



**RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL  
EXTRACONTRATUAL DO ESTADO:  
UM ESTUDO RELATIVO À  
SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO  
GRANDE DO NORTE**

---

**Hildeberto Júnior da Rocha Silvestre**

Acadêmico do 7º período do Curso  
de Direito da UFRN

## **RESUMO**

Todo cidadão possui o direito previsto constitucionalmente de provocar o Poder Judiciário quando da existência de lesão ou ameaça a direito. Nesse sentido, a violência é uma afronta direta e constante a nossa liberdade, à medida que tolhe boa parte das garantias constitucionais. Assim, cabe ao Estado a responsabilização pelos danos causados à população devido a sua omissão, no âmbito da segurança pública. Fato esse que será melhor compreendido através da análise de acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, ao final do presente artigo. Faz-se mister, contudo, uma análise do caso concreto a fim de se verificar a precedência de culpa, elemento essencial para configurar a responsabilidade estatal que, através de seus agentes, omite-se diante de situações cuja previsão legal é a de afastar a inércia, ou seja, agir.

**Palavras-chaves:** Segurança Pública. Responsabilidade do Estado. Indenização. Culpa. Omissão.

## 1 CONSIDERAÇÕES EXORDIAIS ACERCA DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO

O primeiro conflito que se verifica quando da análise do assunto supracitado é a sua própria denominação. Nesse sentido, a doutrina diverge entre as expressões responsabilidade do Estado, responsabilidade civil do Estado ou responsabilidade da Administração. Expressões essas que, por sua vez, encontram seus respectivos adeptos e defensores. A exemplo de Francisco Goni e do Ministro José Delgado, vamos adotar neste artigo a denominação responsabilidade do Estado, além da sua classificação como extracontratual, haja vista que o tema aqui abordado deriva de uma atividade estatal em que se verifica a inexistência de qualquer relação contratual avençada entre o Estado e particulares.

Após o esclarecimento acima, passemos à fase da definição a respeito do que é a responsabilidade do Estado. Essa responsabilidade implica a idéia de resposta, termo que deriva do vocábulo latino *respondere*, com o sentido de replicar. Indispensável se faz que exista um fato precedente e a sua imputabilidade a alguém, uma vez que, quando o Direito trata da responsabilidade, imediatamente se presume que alguém deve responder perante a ordem jurídica vigente em virtude de algum fato praticado, que pode ser caracterizado por alguma conduta comissiva ou omissiva a qual possibilitará o advento de uma nova situação jurídica.

Com efeito, na responsabilidade extracontratual do Estado, é cediço que, na verdade, o fato será praticado por pessoas naturais, já que o Estado, como pessoa jurídica, é um ser intangível, fazendo-se atuar no mundo jurídico por intermédio de seus agentes, pois o Estado, por si só, não pode causar danos a ninguém. Assim, no que concerne aos sujeitos da responsabilidade estatal, a exemplo da doutrina de José dos Santos Carvalho Filho (2007), temos o lesado, o Estado e os agentes deste.

Nesse diapasão, pela atuação de determinados agentes de Estado, a exemplo daqueles aos quais incumbe resguardar a segurança pública, quando houver danos a terceiros, será o Estado responsável pelos danos causados, sendo obrigado, logo, a reparar o prejuízo mediante o pagamento de indenização. Como visto, portanto, faz requisito a existência de prejuízo, pois sem dano inexistente responsabilidade por parte do Estado. Percebemos, assim, que o lesado fará jus a um montante pecuniário equivalente à reparação do dano.

Buscamos utilizar este artigo como um instrumento capaz de levar ao conhecimento da população que, nós, cidadãos norte-rio-grandenses, temos o direito a uma segurança de qualidade e que, procedendo o Estado com negligência, no âmbito da segurança pública, tornamo-nos legítimos de provocar o Poder Judiciário a fim de que o nosso dano seja reparado.

## 2 EVOLUÇÃO E TEORIAS DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO

No que compete à evolução da responsabilidade do Estado, verifica-se a predominância em determinados períodos da história das seguintes teorias: teoria da irresponsabilidade ou regaliana, as teorias civilistas ou mistas e as teorias publicísticas.

A teoria regaliana marca a era negra dos Estados despóticos e absolutis-



tas, em que existia a noção de que o Estado era o ente todo-poderoso e soberano, insuscetível, pois, de causar danos e de ser responsável por eles. Elevavam as máximas de que “o Rei não erra ou não pode errar”, “o Príncipe sempre tem razão”, sendo pessoalmente responsáveis os agentes do Estado pelos danos que causassem, nunca o próprio Estado.

Já as teorias civilistas ou mistas caracterizavam-se pela possibilidade de responsabilizar o Estado, que ocorreria quando, na prática de algum ato lesivo a outrem, ficasse comprovada a culpa do agente que o havia executado. Incurreria em responsabilidade, portanto, quando verificado ato danoso impessoal, imperícia ou negligência do agente.

Com a referida evolução, deparamo-nos com as teorias publicísticas que, inicialmente, possuíam caracteres de teoria subjetiva, já que seria necessária a comprovação de que os órgãos ou representantes do Estado estariam agindo de maneira negligente, por ação ou omissão, prejudicando terceiros. Porém, tempos depois, tais teorias desembocaram na conhecida responsabilidade objetiva cuja principal característica é o fato de a culpa se apresentar como desnecessária a fim de que se configure a tão questionada responsabilização.

### 3 DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

Mister se faz explicitarmos como vem se comportando o ordenamento jurídico pátrio quanto às normas referentes à responsabilidade do Estado frente aos prejuízos causados aos administrados. Assim, o Código Civil de 1916, em seu art. 15, já apresentava os seguintes termos: “As pessoas jurídicas de Direito Público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que, nessa qualidade, causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando ao dever prescrito por Lei, salvo o direito de regresso contra os causadores do dano”. Nota-se, portanto, que tal Lei recepciona a idéia de que a responsabilidade deve ser subjetiva, já que se configurava como requisito a ser preenchido a demonstração de culpa por parte do funcionário a fim de que o Estado pudesse ser responsabilizado. A Lex Legum de 1988, por sua vez, contraria o Diploma Legal de 1916, à medida que caracteriza a responsabilidade como objetiva, sendo necessário apenas o caráter subjetivo em relação ao funcionário para que o Estado possa fazer valer o seu direito de regresso nos moldes do Art. 37, §6, da Carta Política de 1988 que aduz o seguinte:

§ 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.

Com a nova redação, o Código Civil de 2002 tratou da matéria aqui discutida de forma semelhante ao que encontramos na Constituição Federal, superando a responsabilidade subjetiva apregoada pelo Código de 1916, de modo que, no



ordenamento jurídico pátrio, não resta nenhuma dúvida de que o Estado se sujeita à responsabilidade objetiva, fundamentando-se na “teoria do risco administrativo”, situação em que o Estado será responsabilizado pelos danos causados a terceiros, independentemente de trazer a defesa de que não houve culpa no exercício da atividade, fazendo-se imprescindível, entretanto, que haja a comprovação do fato, do dano e do nexos causal entre o fato e o dano discutido, além de não se encontrar envolvido por uma das causas excludentes de responsabilidade, a exemplo da força maior e culpa da vítima.

#### 4 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE NO QUE TANGE À OMISSÃO NO SETOR DA SEGURANÇA PÚBLICA

Após considerações gerais acerca dos aspectos relativos à responsabilidade do Estado e, conseqüentemente, da formação de uma base sólida a respeito do assunto, adentramos no foco do artigo que é justamente tratar a responsabilidade do Estado do Rio Grande do Norte no que concerne à sua atuação no âmbito da segurança Pública.

Segundo a Constituição Federal, é da competência dos Estados da Federação a responsabilidade pelas ações relativas às Polícias Civil e Militar. Sendo assim, via de regra, a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte traz normas de eficácia plena e imediata que atribuem ao Governo do Estado e ao órgão central do Sistema de Segurança Pública a organização e coordenação com a finalidade de garantir a eficiência dos órgãos responsáveis pela segurança pública, não se podendo confundir tal entendimento como discricionariedade por parte do nosso Estado, porquanto se encontra vinculado às determinações constitucionais. Neste segmento, assevera a Carta Maior de 1988, em seu art. 144, *in verbis*:

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.

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

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

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



do Distrito Federal e dos Territórios.

Tema que se encontra sempre diante de ferrenho debate é o da segurança pública, visto que a população norte-rio-grandense sente na pele o descaso do Poder Público com as iniciativas imprescindíveis à manutenção ou ao resgate da paz à sociedade, hoje considerada uma utopia. Vivemos inseridos num Estado onde a violência vai mitigando, cada vez mais, o nosso direito de ir e vir, à medida que as pessoas vão sendo obrigadas a viver em seus “cárceres privados”.

Sabemos, porém, que a responsabilidade não é apenas do Estado, já que a situação atual advém de circunstâncias de ordem social, política e jurídica históricas. Mas o que se constata é que, no Rio Grande do Norte, o índice de criminalidade vem aumentando gradativamente e, embora vários sejam os fatores que dão ensejo a essa situação, a inércia das autoridades públicas apresenta-se como fator predominante, uma vez que não há um mínimo razoável de investimentos em infra-estrutura de pessoal e material, não havendo obediência, portanto, à imposição constitucional de se garantir a segurança no intuito que se mantenha a ordem pública.

Apregoa, nesse mesmo diapasão, a Constituição Federal que a segurança pública destina-se a proteger a própria ordem social e os bens jurídicos mais importantes para o indivíduo, quais sejam a vida, saúde, incolumidade física, patrimônio, entre outros. Sendo através de ações nas esferas política, administrativa, judicial e legal que podemos resguardar a inviolabilidade dos supracitados bens jurídicos.

Conforme já dito anteriormente neste artigo, o Estado pode ser responsabilizado tanto por sua conduta comissiva, quanto pela omissiva. Assim, faço o seguinte questionamento: no Estado do Rio Grande do Norte, a maioria das condutas dos agentes de Estado, no âmbito da segurança pública, que causam danos aos administrados, é de natureza comissiva ou omissiva? O que percebemos é que prevalece a responsabilidade do Estado no que concerne às suas omissões perante a sociedade tão necessitada de maiores investimentos. No tópico relativo à jurisprudência, adiante, encontraremos casos concretos que qualificam bem o que está sendo descrito.

Questão extremamente relevante e que difere do que foi dito anteriormente é o caso em que ficar provado a omissão estatal, visto que a teoria a ser aplicada ao caso individualizado não será a “teoria do risco administrativo”, mas sim a “teoria da culpa do serviço” que é definida por Maria Sylvania Zanella Di Pietro em sua obra Direito Administrativo(2000, p. 504), da seguinte forma:

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.

Com efeito, tem ampla aplicação no direito pátrio a teoria da *faute du service*, vale dizer, o Estado responderá se ficar caracterizada sua inércia, omissão ou



falha na prestação de serviço público essencial, como é o caso da segurança pública que deveria ser prestada em conformidade com as necessidades sociais.

Dessa forma, em face do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), quando há ameaça constante ou lesão ao direito coletivo à segurança pública, pela omissão do Estado, é plenamente possível a provocação do Judiciário a fim de que repare os danos causados aos cidadãos, pois não se pode negar que fica sujeita à Administração a prestar indenização pelos danos que sofrem os administrados por falta de políticas que viabilizem uma melhor qualidade de vida.

Será, logo, responsabilizado, quando, devendo agir, por imposição legal, não agiu ou o fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões exigidos, traduzindo-se num ilícito ensejador de dano. Valendo ressaltar que a sua omissão não se caracteriza como causa dos danos, mas sim como condição, ou seja, evento que não ocorreu, mas que, se houvesse ocorrido, teria impedido o resultado.

Não podemos, contudo, admitir todo dano existente na sociedade como resultado de uma omissão estatal. É cediço que cumpre ao Estado prover a todos os interesses da coletividade, desde que haja razoabilidade, caso contrário estaria erigido à condição de “segurador universal”, conforme expõe Celso Antônio Bandeira de Mello (2007). Seria, por exemplo, o caso de o responsabilizar na situação hipotética em que, havendo lesão ao patrimônio da vítima, agentes policiais presentes no local do fato, mantêm-se inertes ou se, alertados a tempo de evitá-lo, omitem-se na adoção de providências cautelares.

Assim, o que fora discorrido nesse tópico retrata aquilo que presenciamos diariamente, seja através de noticiários ou, até mesmo, sendo vítimas diretas desse descaso. Sendo importante frisarmos que, como em todas as classes, existem em nosso Estado agentes comprometidos com o bem-estar social, atuando de forma diligente na busca de oferecer melhores condições de vida para a população.

## **5 POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE ACERCA DA RESPONSABILIDADE ESTATAL QUANDO DA OMISSÃO NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA**

No julgado abaixo, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, percebemos que essa corte afasta a responsabilidade do Estado fundamentando-se na teoria da culpa do serviço, pois alega que não se constata negligência da Administração no caso representado, à medida que não é razoável a exigência de que exista policiamento onipresente, considerando as circunstâncias pelas quais está envolta a sociedade e as condições do Estado.

EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL. SERVIÇO SEGURANÇA PÚBLICA. FURTO EM RESIDÊNCIA PARTICULAR. INEXISTÊNCIA DE POLICIAMENTO NO LOCAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO AFASTADA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE O FATO OMISSIVO E O DANO. RECURSO RECONHECIDO E IMPROVIDO.



1 – A responsabilidade objetiva do Estado está ligada diretamente aos atos comissivos de seus agentes, e não nos omissivos, os quais deverão ser provados para configurar a responsabilidade.

2 – À parte autora incumbe o ônus de provar os fatos constitutivos do seu direito – art. 333, inc. I, do CPC. A ausência da prova determina seja o decísum desfavorável àquele que não a produziu, porque imprescindível.

3 – Inexistindo conduta omissiva ou negligente, dolosa ou culposa do Estado, por meio de seus agentes, e, tendo o delito ocorrido por ato de terceiro, ausente está a responsabilidade estatal.

Já no julgado seguinte, cujo juízo *ad quem* é também o TJ/RN, o acórdão é no sentido de que o Estado deve ser responsabilizado a indenizar o cônjuge da vítima, não estando assegurado por nenhuma causa excludente da responsabilidade. No caso em tela, a omissão estatal se constitui pela inércia de seus agentes no sentido de evitar mais danos que, no caso concreto, possuía elevado grau de presunção quanto à sua ocorrência, visto que, conforme expresso no julgado, uma chacina se prolongava no tempo sem que houvesse, em nenhum instante, intervenção policial.

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA E RECURSO VOLUNTÁRIO – CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NO FORNECIMENTO DE SEGURANÇA PÚBLICA – INÉRCIA DA INICIAL POR ILEGITIMIDADE ATIVA – REJEIÇÃO – PRESENÇA DOS REQUISITOS DANO E NEXO DE CAUSALIDADE ATRIBUÍVEIS AO ESTADO – DEFICIÊNCIA DO SERVIÇO – AUSÊNCIA DE EXCLUDENTES – DANO MORAL – QUANTUM EXAGERADO – REDUÇÃO – CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO E DA REMESSA, APENAS PARA REDUZIR A INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS – PRECEDENTES DESTA CORTE.

I – É parte legítima genitor e esposo da vítima de homicídio que pleiteia indenização em juízo, pois tal situação constitui uma exceção à regra de que o titular seja o próprio sujeito que sofreu o dano.

II – Constatada a deficiência do serviço público em prestar segurança pública, inclusive pela desativação do Posto Policial, é cabível a responsabilização.

III – Não se configura caso fortuito ou força maior chacina que se perpetua por dois dias à espera de aparato policial.

IV – Danos morais contra o Estado não devem servir de locupletamento sem causa, sob pena de empobrecimento generalizado dos demais.

V – Remessa Necessária e Recurso Voluntário procedentes apenas para reduzir o *quantum* relativo aos danos morais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS



Por todo o exposto, permite-se afirmar que cabe ao Estado a responsabilidade por seus atos e omissões que causem prejuízos aos administrados. Porém, tal responsabilização não fica a mercê da discricionariedade daqueles que se sentem vítimas, haja vista que existem requisitos que devem ser observados tanto na responsabilidade objetiva, quanto na subjetiva.

Não se pode, contudo, condenar o Estado a pagar indenizações em todas as circunstâncias em que haja dano à sociedade, pois, mesmo sabendo que não há dúvidas de que há omissão no cumprimento de seu dever genérico de manter a ordem pública, o atendimento dessa demanda reclama a implementação de políticas públicas para as quais o Estado nem sempre conta com recursos financeiros suficientes.

Logo, em analisando concretamente os casos em que enxergamos uma possível responsabilidade do Estado, devemos fazer valer o nosso direito de ação a fim de vermos o dano reparado, mediante o pagamento de um montante pecuniário pelo Estado.

## REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12ª. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24º. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.



SOARES, José Peres Neto Guterres. **A responsabilidade civil do Estado pela falta do serviço de segurança pública.** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5889>>. Acesso em 15 de abril, às 19h32min.

## ESTATE'S EXTRACTIONAL PATRIMONIAL RESPONSIBILITY: A STUDY ACCORDING TO RIO GRANDE DO NORTE'S PUBLIC SECURITY

### ABSTRACT

Every citizen has the constitutional right to evocate the Judicial Branch whenever there is any threat of right injure or an effective one. Therefore, violence constitutes a direct and constant insult to our liberties, since it mitigates great part of constitutional guarantees. As a consequence, it is up to the Estate to punish the responsible for the damages caused to the population as a result for its omission in the public security scope. These facts will be more properly comprehended through the analysis of some of the Rio Grande do Norte's Court of Justice decisions, present in the end of the this article. Nonetheless, it is still relevant to consider real cases in order to verify the presence of blame, an essential element for establishing the Estate's responsibility, who, through its own agents, omits itself in circumstances, even though the law demands action, not inertia.

**Keywords:** Public Security. Estate's Responsibility. Compensation. Blame. Omission

Artigo finalizado em abril de 2008.

