



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Número do 1.0079.07.373679-9/001 **Númeraço** 3736799-
Relator: Des.(a) Alberto Vilas Boas
Relator do Acordão: Des.(a) Alberto Vilas Boas
Data do Julgamento: 22/11/2011
Data da Publicaçã: 16/12/2011

EMENTA: CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DANOS MATERIAIS E MORAIS. ASSALTO A MÃO ARMADA. RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OMISSÃO GENÉRICA. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. AUSÊNCIA DE CULPA. DEVER DE INDENIZAR AFASTADO. SENTENÇA MANTIDA. - Não é possível exigir do Estado constante e onipresente vigilância ao patrimônio individual de cada cidadão, de maneira que não se vislumbra culpa do réu pela omissão em evitar assalto à mão armada cometido em face da autora.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0079.07.373679-9/001 - COMARCA DE CONTAGEM - APELANTE(S): LEILA APARECIDA SUPRIANO - APELADO(A)(S): ESTADO DE MINAS GERAIS - RELATOR: EXMO. SR. DES. ALBERTO VILAS BOAS

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 1ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do Desembargador EDUARDO ANDRADE, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

Belo Horizonte, 22 de novembro de 2011.

DES. ALBERTO VILAS BOAS - Relator

NOTAS TAQUIGRÁFICAS



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

O SR. DES. ALBERTO VILAS BOAS:

VOTO

Conheço do recurso.

Trata-se de ação de indenização morais ajuizada por Leila Aparecida Supriano em face do Estado de Minas Gerais, objetivando receber ressarcimento por danos materiais e morais experimentados em razão de assalto a mão armada no qual lhe levaram o veículo, documentos e dinheiro.

Segundo se observa da inicial, no dia 14.06.2007, por volta das 9:00h, ao estacionar em frente a uma oficina de automóveis, foi abordada por dois homens armados, que lhe obrigaram a descer do carro, e nele fugiram levando documentos e dinheiro.

Na ocasião estava grávida e sofreu marcantes abalos com o fato, sendo certo que o veículo, adquirido dezesseis dias antes do fato, era utilizado como instrumento de trabalho e, com a paralisação de sua atividade, não pôde mais pagar o financiamento.

Após regular contraditório, o pedido foi julgado improcedente, e a sentença deve ser mantida, data venia.

No direito pátrio, em face do constante na Constituição Federal e no Código Civil, há abrigo jurídico para duas teorias em relação à responsabilidade que a Administração Pública poderá assumir - objetiva e subjetiva - dependendo, em cada hipótese, das circunstâncias do caso concreto gerador do dano suportado pelo administrado.

A espécie ora em estudo retrata responsabilidade subjetiva do ente público. Por certo, está-se imputando um ato omissivo decorrente da falta de proteção policial e de segurança, por meio de atuações específicas, ostensivas e repressivas da polícia militar, em garantia à incolumidade dos cidadãos e seus bens.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Neste particular, adverte Rui Stoco que:

"Para a verificação do fundamento da obrigação do Estado indenizar, a Constituição Federal distingue o dano causado pelos agentes da Administração (servidores) dos danos causados por atos de terceiros, ou por fenômenos da natureza. Observe-se que o art. 37, § 6º, só atribui responsabilidade objetiva à Administração pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros. Portanto, o legislador constituinte só cobriu o risco administrativo da atuação, ou inação de servidores públicos; não responsabilizou objetivamente a Administração por atos predatórios de terceiros, nem por fenômenos naturais que causem danos aos particulares." - (Tratado de responsabilidade civil, com comentários ao Código Civil de 2002. 6ª edição revista, atualizada e ampliada. Editora Revista dos Tribunais. 2004, f. 962).

Daí porque, tanto a doutrina quanto a jurisprudência, em sua maioria - com a devida venia da corrente minoritária, inclusive no âmbito das Cortes Superiores - têm exigido a prova da culpa da Administração nos casos de danos causados a particulares por terceiros, não agentes públicos.

Lado outro, os atos de terceiros ou os fatos da natureza, estranhos à atividade estatal, possuem enquadramento diverso, previsto no art. 186, do CC, submetendo-se ao princípio geral da culpa civil. Isto porque, como bem consignou o mencionado doutrinador:

"Ora, a omissão do Estado é anônima, posto que se traduz em algo que a própria Administração não fez, quando deveria fazer. Não tomou as providências quando estas eram exigidas. Omitiu-se, danosamente, quando exigia um comportamento ativo. O serviço falhou sem que houvesse a participação direta de qualquer agente público." - (Obra citada, p. 963).

Arnaldo Rizzardo, também adepto da corrente majoritária, elenca as situações mais comuns na qual o poder público responde



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

subjetivamente pela faute du service - pela falta, falha, não prestação, deficiência, atraso ou não funcionamento do serviço público, ou baixa qualidade dos serviços prestados -, dentre elas: a saúde e a previdência social; o atendimento ao público; o poder judiciário; e, obviamente, o combate ao crime e a segurança pública.

Todavia, ele demonstra a seguinte preocupação com as pretensões indenizatórias relativas a atos omissivos da Administração:

"É comum a escancarada omissão em certas emergências, como no combate ao crime e em evitar invasões de propriedades alheias. A falta do serviço corresponde, nas hipóteses, à falta de agentes para a prestação do dever de proteção.

Trata-se da culpa anônima ou impessoal da estrutura em si, que não passa da impossibilidade material de um atendimento razoável, pois o serviço não funciona ou funciona mal.

Diante do panorama traçado, questiona-se até que ponto abre-se caminho para pretensões indenizatórias. O próprio conceito de culpa não se adapta a tal conjunto de coisas, que constitui um quadro que está acima das forças humanas e da capacidade de se organizar o Estado.

Por isso, a realidade impõe uma revisão de conceitos, e inclusive de justa causa para demandar o ressarcimento de prejuízos. Tem-se uma extrema dificuldade, intransponível de vencer-se, em exigir a prestação dos serviços dentro de uma regularidade normal e correta.

Daí a concepção de culpa, incidente na administração pública, sem desmerecer as inviabilidades existentes, que se assemelham a excludentes tidas como de força maior. Dirige-se a configuração para as situações de provocação de prejuízos materiais nas coisas ou na pessoa, como lesões e abalroamentos, por ação ou omissão culposa dos agentes. Fica agastada a deficiência do serviço" (Responsabilidade Civil. Lei n. 10.406, de 10.01.2002. 2ª edição. Editora Forense. Rio de Janeiro. 2006, p. 360). (destaquei)



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Mais adiante nesta obra, o aludido doutrinador assim discorre sobre a responsabilidade da Administração no tocante às questões afetas à segurança pública:

"Nessa linha, contrariamente ao que muitos pensam, não pode o Estado responder pela falta de policiamento efetivo, pela ausência de fiscalização dos órgãos públicos, pela sua ausência em um tumulto, posto que inevitável que se desenvolva em todos os cantos de uma localidade a vigilância, ou se fiscalize contínua e concomitantemente na totalidade dos estabelecimentos comerciais, ou se encontrem presentes as forças policiais em todos os pontos onde acontecem tumultos, invasões, assaltos, a menos quando notificadas ou avisadas as autoridades." - (Obra citada, p. 363).

As hipóteses previstas nas citações se amoldam ao caso em apreço: o Estado não pode controlar toda e qualquer ação de meliantes, que, notoriamente estão em número muito superior às forças estatais.

Com efeito, não é possível exigir do Estado constante e onipresente vigilância ao patrimônio individual de cada cidadão, de maneira que na esteira dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, não se vislumbra culpa do réu pela omissão.

O caso em apreço é hipótese de omissão genérica quanto ao dever de manter a segurança pública, e, sem evidência de que algum agente tenha agido especialmente com culpa, não se vislumbra possível imputar ao ente público o dever de indenizar.

Quem bem explica a diferença entre omissão genérica e omissão específica da administração pública e, por conseguinte, as consequências a serem imputadas ao poder público diante de cada caso, é Sergio Cavalieri Filho:

"A atividade administrativa a que alude o art. 37, §6º, da Constituição, engloba não só a conduta comissiva como também a omissiva, pelo que merece temperamento aquela parte da doutrina capitaneada pelo



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

insigne Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, 15ª ed., Malheiros Editores, pp. 871-872) que sustenta ser subjetiva a responsabilidade da Administração sempre que o dano decorrer de uma omissão do Estado. Neste ponto é preciso distinguir omissão genérica do Estado (...) e omissão específica.

Observa o talentoso jurista Guilherme Couto de Castro, em excelente monografia com que brindou o nosso mundo jurídico, 'não ser correto dizer, sempre, que toda hipótese de dano proveniente de omissão estatal será encarada, inevitavelmente, pelo ângulo subjetivo. Assim o será quando se tratar de omissão genérica. Não quando houver omissão específica, pois aí há dever individualizado de agir (A responsabilidade civil objetiva no Direito Brasileiro, Forense, 1997, p. 37). Mas, afinal de contas, qual a distinção entre omissão genérica e omissão específica? Haverá omissão específica quando o Estado, por omissão sua, cria a situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo. Assim, por exemplo, se o motorista embriagado atropela e mata pedestre que estava na beira da estrada, a Administração (entidade de trânsito) não poderá ser responsabilizada pelo fato de estar esse motorista ao volante sem condições. Isso seria responsabilizar a Administração por omissão genérica. Mas se esse motorista, momentos antes, passou por uma patrulha rodoviária, teve o veículo parado, mas os policiais, por alguma razão, deixaram-no prosseguir viagem, aí já haverá omissão específica que se erige em causa adequada do não-impedimento do resultado. Nesse segundo caso haverá responsabilidade objetiva do Estado.

Outro exemplo: veículo muito velho, sem condições normais de trânsito, causa um acidente por defeito de freio ou falta de luz na traseira. A Administração não pode ser responsabilizada pelo fato de esse veículo ainda estar circulando. Isso seria responsabilidade pela omissão genérica. Mas se esse veículo foi liberado numa vistoria, ou passou pelo posto de fiscalização sem problemas, aí já teremos omissão específica.

Na doutrina, ilustres juristas entendem que a responsabilidade estatal



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

é objetiva tanto por ato comissivo como omissivo. Hely Lopes Meirelles: "O essencial é que o agente da Administração haja praticado o ato ou a omissão administrativa na qualidade de agente público. Não se exige, pois, que tenha agido no exercício de suas funções, mas simplesmente na qualidade de agente público." (Direito Administrativo brasileiro, 29ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2004, p. 630 - grifamos); Yussef Sahid Cahali: "Desenganadamente, a responsabilidade objetiva da regra constitucional - concordam todos, doutrina e jurisprudência, em considerá-la como tal - se basta com a verificação do nexo de causalidade entre o procedimento comissivo ou omissivo da Administração Pública e o evento danoso verificado como consequência (...)" (Responsabilidade civil do Estado, 2ª ed., 2ª tir., São Paulo, Malheiros Editores, 1996, p. 40). No mesmo sentido Celso Ribeiro Bastos (Curso de Direito Administrativo, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 1999, p. 190) e Odete Medauar (Direito Administrativo Moderno, 4ª ed., São Paulo, Ed. RT, 2000, p. 430), dentre outros.

Os nossos Tribunais têm reconhecido a omissão específica do Estado quando a inércia administrativa é a causa direta e imediata do não-impedimento do evento, como nos casos de morte de detento em penitenciária e acidente com aluno de colégio público durante o período de aula." (Programa de Responsabilidade Civil. 6ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, p. 261/262. Destaquei).

Conquanto tenham sido demonstrados danos, e sejam até presumíveis os momentos de terror e constrangimento experimentados pela autora, está ausente, também, o nexo causal, pois tais danos não foram causados diretamente por ação ou inação do Estado.

Na realidade, a causa direta dos prejuízos morais e materiais experimentados está na ação de terceiros, atuação criminosa que, embora em tese previsível, não pode ser razoavelmente impedida pelo aparato estatal.

Ao examinar o tema, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

ESTADO. ASSALTO PRATICADO CONTRA MOTORISTA PARADO EM SINAL DE TRÂNSITO. OMISSÃO DO ESTADO EM PROVER SEGURANÇA PÚBLICA NO LOCAL NEXO DE CAUSALIDADE. REQUISITO INDISPENSÁVEL. AUSÊNCIA.

1. A imputação de responsabilidade civil, objetiva ou subjetiva, supõe a presença de dois elementos de fato (a conduta do agente e o resultado danoso) e um elemento lógico-normativo, o nexo causal (que é lógico, porque consiste num elo referencial, numa relação de pertencibilidade, entre os elementos de fato; e é normativo, porque tem contornos e limites impostos pelo sistema de direito).

2. Nesse domínio jurídico, o sistema brasileiro, resultante do disposto no artigo 1.060 do Código Civil/16 e no art. 403 do CC/2002, consagra a teoria segundo a qual só existe o nexo de causalidade quando o dano é efeito necessário de uma causa.

3. No caso, não há como afirmar que a deficiência do serviço do Estado, que não destacou agentes para prestar segurança em sinais de trânsito sujeitos a assaltos, tenha sido a causa necessária, direta e imediata do ato ilícito praticado pelo assaltante de veículo. Ausente o nexo causal, fica afastada a responsabilidade do Estado. Precedentes do STF e do STJ.

4. Recurso especial a que se dá provimento. - (REsp 843.060/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe 24/02/2011).

Nego provimento ao apelo.

Custas pela apelante, suspensa a exigibilidade em razão da gratuidade da justiça.

Votaram de acordo com o(a) Relator(a) os Desembargador(es): EDUARDO ANDRADE e GERALDO AUGUSTO.

SÚMULA : NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais