

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO -
INDENIZAÇÃO - DANO MORAL - ATO ILÍCITO - POLICIAL MILITAR - ASSASSINATO EM DIA DE
FOLGA - FATO DO SERVIÇO - PRINCÍPIO DA IGUALDADE - PENSÃO - PEDIDO ALTERNATIVO -
DEPENDÊNCIA ECONÔMICA - AUSÊNCIA DE PROVA**

Ementa: Responsabilidade extracontratual do Estado. Teoria do risco administrativo. Policial assassinado em dia de folga. Fato do serviço. Princípio da igualdade. Justiça distributiva. Distribuição dos ônus decorrentes da situação de risco criada pelo Estado para o bem de todos. Indenização devida.

- Em se demonstrando que o policial assassinado, conquanto não estivesse em serviço, foi alvejado pelo fato de ser policial, configura-se o “fato do serviço”, a ensejar a aplicação da teoria do risco administrativo, pelo qual a Administração, ainda que não seja a causadora direta do dano, é a responsável por situação que, em seu desdobramento direto, causa dano a terceiro.

- O princípio da igualdade impõe que o dano decorrente da situação de risco, criada pela atividade administrativa, seja compartilhado por todos os membros da coletividade, justificando a condenação do Estado a indenizar o particular que houver sofrido sozinho os efeitos danosos.

APELAÇÃO CÍVEL N° 1.0702.04.129976-0/001 - Comarca de Uberlândia - Apelantes: Antônio Libério dos Santos e outra - Apelado: Estado de Minas Gerais - Relator: Des. MAURÍCIO BARROS

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM DAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 12 de junho de 2006. -
Maurício Barros - Relator.

Notas taquigráficas

O Sr. Des. *Maurício Barros* - Trata-se de apelação interposta por Antônio Libério dos Santos e Aparecida Viani Silva Santos, da sentença proferida nos autos da ação de reparação de danos ajuizada pelos autores contra o Estado de Minas Gerais, que julgou improcedente o pedido de indenização pela morte do filho dos autores, policial militar, ao fundamento de inexistência de prova de falha ou omissão do Estado em manter preso o autor do crime, bem como de que a vítima colaborava no sustento da família, ou mesmo de serem os autores dependentes legais do filho falecido (f. 194/197).

Em suas razões recursais, alegam os apelantes, em síntese, que a responsabilidade civil do Estado é objetiva e prescinde de culpa; que foi negligente o Estado, ao não fornecer proteção à vítima, e por não ter recolhido o menor infrator que deu cabo da vida da vítima, incorrendo em culpa *in vigilando*; que, em face da responsabilidade objetiva do Estado, o ônus da prova é invertido, cabendo ao ente público demonstrar a ocorrência de alguma causa excludente de responsabilidade; e que a morte do filho lhes gera direito à indenização por danos morais. Pedem a reforma da r. sentença, para condenar o apelado nos pedidos constantes da inicial (f. 199/216).

O apelado argumenta, em contra-razões, que o Estado, embora garantidor da segurança pública, não tem a obrigação de garantir a inexistência de qualquer tipo de ilícito; que a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é de natureza subjetiva, e não objetiva, exigindo a demonstração de dolo ou culpa; que não há nexo de causalidade entre a morte do policial e qualquer ação ou omissão do Estado; e que, ainda que se considerasse que a morte do policial se deu em razão da função que exercia, os apelantes não lograram demonstrar sua condição de dependentes legais daquele (f. 218/222).

Conheço do recurso, uma vez presentes os pressupostos para sua admissão.

Cuidam os autos de ação de indenização, com fundamento na responsabilidade civil do Estado, em função de o filho dos autores/apelantes ter sido assassinado, supostamente pela condição de ser policial militar. A pretensão preambular se destina ao ressarcimento de danos de ordem moral e material, estes alternativamente àqueles, a critério do julgador.

A responsabilidade civil se caracteriza pela necessária convergência de três elementos, os chamados integrantes da teoria da culpa: o dano, o ato ilícito que lhe seja a causa e o nexo causal entre ambos, ou seja, a regra geral é responsabilização de alguém pela prática de ato ilícito, que causa dano à esfera jurídica de outrem.

Em se tratando do Estado, entretanto, pela peculiaridade de sua posição na sociedade, desenvolveu-se a teoria do risco, a fundamentar a responsabilidade do ente público em situações diversas daquela vislumbrada na regra geral. Tal teoria do risco dá suporte à responsabilidade objetiva do Estado, pela qual se prescinde do elemento subjetivo para ensejar a responsabilização do ente estatal. Basta a ocorrência do dano ao particular, devido a uma ação do Estado. Os elementos de prova, portanto, se limitam a demonstrar a existência de dano e o nexo de causalidade entre ele e uma ação do Poder Público.

Com efeito, a evolução da teoria administrativa da responsabilidade civil decorreu da própria evolução da participação do Estado na sociedade, que se traduz numa intervenção cada vez mais freqüente, com possibilidade de injunções cada vez mais intensas e em diversas áreas da esfera jurídica do particular. “Diante disso, passou-se a considerar que, por ser mais poderoso, o Estado teria que arcar com um risco natural decorrente de suas numerosas atividades: à maior quantidade de poderes haveria de corresponder um risco maior” (José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, 15. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 452).

A doutrina estrangeira, tendo a alemã por pioneira, utiliza a teoria da relação jurídica multilateral, ou multipolar, para caracterizar as diversas relações jurídicas estabelecidas hoje pela Administração Pública, que envolve não apenas os sujeitos destinatários diretos do ato administrativo, mas todos aqueles que possam sofrer os efeitos do comportamento da Administração. Nesse sentido é a lição de Vasco Pereira da Silva (*Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Coimbra: Editora Almedina, 1998, p. 275-276).

A relação jurídica multipolar surge-nos, portanto, como uma manifestação da moderna Administração prestadora e constitutiva e representa uma transformação importante da sua forma de actuar e de se relacionar com a sociedade. (...) o Direito Administrativo de hoje já não pode ser mais concebido como um “direito da colisão” (*Kollisionrecht*) entre interesses públicos e privados, mas sim como uma espécie de “direito da distribuição” (*Distributionsrecht*) entre interesses privados perante a Administração Pública. A Administração de nossos dias já não se posiciona perante o cidadão como uma entidade meramente autoritária, ou como limitada à atribuição de prestações individualizadas, mas assume também uma função constitutiva da sociedade, procurando a realização do “equilíbrio entre posições jurídicas individuais contrapostas” (Bauer). Esta perspectiva da relação jurídica multilateral surgiu, na doutrina alemã, na seqüência da verificação do fracasso dogmático da doutrina do acto administrativo para compreender, na sua integralidade, os novos fenômenos jurídico-administrativos.

Destarte, a ampliação da atuação da Administração Pública na sociedade ensejou o desenvolvimento de teorias que refletissem a nova realidade.

A teoria do risco administrativo, já mencionada, tem também o propósito de compensar, juridicamente, o desnível de posições entre o Estado e o particular. Ela permite a responsabilização do Poder Público pelo “fato da Administração”, o que dispensa sua atitude volitiva, assim como a ilicitude de sua conduta, como requisitos necessários para a configuração da responsabilidade civil. A propósito, Hely Lopes Meirelles ensina que:

Na teoria da culpa administrativa exige-se a falta do serviço; na teoria do risco administrativo exige-se, apenas, o fato do serviço. (*Direito Administrativo Brasileiro*, 28. ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 623.)

O fato do serviço, por sua vez, não exige um comportamento, seja positivo, seja omissivo, da Administração, bastando a possibilidade de imputação do fato a ela. Assume relevo a qualificação do fato administrativo, conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

Daí que acarretam responsabilidade do Estado não só os danos produzidos no próprio exercício da atividade pública do agente, mas também aqueles que só puderam ser produzidos graças ao fato de o agente prevalecer-se da condição de agente público. (...) O que importará é saber se a sua qualidade de agente público foi determinante para a conduta lesiva. (*Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 14. ed., p. 851).

Nesse contexto se inserem as situações em que a ação danosa não é praticada por agente do Estado, mas este é quem cria a situação determinante da ocorrência do dano. Uma vez que a situação fora criada pelo Estado, em proveito de todos, compreende-se que não sejam os respectivos ônus suportados individualmente por um, ou alguns. Daí a responsabilidade do Estado por danos ocorridos em virtude da situação de risco criada. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello: “É o próprio Poder Público que, embora sem ser o autor do dano, compõe, por ato seu, situação propícia à eventualidade de um dano” (obra citada, p. 860).

Entendo ser essa precisamente a hipótese dos autos, porquanto foi o policial militar assassinado pelo fato de ser policial. Comprovou-se por prova testemunhal ser o filho dos apelantes um policial dedicado, que, mesmo quando dispensado ou em dia de folga, contribuía para a manutenção da ordem na cidade, atuando, muitas vezes, em conjunto com os policiais em serviço.

A conclusão das investigações policiais apontou que a vítima estava contrariando os interesses de uma quadrilha especializada em roubos

e furtos de veículos em Uberlândia, cujo chefe teria sido, inclusive, o mandante do crime (f. 98).

Francisco Rodrigues da Silva, em declarações prestadas à autoridade policial, informou ter presenciado o chefe da aludida quadrilha, Sérgio Bardelli, oferecer a quantia de R\$ 15.000,00 para o autor do crime executar o filho dos autores (f. 77/78).

As testemunhas Antônio Jarbas Luciano (f. 138) e Valter Luiz de Oliveira (f. 140) informaram em juízo que o policial vitimado combatia constantemente o crime, mesmo estando de folga e sem farda, tendo sido ameaçado de morte.

Nada se demonstrou nos autos que desabonasse a conduta do policial, restando evidenciado, ao contrário, que ele foi morto em função da sua qualidade de policial, ou seja, pela projeção que se fez, sobre a sua pessoa, do qualificativo de servidor público responsável pela segurança pública.

Aliás, a situação aqui tratada é semelhante às situações ocorridas na cidade de São Paulo, no mês de maio do corrente ano, em que inúmeros policiais, mesmo não estando em serviço, simplesmente pelo fato de serem policiais, foram executados por bandidos integrantes do famigerado “PCC”, uma organização criminosa que nasceu e espalha o terror a partir do interior dos presídios.

Tem-se que o risco da atividade de segurança, a que se dedicava o policial, em nome do Estado, pelo bem de toda a coletividade, constitui fato da Administração, que se coloca na linha direta do desdobramento que desemboca no evento lesivo.

Pelo princípio da igualdade, sobre o qual também se assenta a teoria do risco administrativo, deve-se distribuir por todos os membros da coletividade os efeitos danosos da situação jurídica a cargo do Estado. Recorro mais uma vez à lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Quem aufere os cômodos deve suportar os correlatos ônus. Se a sociedade, encarnada juridicamente no Estado, colhe os proveitos,

há de arcar com os gravames econômicos que infligiu a alguns para o benefício de todos (obra citada, p. 853).

Segundo a lição de Rui Stoco:

O risco e a solidariedade social são, pois, (...) os suportes dessa doutrina que, por sua objetividade e partilha de encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva ... (*Responsabilidade Civil*, 4. ed. São Paulo: RT, 1999, p. 503).

Desse modo, em nada interfere, *in casu*, a circunstância de se encontrar o militar em dia de folga, à paisana e em atividade pessoal (cabeleireiro), porquanto foi alvejado pelo autor do crime pelo fato de ser policial. Na linguagem vulgar do meio criminoso, o policial foi “caçado”, por representar perigo para as atividades ilícitas de uma quadrilha especializada em crimes contra o patrimônio.

Não é a hipótese, pois, de simples preposição, por estar atuando o militar em nome do Estado. Não se encontrava ele em serviço, mas, por causa desse serviço, em que representava o Estado, a bem de toda a coletividade, sobre a pessoa dele se projetou esse qualificativo, de modo que, na prática da conduta criminosa, não se distinguiu entre a pessoa e o policial - a pessoa representava sempre uma ameaça aos interesses ilícitos, pelo fato de ser policial.

Sendo os apelantes pais do policial militar, é inegável a dor, a perda e o abalo sofrido em suas esferas mais íntimas, dano esse que, tendo sido a eles causado pelo bem da comunidade como um todo, com toda ela deve ser compartilhado. Daí a justiça distributiva da teoria do risco, a ensejar a indenização aos apelantes por danos morais, a cargo do Estado.

Quanto à pleiteada modalidade alternativa de ressarcimento, por danos materiais, representada pelo pedido de pensão vitalícia, tenho que não basta a existência de prejuízo para que se evidencie a obrigação do Estado a indenizar. Necessário se faz que o interessado seja titular do direito e o demonstre. No caso dos autos, não lograram os apelantes demonstrar serem dependentes econômicos do filho

falecido, condição exigida para que se perdesse o direito à indenização. Nesse sentido, transcrevo julgado deste Tribunal:

Apelação cível. Indenização. Acidente de trânsito. Morte de filho maior. Presença dos requisitos autorizadores do dever de indenizar. Pensão mensal. Ausência de comprovação. Despesas com funeral não comprovadas. - Presentes os elementos essenciais para a caracterização da responsabilidade de indenizar, segundo a teoria da responsabilidade subjetiva adotada pelo legislador brasileiro, quais sejam o erro de conduta do réu, os prejuízos efetivamente sofridos pelos autores e o nexo de causalidade entre uma e outra, deve ser a requerida na ação condenada ao pagamento de indenização pelos danos por seu preposto causados. Afóra a hipótese de vítima menor, há a necessidade de os pais comprovarem concretamente a dependência econômico-financeira em relação ao filho morto em acidente, quando este é maior. Não bastam meras suposições, pois nesta hipótese não prevalece mais a presunção que ocorre quando o filho é menor. O direito indenizatório nesta hipótese liga-se, portanto, à dependência da vítima alegada por seus pais; condição *sine qua non* ao pensionamento pretendido. Não comprovada a alegada realização de despesas com luto e funeral, inadmissível a concessão de verba indenizatória a esse título (12ª Câmara Cível, Ap. Cível nº 2.0000.00.461304-3/000, Rel. Des. Domingos Coelho, j. em 15.06.05).

Desse modo, fazem jus os apelantes à indenização por danos morais, mas não por danos materiais. Tendo sido tal pedido de pensionamento vitalício, formulado de modo alternativo sucessivo, e em tendo sido acolhido o primeiro pleito, tenho que a procedência da demanda é total.

No que concerne à quantificação da indenização por dano moral, tarefa das mais difíceis, por não existirem critérios objetivos de fixação, entendo que não é excessiva a quantia mínima postulada na inicial, correspondente a 100 (cem) salários mínimos, razão pela qual deve ser acolhida.

Com esses fundamentos, dou provimento à apelação, para reformar a r. sentença e julgar

procedente o pedido, a fim de condenar o Estado de Minas Gerais a indenizar os apelantes com a quantia de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), que correspondem aos 100 (cem) salários mínimos pedidos na exordial, com atualização monetária segundo a tabela adotada pela Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, a partir do julgamento da apelação, acrescida de juros moratórios de 0,5% (meio por cento) ao mês, a partir do evento danoso (Súmula 54 do STJ), na vigência do Código Civil de 1916, passando para 1% (um por cento) ao mês, na

vigência do Código Civil de 2002, além de honorários advocatícios, que, com base no art. 20, § 4º, do CPC, fixo em R\$ 3.000,00.

Custas, *ex lege*.

Votaram de acordo com o Relator os Desembargadores *Antônio Sérvulo* e *José Domingues Ferreira Esteves*.

Súmula - DERAM PROVIMENTO.

-:-:-