, da investigação da existência da "culpa" como pressuposto da obrigação de indenizar, tanto nas ações como nas omissões do Poder Público. Todavia, quanto aos prejuízos causados a terceiros por omissão dos agentes da Administração, permanece acentuada a divergência doutrinária e jurisprudencial. Caberá aos doutrinadores e aos operadores do Direito definirem e estabelecerem os limites viáveis para que nem o Estado e, principalmente, o particular, sejam vítimas de qualquer tipo de injustiça.

Por fim, depois de fazer um estudo aprofundado acerca da responsabilidade civil do Estado, será abordado no próximo capítulo a questão da segurança pública, pois esse estudo é de suma importância para a realização desse trabalho monográfico.

CAPÍTULO 2 DA SEGURANÇA PÚBLICA

A paz e a tranqüilidade no meio social constituem-se em um direito de todas as pessoas e em um dever do Poder Público. O Estado, portanto, obriga-se a oferecer um serviço de segurança pública com a mais alta qualidade, determinando políticas de segurança viáveis para extinguir a prática de atividades socialmente reprováveis e que causam danos à população. A segurança pública, na definição da enciclopédia Wikipédia (2008)

é um conjunto de **processos**, de dispositivos e de medidas de precaução que asseguram a população estar livre do perigo, de danos e riscos eventuais à vida e ao patrimônio. É um conjunto de processos **políticos** e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência pacífica de homens em sociedade. Ela não pode ser tratada apenas com medidas vigilância e repressiva, mas com um sistema integrado e otimizado envolvendo instrumento de coação, justiça, defesa dos direitos, saúde e social. O processo de segurança pública se inicia pela prevenção e finda na reparação do dano, no tratamento das causas e na reinclusão na sociedade do autor do ilícito.

Atualmente, observa-se o aumento da criminalidade em todo o país onde as instituições responsáveis pela segurança pública não atingem o objetivo de assegurar a proteção coletiva. Grande é a insegurança de toda a população nos presentes dias, diante da criminalidade que se sobrepõe ao poder do estado, gerando um verdadeiro caos na ordem pública.

2.1 Da obrigação estatal em garantir a segurança pública

Para um país que ampara a democracia como um fundamento, a segurança pública atua como um elemento essencial para que haja a proteção de direitos que garantam, incontestavelmente, o exercício da cidadania.

Quanto mais eficaz a prestação do serviço de segurança pelo Estado, maior o sentimento de autoconfiança da população no que se refere ao trabalho, locomoção, lazer, e qualquer interação com a comunidade.

Soares (2003) entende que:

Na realidade, a questão da segurança pública confunde-se com a própria origem e razão de existir do Estado. É que segundo a Teoria do Pacto Social, de Jean Jacques Rousseau, de grande aceitação no direito internacional e pátrio, 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.

Destarte, o pacto social, teoria defendida por Rousseau, veio estabelecer ao Estado o papel de desempenhar a função primordial da soberania, exercendo uma autoridade suprema sobre todos os indivíduos que se encontram em seu território, buscando com isso um pressuposto necessário para a convivência em sociedade: o bem comum proporcionado pela segurança social. Preleciona Soares (2003):

É 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 as quais se submeteriam 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.

A evolução da sociedade não comportaria atitudes comprometedoras as suas relações, a proteção e a segurança passou a ser o principal objetivo dos grupos que aos poucos adquiriam formas mais modernas.

Ora, seria comprometida a convivência baseada nos parâmetros que hoje é conhecido por toda a sociedade caso o Estado não se comprometesse a proteger os indivíduos. Haveria o império da vingança privada e prevaleceria a lei dos mais fortes em desfavor dos mais fracos.

A Constituição deve ser entendida como lei fundamental e suprema de um Estado, tendo em vista que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos (MORAES, 2001, p.34). Nesse diapasão, na análise da segurança pública no Brasil, a Constituição Federal de 1988, expressa que é dever do Estado promovê-la com o fim de preservar a ordem pública, protegendo as pessoas e os seus patrimônios. Expõe o artigo 144 da CF/88:

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.

De acordo com a definição constitucional, o Estado não é o único responsável pela segurança pública, mas também toda a população. A participação efetiva de todas as pessoas com condutas que evitem a criminalidade contribuirá, por demais, com o dever do Estado no fim almejado de proporcionar o bem estar social.

Depreende-se, ainda, do dispositivo analisado, que é objetivo da segurança pública a proteção da ordem social, bem como o resguardo dos bens jurídicos significantes para o indivíduo, quais sejam, a vida, a incolumidade física, o patrimônio, entre outros. Silva (2004, p.757) afirma que “‘Segurança pública’ é manutenção da ordem pública interna”. Com muita perseverança, define ainda que a “ordem pública será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes”.

É indispensável uma análise integrativa de toda a Constituição, e não apenas do texto acima transcrito, para que se chegue a conclusão de que a cidadania e a dignidade da pessoa humana constituem fundamentos que norteiam a República Federativa do Brasil na formação de uma sociedade justa e solidária, imune de qualquer repressão ou crueldade. Além do artigo 144, em outros dispositivos da Constituição se insere o dever do Estado em garantir a segurança a todos:

Art. 5º 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 à propriedade, nos termos seguintes: [...]

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A segurança, pois, necessita incondicionalmente de uma condição para seu exercício: a liberdade do cidadão. Porém, uma liberdade que esteja nos limites da lei, sem a qual, a boa qualidade de vida não atingirá sua plenitude.

Vale ressaltar que, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade são garantias extensivas tanto aos brasileiros como aos estrangeiros residentes no país.

Para garantir a efetiva prestação do serviço de segurança pública são indispensáveis a correta e a boa aplicação das políticas de segurança. Destaca-se que a segurança pública é composta por um conjunto de ações que visam afastar da população os perigos e os danos, além dos riscos que porventura venham atingir a vida e o patrimônio. No Brasil, as políticas de segurança são determinadas, primordialmente e de forma mais dinâmica, pelo exercício das Forças Policiais através do poder de polícia.

2.2 Órgãos que compõem a Segurança Pública

As forças policiais (polícia) desempenham atividades que buscam assegurar a ordem social, seja por condutas de vigilância, prevenção ou repressão ao crime. O poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público (DI PIETRO, 2006, p.128). Guido Zanobini (*apud*, Moraes, 2001, p.634) conceitua a polícia como:

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.

Como instrumento da Administração Pública, a polícia é a instituição que desempenha a importante função social de garantir a paz e a estabilidade da segurança dos indivíduos.

A polícia de segurança divide-se em dois tipos: polícia administrativa e polícia judiciária. A atividade policial administrativa, que também é conhecida como preventiva ou ostensiva, age de maneira a evitar que ocorra o crime e, conseqüentemente, contribuindo para a permanência da tranqüilidade e paz social. Já a polícia judiciária ou polícia de investigação atua no sentido de reprimir o crime após a perpetuação do ilícito penal.

A Constituição Federal de 1988 elenca no artigo 144, incisos I a V, os órgãos que vão combater os crimes e as organizações criminosas. No entanto, tais órgãos devem agir de modo que não cometam abusos e respeitando sempre a livre manifestação de pensamento dos cidadãos. Compõem a segurança pública:

- **Polícia Federal** – de acordo com o artigo 144, § 1º, a Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, será organizada e mantida pela União e estruturada em carreira, destinando-se a: 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; 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; exercer as funções

de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

- **Polícia Rodoviária Federal** – trata-se de um órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturada em carreira. Sua destinação, na forma da lei, constituirá no patrulhamento ostensivo das rodovias federais (art. 144, § 2º, CF/88). Não poderá desenvolver funções de polícia judiciária, por ser atividade exclusiva da Polícia Federal.

- **Polícia Ferroviária Federal** – do mesmo modo que as anteriores, também é um órgão permanente, organizado e mantido pela União, estruturado em carreira, sendo que sua destinação, na forma da lei, implicará no patrulhamento ostensivo das ferrovias federais (art. 144, § 3º, CF/88).

- **Polícias Civis** – cabe a Polícia Civil a investigação e a apuração das infrações penais, exercendo assim, a atividade da polícia judiciária no âmbito estadual. Serão dirigidas por delegados de polícia de carreira (art. 144, § 4º, CF/88). Porém, não é competência da Polícia Civil a investigação e a apuração de infrações militares e aquelas de competência da Polícia Federal.

- **Polícias Militares** – é atribuída as Polícias Militares, conforme dispõe o artigo 144, § 5º, 1ª parte, a função de polícia ostensiva, para prevenção da ordem pública (polícia administrativa). Consistem, ainda, em força auxiliar e reserva do Exército.

- **Corpos de Bombeiros Militares** – é o órgão encarregado para execução de atividades de defesa civil, além de outras atribuições que são definidas em lei (art. 144, §5º, 2ª parte, CF/88). São atividades definidas em lei, por exemplo, a extinção e a prevenção de incêndios; proteção, busca e salvamento de vidas humanas; a prestação de socorros; entre outros.

Rege o § 6º do artigo 144, que tanto as Polícias Militares quanto os Corpos de Bombeiros Militares são forças auxiliares e reserva do Exército, e são subordinados, conjuntamente, com as Polícias Cíveis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. No que diz respeito as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares serem forças auxiliares e reserva do Exército, esclarece Paulo Tadeu Rodrigues Rosa (2003) que:

isso significa que em caso de estado de emergência ou estado de sítio, ou em decorrência de uma guerra, os integrantes destas corporações poderão ser requisitados pelo Exército para exercerem funções diversas da área de segurança pública.

A organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública serão disciplinados por lei, buscando a garantia da eficiência de suas atividades.

Os Municípios, conforme dispuser a lei, poderão constituir guardas municipais com vistas à proteção de seus bens, serviços e instalações. É o policiamento administrativo na cidade. Não é conferida a guarda municipal competência para atuar no policiamento de forma ostensiva e preventiva. Todavia, existe discussão sobre a ampliação dos poderes das polícias dos municípios.

É importante registrar que, através do Decreto nº. 5.289, de 29.11.04, desenvolveu-se um programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, em acordo com o princípio da solidariedade federativa (art. 144 e 241, CF/88). A Força Nacional deve agir de maneira ostensiva. Será voluntária a possibilidade de adesão por parte dos Estados e a sua atuação ocorrerá por solicitação expressa do Governador do Estado ou do Distrito Federal.

Observa-se que as forças policiais possuem um importante papel na preservação, manutenção e restauração da segurança pública. Empende ressaltar, contudo, ser imprescindível uma melhor estruturação dos órgãos da segurança pública no combate ao crime.

2.3 Crise na Segurança Pública

Mesmo com todo o aparato na legislação brasileira determinando o dever do Estado em garantir a paz social, a falta de segurança, atualmente, é uma questão que está presente em todo o território do país preocupando toda a população.

Indubitavelmente, a violência está tomando conta do Brasil. Mesmo sendo uma nação regida por uma Constituição Democrática, não consegue atingir a determinação de proteger as pessoas e os bens constantes em seu território devido à consumação de uma grande crise na segurança pública.

A verdade é que as políticas de segurança traçadas pelo Estado não atingem o objetivo de proporcionar a população a efetividade do direito à segurança. Tal fato, por exemplo, pode ser constatado quando observado o aumento da criminalidade que se encontra fora do controle estatal, fazendo com que o cidadão de bem viva inseguro e busque a proteção na segurança particular, com seus próprios recursos.

Baptista (2007, p.126) entende que:

O medo e o sentimento de insegurança, especialmente experimentado nas grandes cidades, são reforçados pelo distanciamento entre os cidadãos, que acabam por abandonar os espaços sociais e pelo sentimento de desconfiança de uns em relação aos outros e destes com as instituições oficiais, que não tem se mostrado capazes de responder aos anseios da

população de desfrutar uma maior qualidade de vida, idealizada através do conceito de segurança.

A inércia do Poder Público é um dos principais fatores para a anormalidade na segurança pública. Inexiste o interesse por parte dos governantes em garantir o aprimoramento do serviço destinado à erradicação do crime. Os investimentos estatais em segurança pública são por demais inferiores ao que seria necessário para atingir um mínimo razoável na prestação do serviço aludido.

Campos (2004) relata que, nos Estados Unidos, por exemplo, investem-se 70 vezes mais no combate a violência do que no Brasil. Conforme disposto no site do paraibanews, publicado em 10/10/2008, em todo ano de 2007 foram investidos no Brasil R\$ 35 bilhões em segurança pública pelos Estados e pelo governo federal, 13,1% a mais que o volume aplicado em 2006. No Estado da Paraíba, em relação ao mesmo período, houve um crescimento de 12,1% nos gastos com a segurança. Apesar dos maiores investimentos, verifica-se que não é o suficiente para o Poder Público combater o atual estágio de delinqüência que atinge a nação brasileira, em todos os estados federativos.

A existência de pessoas pertencentes ao próprio aparelho estatal que contribuem com a criminalidade é imensa. Desde os integrantes dos mais altos cargos públicos até os mais inferiores são comumente apresentados e denunciados pela mídia como articuladores de atos que, de forma direta ou indireta, vão favorecer o alastramento do crime.

Pois bem, não se pode esquecer os vários escândalos públicos, como o do denominado Mensalão ou da Operação Sanguessuga e muitos outros, que ocorreram envolvendo os membros do Poder Legislativo, pessoas eleitas pelo povo,

mas que estão utilizando o dinheiro público de forma desonesta ao invés de investir em serviços essenciais como a segurança pública!

A troca de favores também é um fator que expande a corrupção em meio aos integrantes da Administração. Dessa forma, os funcionários públicos cooperam intensamente para a propagação do crime organizado quando utilizando de sua condição de agente estatal e fornecem informações ou proporcionam facilidades para que os criminosos possam agir.

A ação policial apresenta-se muitas vezes ineficiente diante da violência e do crime organizado. Faltam estratégias de contenção ao crime que proporcione resultados positivos. A deficiência nos treinamentos, salários incompatíveis com o desempenho de suas funções tornam os integrantes da polícia vulneráveis à corrupção. A atividade ostensiva e repressiva da força policial, em muitos casos, são permeadas de atrocidades e abusos devido a má formação do seu contingente.

No Brasil, fatores como a desigualdade social; a educação fornecida de forma precária e insuficiente; o desemprego que atinge grande parte da população; entre outros, ocasionam o desenvolvimento de crianças e jovens sem qualquer preparação para a vida, e que diante da falta de oportunidades, vão se tornar verdadeiros marginais, muitas vezes, não por vontade, mas por não terem alternativas. Esta realidade é, infelizmente, uma agravante sem proporções no que tange o aumento da criminalidade.

Diante da instabilidade no combate à violência pelo qual se atravessa, é oportuno destacar que no Brasil, a segurança interna deixou de ser uma atividade desempenhada apenas pelo Estado. Juntamente com o Poder Público, a iniciativa privada assumiu a função de contribuir para a tranquilidade das pessoas com

policiamento ostensivo, além da tarefa de ressocialização dos condenados criminalmente. Relata o doutrinador Molina (2006, p. 347) que:

O recente e progressivo aumento dos serviços de segurança privada é uma resposta a, provavelmente, três fatores: a significativa multiplicação dos objetos suscetíveis ou necessitados de proteção (tanto de caráter mobiliário como imobiliário) o sentimento de insegurança e medo do delito e, em seguida, a crise do sistema de segurança pública [...]

Porém, é sempre conveniente lembrar que a segurança pública não é responsabilidade apenas do Estado, ou da iniciativa privada, mas de toda a sociedade.

Para que haja uma mudança no atual quadro da crise de insegurança social, prescindirá da criação de novos organismos ou estruturas sociais, mas será necessário que não seja mais admitido o processo cultural comprometido com os ideais de poder, controle e alienação. Deve ser posto em prática, de forma efetiva, as políticas públicas fortes e com objetivos definidos, que não deve ficar apenas na teoria. Do contrário, o esforço não ultrapassará a retórica dos discursos, conforme entendimento de Baptista (2007).

Merecem atenção as significativas palavras de Stoco (2008) ao considerar que “o Estado faliu, está anômico, não cumpre a sua finalidade e não mais responde aos estímulos e, portanto, está incapacitado para reagir e proteger”. E conclui “é um doente terminal”. Diante de todo o exposto, no atual estado de insegurança que só se agrava, admite-se a intensa crise na segurança e o domínio das organizações criminosas nos espaços em que a ordem e a paz social deveriam se fazer presentes. Portanto, tendo essa visão geral acerca da segurança pública e de sua crise atual, analisar-se-á no próximo capítulo a possibilidade de responsabilizar o

ente estatal pela deficiência em realizar ou proporcionar o serviço de segurança pública à coletividade.

CAPÍTULO 3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição brasileira garante a segurança, como um dever do Estado a todos aqueles que se encontrem no território. Entretanto, a realidade que se manifesta é a incontestável crise na segurança pública, contrariando o descrito no texto da Lei Maior.

Não se questiona a constante omissão do Poder Público diante do seu dever de prestar a segurança aos cidadãos da imensa nação que é o Brasil. A segurança é um serviço público essencial, nesse aspecto, analisa Medauar (*apud*, Pinto, 2008, p.106) que o "serviço público refere-se à atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como por exemplo: água, energia elétrica, transporte urbano".

É fato notório que a crise no serviço de segurança pública faz com que o crime fique quase sempre fora de controle. O papel do Estado em proporcionar a paz interna não mais está sendo concretizado, comprometendo, com isso, a tranquilidade dos indivíduos bem como a preservação da ordem pública.

Os órgãos encarregados pela segurança apresentam-se por demais desestruturados e não conseguem conter o crescimento da criminalidade. O Poder Público é omissor quando não oferece as condições viáveis às polícias, permitindo que alguns de seus agentes, inabilitados para o cargo, saiam atirando sem a certeza do alvo correto, ou em outras palavras, eles atiram sem saber em quem e só depois dos disparos verificam quem é na verdade, a vítima. Atrocidade imensurável quando o alvo atingido é um cidadão de bem que paga os seus impostos em dia, impostos estes, que se destinam aos cofres da Administração para que os serviços públicos sejam oferecidos com qualidade.

Tornou-se corriqueiro ouvir os noticiários divulgarem situações que alastram o medo e a insegurança entre os cidadãos. Casos como o do menino João Roberto, de grande repercussão, assassinado brutalmente no Rio de Janeiro por policiais que na ocasião metralharam o carro da mãe do garoto, confundido com o carro de bandidos; os incidentes de ônibus incendiados causando a morte de passageiros; meninos malabaristas que aterrorizam a tranqüilidade dos motoristas quando estes param nos sinais de trânsito, são fatos que marcam a inoperância da segurança nacional. Frequentemente, as autoridades públicas, através da mídia, pedem desculpas pela falta de segurança pública.

O Estado, como detentor do dever de assegurar a prestação de um serviço de segurança eficiente, encontra-se falido, não atingindo a missão determinada pela Constituição. A partir daí, questiona-se: será o Poder Público responsabilizado pelos danos causados ao particular quando houver a falha ou omissão na prestação do serviço de segurança pública?

A responsabilização do Poder Público deve levar em consideração a inexistência de excludentes como: culpa exclusiva da vítima, culpa de terceiro, força maior e estado de necessidade. Verificada a presença de alguma das excludentes, o Estado não responderá se ficar provado que não concorreu, de nenhum modo, para ocorrência do dano.

Entretanto, para formular uma melhor resposta da indagação feita anteriormente, no que diz respeito a responsabilidade do Estado, é curial remeter-se ao Capítulo I, do presente trabalho, e examinar as diretrizes de sua evolução e de sua história. Como foi visto, a princípio, no período absolutista, vigorava a Teoria da Irresponsabilidade estatal eximindo a Administração de qualquer obrigação por suas atuações ou omissões. Uma verdadeira injustiça para com a sociedade. Foi então

quando a Teoria da Culpa ou da responsabilidade subjetiva encontrou espaço, dando ênfase a “culpa” como pressuposto da responsabilidade civil do Estado.

Com o decorrer do tempo, passou-se a destacar a noção de risco em detrimento da noção de culpa. Assim, com base na Teoria do Risco ou objetiva, entrou em cena a responsabilidade objetiva do Estado, sendo constatada apenas pela existência do nexo causal entre a ação ou omissão e o prejuízo sofrido pelo particular, levando-se em consideração o risco criado pela simples atuação, afastando a culpa como elemento compositor da responsabilidade.

Mesmo com a determinação da responsabilidade objetiva do Estado pela Constituição de 1988, não há consenso doutrinário ou jurisprudencial em relação à omissão do Poder Público que vier a causar algum dano ao particular, ao contrário do que ocorre com os atos comissivos. O sistema a ser adotado poderá ser o objetivo ou o subjetivo em relação aos casos de omissão pública na segurança.

3.1 Aplicação da Responsabilidade Subjetiva do Estado

Desse modo, por muito tempo, prevaleceu a responsabilidade subjetiva do Estado, fundamentada na necessidade de provar a culpa dos agentes públicos, diante da omissão ou falha na prestação do serviço público essencial que é a segurança. Assevera sobre o assunto Di Pietro (2006, p.621):

Essa culpa do serviço público ocorre quando: o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal. Em qualquer dessas três hipóteses, ocorre a culpa (*faute*) do serviço ou acidente administrativo, incidindo a responsabilidade do Estado independentemente de qualquer apreciação de culpa do funcionário.

A culpa do serviço público, segundo a aludida doutrinadora, será suficiente para a constatação da responsabilidade do Estado nos casos de mau funcionamento, não funcionamento ou funcionamento tardio. (DI PIETRO, 2006)

De forma unânime, entre os anos de 1946 e 1988, pode-se afirmar que a jurisprudência, principalmente no que diz respeito aos julgados do STF, adotou a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado nos casos de omissão na segurança. Após o ano de 1988, ainda existem decisões no sentido da adoção da responsabilidade subjetiva, porém, sem a mesma intensidade de antes. Nesse foco, citam-se como exemplos, os julgados da Suprema Corte:

EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL - ESTADO - MORTE DE POLICIAL MILITAR – ATO OMISSIVO VERSUS ATO COMISSIVO. 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. (STF, RE 140270, Rel. **Ministro Marco Aurélio**, DJ 18/10/1996)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVA. CIVIL. DANO MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO. MORTE DE PRESIDIÁRIO POR OUTRO PRESIDIÁRIO: RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA – *FAUTE DU SERVICE*, CF, ART.37, §6º. A responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, ocorre diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa. Essa responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica de direito privado, prestadora de serviço público. Tratando-se de ato omissivo do Poder Público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imprudência ou imperícia, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a *Faute du service* dos franceses. Ação julgada procedente, condenando o Estado a indenizar a mãe do presidiário que foi morto por outro presidiário, por dano moral. Ocorrência de *Faute du service*. RE não conhecido. (RE 179.147-1 – Rel. Carlos Velloso – j.12.12.1997 – DJU 27.02.1998, p.18)

Nos casos de falta de segurança, segundo os seguidores dessa vertente, somente nos cânones da teoria subjetiva, fundamentada na culpa, será admissível imputar ao Estado, a responsabilidade pelos danos originados de possíveis omissões.

3.2 Aplicação da Responsabilidade Objetiva do Estado

A partir da ordem constitucional de 1988, passou-se a observar uma nova tendência na jurisprudência brasileira em alinhar os casos de omissão do Estado ao sistema da responsabilidade objetiva. O artigo 37, §6º, da Constituição Federal, para os adeptos dessa corrente, passou a abranger tanto os ato comissivos como os omissivos. Tal fato não implica que houve o afastamento da divergência doutrinária, nem significa a determinação de uma nova orientação pacífica nos julgados.

Sem qualquer questionamento, o Estado deve exercer o que lhe foi predeterminado pela Lei Maior com absoluta eficiência e, conseqüentemente, não causar danos a ninguém. Independentemente de culpa, o Poder Público será obrigado a indenizar na hipótese do não cumprimento do dever de prestação do serviço de segurança pública, isso aplicado tanto aos casos de ação ou omissão estatal.

Destarte, sempre que o agente público contribuir, seja com uma conduta positiva ou negativa, para o desenvolvimento de um ato lesivo à ordem pública, à incolumidade das pessoas e ao patrimônio, será o Estado responsável pelo ressarcimento do prejuízo, ainda que não tenha participado do ato ilícito em si, mas apenas tenha criado uma situação para que o evento danoso ocorresse.

A doutrina e a jurisprudência vêm entendendo pela não responsabilização do Estado quando for constatada uma situação de omissão genérica do seu dever de agir. Tomando como exemplo um assalto em via pública, cuja inevitabilidade foge a possibilidade do controle estatal. Seria aqui, inadequado atribuir a responsabilidade à Administração, pois estaria consolidada a teoria do risco integral determinando o Estado como segurador universal, causaria assim, a falência do aparelho estatal prejudicando ainda mais os serviços essenciais.

No entanto, diante de uma omissão estatal, caracterizada como específica, ou em outras palavras, quando é observada uma situação específica que denote uma omissão concreta do dever jurídico de agir do Poder Público, será admitida a responsabilização deste. Tal como no caso de assalto em via pública, mas que ocorre sempre no mesmo local, de forma constante, e as autoridades públicas permanecem inertes para a solução do problema.

É interessante comentar, na direção da responsabilidade objetiva, uma decisão proferida no mês de junho do corrente ano, onde o juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo julgou procedente a ação de nº 583.53.2006.138129-2 condenando a Fazenda Pública do Estado de São Paulo a indenizar o “*quantum*” que seria correspondente aos danos materiais causados aos 21 coletivos da Empresa Himalaia Transportes Ltda, caso ocorrido no ano de 2006. Na ocasião, as organizações criminosas com o comando do interior dos presídios promoveram, com ajuda de marginais que estavam fora do cárcere, atos de violência que resultou em 21 ônibus incendiados. A procedência da ação, segundo o juiz, decorreu da análise da responsabilidade do Estado, que permaneceu omissa, vez que havia a previsibilidade do fato ter ocorrido devido as escutas telefônicas realizadas pelas autoridades, com verídicas informações para que o dano fosse evitado.

O Estado deveria ter total controle sobre os presídios, mas para que ocorram situações como a descrita anteriormente, como a comunicação entre os marginais de dentro com os de fora dos presídios, faz-se presente, sem sombra de dúvidas, a falha humana ou a participação dos funcionários. Infelizmente, na maioria das vezes, integrantes corruptos da polícia e do sistema penitenciário favorecem ao desencadeamento do crime em troca de retribuições pecuniárias oferecidas pelos delinqüentes. Diante do dever de prestar um serviço de segurança pública, conforme está solidificado na Carta Constitucional, o Estado mais uma vez é omissivo, pois não prepara seus agentes para que atuem de forma a não desenvolver condutas que deflagrem a insegurança, prejudicando a paz e a tranqüilidade pública.

Em um caso de insuficiência no treinamento de policial militar, determinada pela falha na segurança, o STF informa seu pensamento na decisão do recurso extraordinário nº 160401/SP:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. C.F., art. 37, § 6º. I. - Agressão praticada por soldado, com a utilização de arma da corporação militar: incidência da responsabilidade objetiva do Estado, mesmo porque, não obstante fora do serviço, foi na condição de policial-militar que o soldado foi corrigir as pessoas. O que deve ficar assentado é que o preceito inscrito no art. 37, § 6º, da C.F., não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público. II. - R.E. não conhecido.

É fundamental que o Poder Público ofereça uma formação adequada aos seus agentes para o fortalecimento do combate ao crime. São imprescindíveis condições dignas de trabalho como salários que correspondam a responsabilidade de suas funções, assistência psicológica, freqüentes cursos de aperfeiçoamento e, principalmente uma avaliação que realmente faça integrar aos quadros públicos pessoas adequadas que condizem com o imenso encargo de prestar um serviço de

qualidade, garantindo uma boa qualidade de vida e uma convivência pacífica afastada do sentimento do medo.

No bojo da dialética da responsabilidade objetiva da administração em casos que envolvem a falta da prestação eficiente do serviço de segurança pública, é imperioso destacar o recente entendimento do STF em questão, envolvendo a responsabilidade estatal numa situação de assalto em via pública. De acordo com o informativo 502 da Suprema Corte:

O Tribunal, por maioria, deu provimento a agravo regimental interposto em suspensão de tutela antecipada para manter decisão interlocutória proferida por desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, que concedera parcialmente pedido formulado em ação de indenização por perdas e danos morais e materiais para determinar que o mencionado Estado-membro pagasse todas as despesas necessárias à realização de cirurgia de implante de Marcapasso Diafragmático Muscular - MDM no agravante, com o profissional por este requerido. Na espécie, o agravante, que teria ficado tetraplégico em decorrência de assalto ocorrido em via pública, ajuizara a ação indenizatória, em que objetiva a responsabilização do Estado de Pernambuco pelo custo decorrente da referida cirurgia, "que devolverá ao autor a condição de respirar sem a dependência do respirador mecânico". STA 223 AgR/PE, rel. orig. Min. Ellen Gracie, rel. p/ o acórdão Min. Celso de Mello, 14.4.2008. (STA-223)

Com o provimento do agravo regimental, o Tribunal entendeu pela existência de uma grave omissão, permanente e reiterada por parte do Estado de Pernambuco, precisamente, por parte da Polícia Militar daquela Unidade Federativa, em prestar de forma eficaz o serviço de segurança ou de policiamento ostensivo nas localidades que constantemente são cenários de práticas delituosas.

Como consequência de tal fato, o informativo declarou que "o cidadão teria o direito de exigir do Estado, o qual não poderia se demitir das consequências que resultariam do cumprimento do seu dever constitucional de prover segurança pública, a contraprestação da falta desse serviço". Foi reforçado ainda que, nas

hipóteses de falta de serviço que ocasionarem prejuízos ao particular, configuraria a responsabilidade objetiva do Estado, considerando o dever de prestação efetiva do serviço e o efeito lesivo causado pela omissão administrativa. Estariam assim presentes os pressupostos da responsabilidade atribuída ao Estado, para que este tenha a obrigação de indenizar. Caracterizou-se uma inteligente decisão onde “aduziu-se que entre reconhecer o interesse secundário do Estado, em matéria de finanças públicas, e o interesse fundamental da pessoa, que é o direito à vida, não haveria opção possível para o Judiciário, senão de dar primazia ao último”.

No sentido de que a responsabilidade civil do Estado será objetiva, também, no que concerne aos atos omissivos ou falha na segurança, manifestou-se ainda, o STF:

EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ART. 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FAUTE DU SERVICE PUBLIC CARACTERIZADA. ESTUPRO COMETIDO POR PRESIDIÁRIO, FUGITIVO CONTUMAZ, NÃO SUBMETIDO À REGRESSÃO DE REGIME PRISIONAL COMO MANDA A LEI. CONFIGURAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. Impõe-se a responsabilização do Estado quando um condenado submetido a regime prisional aberto pratica, em sete ocasiões, falta grave de evasão, sem que as autoridades responsáveis pela execução da pena lhe apliquem a medida de regressão do regime prisional aplicável à espécie. Tal omissão do Estado constituiu, na espécie, o fator determinante que propiciou ao infrator a oportunidade para praticar o crime de estupro contra menor de 12 anos de idade, justamente no período em que deveria estar recolhido à prisão. Está configurado o nexo de causalidade, uma vez que se a lei de execução penal tivesse sido corretamente aplicada, o condenado dificilmente teria continuado a cumprir a pena nas mesmas condições (regime aberto), e, por conseguinte, não teria tido a oportunidade de evadir-se pela oitava vez e cometer o bárbaro crime de estupro. Recurso extraordinário desprovido. (STF, RE 409203, Rel. para o Acórdão: **Ministro Joaquim Barbosa**, 2ª Turma, DJ 20/04/2007)

Mais um caso de responsabilidade civil do ente estatal em casos de omissão na prestação de segurança pública foi resolvido com esteio na teoria objetiva, quando o Estado do Rio de Janeiro foi condenado a indenizar um particular que

após ser vítima de uma bala perdida ficou paraplégico, fato ocorrido na Estrada Grajaú-Jacarepaguá. O Estado do Rio foi considerado omissor pelo juiz Gustavo Bandeira, da 5ª Vara da Fazenda Pública, processo nº 2003.001.008532-9, em decisão proferida no ano de 2006, pela insuficiência de medidas administrativas eficientes capazes de evitar danos como o sofrido pelo autor, assim declara o juiz em sua decisão monocrática:

Naqueles locais em que se verifica uma omissão específica do dever de segurança pública, caracterizada pelos reiterados incidentes envolvendo a ação de bandidos, sem uma ação estatal eficiente para evitar ou pelo menos diminuir tal atuação reincidente destes marginais, deve o réu ser chamado à sua responsabilidade de indenizar aqueles que venham a sofrer um dano decorrente desta omissão específica do dever de agir.

Além do valor equivalente aos danos morais e estéticos, o Estado fluminense foi condenado a pagar uma pensão correspondente ao salário percebido pela vítima antes do evento danoso, e outras despesas com fisioterapia e acompanhamento médico.

Convém analisar, ainda, uma hipótese especial de atribuição de responsabilidade civil do Estado, onde a maior parte da jurisprudência brasileira tende para a aplicação da teoria objetiva. Trata-se das situações em que o Poder Público tem o dever de oferecer a segurança ao patrimônio ou à pessoa que se encontra sob a sua guarda. Como por exemplo, os casos dos prisioneiros que sofrem algum tipo de dano à sua incolumidade física no interior de estabelecimentos prisionais. O Tribunal do Rio de Janeiro, neste sentido, entende que:

EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. MORTE DE DETENTO EM PENITENCIÁRIA. DANO MORAL. INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. MORTE DE DETENTO NO

INTERIOR DE ESTABELECIMENTO PRISIONAL. DEVER DE GUARDA. DANOS MORAIS. VALOR DA INDENIZAÇÃO. 1 – A responsabilidade objetiva por danos oriundos de pessoas sob a guarda do Estado aplica-se, também, em relação, àqueles que se encontram sob a sua guarda, como é o caso do interno em estabelecimento prisional. 2 – Provado, então, o evento, nexos causal entre o dano e a falha do dever de guarda do detento, que lhe impõe zelo por sua integridade física, caracterizado está o dever de indenizar. 4 – Devida a indenização por dano moral consiste na reação emotiva da qual a Autora seria poupada não fora a ocorrência da trágica e súbita morte de seu filho. 5 – Desprovimento do recurso.

É dever, portanto, que a Administração cumpra o que é expresso no texto constitucional, preservando a integridade física e moral dos detentos de ações violentas advindas dos próprios detentos, dos agentes públicos ou até mesmo de terceiros estranhos a relação prisional. Com clareza preleciona Meirelles (2004, p. 631):

Assim, alunos da rede oficial de ensino, pessoas internadas em hospitais públicos ou detentos, caso sofram algum dano quando estejam sob a guarda imediata do Poder Público, têm o direito à indenização, salvo se ficar comprovada a ocorrência de alguma causa excludente daquela responsabilidade estatal.

Não só em relação aos detentos o Estado deve ser preciso no que diz respeito a vigilância e zelo, mas a todos que estejam sob a sua guarda imediata.

Verifica-se que fica consolidado, após a análise jurisprudencial acima referida, que é dever do Estado responder pelos danos ao particular quando não oferecer o serviço de segurança adequado. Assim, na hipótese em que o Poder Público tiver o dever de agir, conforme estabelecido em lei e se omite, será gerado um ato ilícito que, conseqüentemente, deverá ser reparado.

Independentemente da direção a ser tomada, seja no sentido da responsabilidade subjetiva ou da responsabilidade objetiva do Estado, o

ressarcimento dos danos causados ao particular pela omissão no dever de prestar o serviço de segurança pública, deverão ser atribuídos ao Poder Público, inexistindo assim, alguma excludente. De nenhuma forma os encargos da má administração por parte do Estado, devem ser transferidos ao particular.

Destarte, diante da problemática da falta de segurança, a responsabilização do ente estatal de forma mais constante e presente nos julgados brasileiros poderá ser um fator imprescindível para que os administradores públicos despertem para a elaboração de políticas de segurança que realmente erradiquem a intensa onda de criminalidade que atormenta o país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Responsabilidade Civil do Estado é um instituto que vem ao longo da história sofrendo modificações até chegar ao estágio atual. Várias foram as teorias que a fundamentaram. A responsabilidade estatal é direcionada a assegurar a estabilidade nas relações entre a sociedade e o Estado, ressarcindo o indivíduo diante de eventuais danos causados pela atuação da Administração.

É no texto constitucional que são determinadas imensuráveis obrigações do Estado para com o cidadão. Se o Poder Público não cumprir o que lhe foi imposto, seja por conduta omissiva ou comissiva, será atribuída a responsabilização ao ente estatal pelos eventuais danos causados ao particular.

Destarte, foi visto que com o advento da Constituição de 1988, pelo que dispõe o artigo 37, §6º, a responsabilidade do Estado encontra amparo na teoria do risco administrativo, sendo definida, portanto, como objetiva.

A utilização da responsabilidade objetiva nos atos comissivos da Administração não encontra discrepâncias. Entretanto, no que se refere às condutas omissivas, há a existência de uma grande divergência, tanto doutrinária como jurisprudencial. Nos dias atuais, segue com mais intensidade a aplicação da responsabilidade objetiva do Estado, afastando a culpa como pressuposto para a obrigação de indenizar.

Constatou-se com a realização dessa pesquisa, que a segurança pública é considerada como sendo um serviço público essencial devendo ser prestado pelo aparelho estatal. Além disso, é um direito pertencente a todo cidadão, como assevera a Lei Maior. Caso não seja oferecido de forma efetiva, poderá o Estado, por sua omissão, comportar os danos causados aos indivíduos.

Visualizou-se a existência de vários fatores que determinam a crise na segurança pública no Brasil, quais sejam: as políticas de segurança não atingem o seu objetivo; a comprovação da inércia do Poder Público no que tange a falta de interesse dos administradores; a corrupção de alguns agentes públicos; a má estruturação dos órgãos que compõem a segurança pública; dentre outros motivos. Observou-se que, o artigo 144 da Constituição Federal que atribui o dever do Estado de prestar a segurança não está sendo cumprido. Os efeitos e conseqüências são os mais nefastos possíveis.

Desse modo, diante do aumento da criminalidade e da insegurança em que vive o país, não é mais interessante a população permanecer inerte e suportar a ineficiência do Poder Público. Como exposto na pesquisa, a jurisprudência brasileira está punindo o Estado por suas falhas na segurança pública. O Poder Judiciário de forma inteligente está impondo ao ente estatal a obrigação de indenizar as vítimas pela falha na administração.

Seja com a adesão da teoria subjetiva para a responsabilização do Estado, hoje menos utilizada, ou, no sentido da atribuição da responsabilidade objetiva estatal, o importante será, sem sombra de dúvidas, que o Poder Público suporte os encargos oriundos da falta de segurança que assola toda a nação. E, portanto, exima o particular de qualquer prejuízo.

A pesquisa jurisprudencial ajudou profundamente a identificar importantes avanços no que diz respeito as omissões do Estado na manutenção do serviço de segurança pública, principalmente no que tange à utilização da responsabilidade objetiva, prescindido da idéia de culpa, baseando-se apenas na conduta, seja ela omissiva ou comissiva, e no nexo de causalidade com o prejuízo sofrido. Com isso, pode-se dizer que é crescente o número de pessoas ressarcidas pelos prejuízos

decorrentes da falta de segurança. Quem sabe assim, com altos encargos determinados pela constante responsabilização, o Poder Público desperte para a criação de medidas que efetivamente combatam o crime.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Carlos Alberto. *Crescimento da criminalidade e a atuação estatal*. Curitiba: Juruá, 2007.

BRASIL. *Código Civil (2002)*. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. São Paulo: Saraiva 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo nº 502. STA 223 AgR/PE, rel. orig. Min. Ellen Gracie, rel. p/ o acórdão Min. Celso de Mello, 14.4.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento /informativo502.htm>>. Acesso em: 13/08/08.

_____. Recurso Extraordinário nº 140270/MG. Relator: Min. Marco Aurélio. Acórdão em: 15 de abril de 1996. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 25/08/08.

_____. Recurso extraordinário nº 179147-1/SP. Relator: Min. Carlos Velloso. Acórdão em: 11 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 25/08/08.

_____. Recurso extraordinário nº 160401/SP. Relator: Min. Carlos Velloso. Acórdão em: 20 de abril de 1999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 25/08/08.

_____. Recurso Extraordinário nº 409203/RS. Relator: Min. Carlos Velloso. Acórdão em: 07 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 25/08/08.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado Rio de Janeiro. Apelação Civil nº 19826/2004. 27 de agosto de 2004. Disponível em: [http://meuhd.com.br/clientes/jml_par_Responsabilidade Civil do Estado. Morte de Preso. Caso U%C3%AA.doc](http://meuhd.com.br/clientes/jml_par_Responsabilidade_Civil_do_Estado_Morte_de_Preso_Caso_U%C3%AA.doc)>. Acesso em: 4/11/2007.

_____. Processo nº 2003.001.008532-9. Decisão proferida em dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/static/text/51429,1>>. Acesso em: 29/10/2008.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo nº 583.53.2006.138129-2. Decisão proferida em 19 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/69859/>. Acesso em: 30/09/08.

CAMPOS, Wlamir Leandro Motta. Os números da violência urbana no Brasil no século XXI. 2004. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/16/63/1663/>>. Acesso em: 08/11/08.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. vol. 7. 19ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil*. 4ª ed. rev. e atual. e reform. São Paulo: Saraiva, 2006.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2006.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

Jornal da Paraíba. Gastos com a segurança na Paraíba crescem 12,1%. Disponível em: <<http://www.paraibanews.com/paraiba/gastos-com-seguranca-na-paraiba-crescem-121/>>. Acesso em: 04/11/08.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 20ª ed., rev. e atual. São Paulo, Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais do Direito Administrativo*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1966.

MOLINA, Antonio García-Pablos de. *Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos; introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95, Lei dos Juizados Especiais Criminais* / Antonio García-Pablos de Molina, Luiz Flávio Gomes. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MUKAI, Toshio. *Responsabilidade solidária da administração por danos ao meio ambiente*. Conferência pronunciada no II Simpósio Estadual de Direito Ambiental. Curitiba, 1987.

PINTO, Helena Elias. *Responsabilidade Civil do Estado por Omissão*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

SOARES, Emmanuel José Peres Netto Guterres. *A responsabilidade civil do Estado pela falta do serviço de segurança pública*. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5889>

RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil : responsabilidade civil*. vol. 4. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. *Forças Policiais no sistema constitucional, página "direito militar"*. Disponível em: <www.militar.com.br>, 2003, p. 1-4.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

STOCO, Rui. *Responsabilidade civil e segurança pública*. 2008. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/canal/direito-e-justica/news/241854/>>. Acesso em: 13/08/2008.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. Rio de Janeiro: Renovar, v. I, 2004.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil :Responsabilidade Civil*. vol. IV. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2006

Wikipedia. Conceito de segurança pública. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Seguran%C3%A7a_p%C3%BAblica>. Acesso em: 2/10/2008.