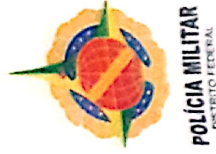


GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEC / INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS
DIFORM / PRÓ-REITORIA DE FORMAÇÃO
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR DE BRASÍLIA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO POLICIAL MILITAR EM DECORRÊNCIA
DE SUA ATUAÇÃO EM ABORDAGENS POLICIAIS**

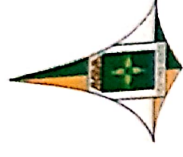
INGRID JANAINA BIANN ALEXANDRINO DE SOUSA - ASP OF PM

**BRASÍLIA - DF
2015**



POLÍCIA MILITAR
DISTRITO FEDERAL

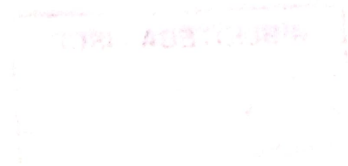
**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEC/INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS
DIFORM/PRÓ-REITORIA DE FORMAÇÃO
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR DE BRASÍLIA**



INGRID JANAÍNA BIANN ALEXANDRINO DE SOUSA – ASP OF PM

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO POLICIAL MILITAR EM DECORRÊNCIA DE
SUA ATUAÇÃO EM ABORDAGENS POLICIAIS**

**BRASÍLIA/DF
2015**



INGRID JANAÍNA BIANN ALEXANDRINO DE SOUSA – ASP OF PM

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO POLICIAL MILITAR EM DECORRÊNCIA DE
SUA ATUAÇÃO EM ABORDAGENS POLICIAIS**

Trabalho de Conclusão do Curso
apresentado ao Instituto Superior de
Ciências Policiais como requisito parcial
para obtenção do Título de Bacharel em
Ciências Policiais.

Orientador: CAP QOPM Luiz Fernando
Fonseca

BRASÍLIA/DF

2015

INGRID JANAÍNA BIANN ALEXANDRINO DE SOUSA – ASP OF PM

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO POLICIAL MILITAR EM DECORRÊNCIA DE
SUA ATUAÇÃO EM ABORDAGENS POLICIAIS**

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado ao Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Policiais.

Aprovada em: 08 de Dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

CAP QOPM LUIZ Fernando FONSECA– Orientador
PMDF

TC QOPM ANA LUIZA Andrade De Azevedo – Membro
PMDF

CAP QOPM LUIZ FERNANDO FONSECA – Membro
PMDF

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais e meu irmão que sempre me apoiaram e, de forma bastante especial, demonstraram confiança em mim e orgulho pela minha escolha profissional.

Agradeço a todos os instrutores do curso e, principalmente, à professora de Metodologia Científica, MSc. Alda Lino, pelo empenho com a turma, pela atenção e pelos inúmeros esforços para nos proporcionar uma formação de qualidade.

Ao meu orientador CAP QOPM Luiz Fernando Fonseca, pela disposição em ajudar e pela contribuição na elaboração da pesquisa.

Agradeço à *Bellator Verus*, a todos os guerreiros que me ampararam durante o Curso de Formação de Oficiais; a todos os colegas, amigos e, principalmente, aos irmãos que fiz no longo desses 03 (três) anos.

Por fim, agradeço ao meu namorado, Pablo, pela paciência, pelo incentivo e pela compreensão, sem os quais, a realização desse trabalho não seria possível.

Se alguém atua escudado pelo Direito,
não poderá estar atuando contra esse
mesmo Direito. (Pablo Stolze Gagliano)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é discutir sobre a ocorrência de possível responsabilidade civil do policial militar em decorrência de sua atuação em abordagens policiais. A abordagem policial é fator de suma importância da atividade das Polícias Militares, pois sempre que um policial aborda, seja uma abordagem corriqueira, para simples fiscalização, por fundada suspeita ou de pessoa infratora, envolve situações de tensão e, ocasionalmente, causa danos aos abordados ou a terceiros não envolvidos diretamente. A responsabilidade civil consiste na obrigação de indenizar os prejuízos causados a outrem e será imposta ao policial militar sempre que este não atuar com correção, dentro dos limites legais e éticos ou não estiver presente nenhuma das causas excludentes de antijuricidade. Conclui-se, ainda, que para a responsabilização civil do policial militar, é importante uma prévia responsabilização do Estado, prevista no art. 37, §6, da Constituição Federal. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica a partir dos principais doutrinadores e da jurisprudência, em especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que discorre sobre o tema.

Palavras-Chave: Abordagem Policial. Policial Militar. Responsabilidade Civil.

RÉSUMÉ

L'objectif de ce document est de discuter sur la survenance d'une éventuelle responsabilité du policier militaire en raison de son rôle dans les approches d'application de la loi. L'approche de la police est un facteur très important de l'activité des Polices Militaires, parce que quand un policier se rapproche, que ce soit une approche trivial, pour la simple surveillance en raison de soupçonner ou de délinquance personne, implique des situations tendues et parfois cause des dommages à couvert ou les troisièmes personnes pas directement impliquée. La responsabilité civile est l'obligation d'indemniser les dommages causés à autrui et sera imposée à le policier militaire quand il pas agi de fixer, dans les limites légales et éthiques au ne présenter aucune des causes exclusives de antijuricidade. Nous concluons, en outre, que pour la responsabilisation civile du police militaire, il est important de avoir avant la responsabilité de l'Etat. La méthodologie utilisée est la littérature d'éminents universitaires et de la jurisprudence, en particulier la Cour de justice du District fédéral, qui traitent du thème.

Mots clés: Approche de la Police. Policier Militaire. Responsabilité Civile.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALEE	Arma de Lançamento de Eletrodos Energizados
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
ISCP	Instituto Superior de Ciências Policiais.
LCP	Lei das Contravenções Penais
NEPES	Núcleo de Ensino e Pesquisa em Segurança Pública, Violência e Cidadania
PBUFAF	Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e Arma de Fogo
PMBA	Polícia Militar do Estado da Bahia
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
PMSP	Polícia Militar do Estado de São Paulo
POP	Procedimento Operacional Padrão
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1	Responsabilidade Civil	13
2.1.1	Origem e evolução histórica da responsabilidade civil	13
2.1.2	Diferença entre Responsabilidade Penal e Civil	14
2.1.3	Conceito de Responsabilidade Civil.....	14
2.2	Evolução histórica da responsabilidade civil do Estado.....	15
2.2.1	Teoria da irresponsabilidade do Estado.....	15
2.2.2	Teoria da responsabilidade civilística: atos de império e de gestão.....	17
2.2.3	Teoria da culpa civil	18
2.2.4	Teorias publicísticas	19
2.2.5	Teoria da <i>faute du service</i>	20
2.2.6	Teoria do Risco.....	21
2.3	Fundamento Legal no Direito Brasileiro.....	23
2.3.1	Pressupostos da responsabilidade subjetiva do Estado	25
2.3.2	Causas excludentes da Responsabilidade Civil do Estado	29
2.4	Atividade Policial Militar	30
2.4.1	Fundamento Constitucional: Polícia e Segurança Pública.....	30
2.4.2	Poder de Polícia	32
2.4.3	Polícia Administrativa e Polícia Judiciária	34
2.4.4	Polícia Ostensiva.....	35
2.5	Abordagem Policial	37
2.5.1	Responsabilidade Civil do Policial Militar.....	41
2.5.2	Responsabilidade civil do Policial Militar decorrente de abordagens	42
2.5.3	Responsabilidade do Policial Militar por abuso de autoridade.....	43
2.5.4	Responsabilidade do Policial Militar por lesões corporais	45
2.5.5	Responsabilidade do Policial Militar por homicídio	48
2.5.6	Causas excludentes da responsabilidade civil do Policial Militar	50
2.5.7	O direito de regresso do Estado em desfavor do Policial Militar	56
2.6	Metodologia	58
3	CONCLUSÃO.....	63
	REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho possui como tema a responsabilidade civil do policial militar em decorrência de sua atuação em abordagens policiais, sendo que esta responsabilidade tem previsão expressa no art. 37, §6º da Constituição Federal.

A pesquisa está em conformidade com o estipulado pelo Núcleo de Ensino e Pesquisa em Segurança Pública, Violência e Criminalidade (NEPES) e tem como eixo estruturante a Atividade Policial Reflexiva. Portanto, concentra seus esforços na atividade policial militar e nos questionamentos acerca dos resultados advindos da atividade prática policial.

Concernente à linha de pesquisa, o enfoque é o cotidiano e prática policial, posto que analisa a abordagem policial e suas implicações, em especial, na esfera de julgamento cível.

A motivação principal do trabalho é decorrente da importância da análise dos aspectos legais das abordagens policiais e das suas possíveis consequências para o policial militar. Isto porque, não raras vezes, o Estado é demandado civilmente a ressarcir um cidadão que entendeu ter seus direitos lesados em decorrência de abordagens policiais, o que, após, resulta em uma ação regressiva em desfavor do policial militar.

A responsabilidade civil do Estado é modalidade de responsabilidade civil objetiva e advém sempre que um agente público, no caso da presente pesquisa, o policial militar, causar dano a um cidadão em decorrência de sua atuação e do poder a ele investido. Ou seja, sempre que o fizer no exercício da atividade de policial militar ou em razão dessa atividade.

A abordagem policial traduz-se mesmo em um ato de ostensividade do policial militar; no encontro com a população e em todos os teatros decorrentes dessa abordagem, seja a busca pessoal, a prisão, o acompanhamento, sendo, portanto, uma ação crucial da atividade de qualquer Polícia Militar.

A pesquisadora, aluna do Curso de Ciências Policiais, escolheu o tema como objeto de pesquisa em razão das frequentes discussões a respeito de abordagens policiais, da existência ou não de abusos ou excessos, bem como, da necessidade

de impor a sanção civil ao policial militar.

Neste contexto, faz-se necessário questionar: O Policial Militar deve ser responsabilizado civilmente em decorrência de sua atuação em abordagens policiais?

Com enfoque nos fatos observados, há indícios de que os danos causados em resultado de abordagens podem acarretar a responsabilidade civil do policial militar — e uma conseqüente ação regressiva—, desde que demonstrado que o policial não fez uso proporcional da força, agiu de forma ilícita e não amparado pelas excludentes de antijuricidade.

Cumprе ressaltar que o objetivo geral desta pesquisa é aprofundar a discussão sobre a ocorrência de possível responsabilidade civil do policial militar em razão do exercício incorreto ou abusivo da atividade policial militar, podendo instruir a necessidade de criação de um Procedimento Operacional Padrão (POP) e ser útil como material de consulta dos integrantes da Polícia Militar do Distrito Federal e do público em geral.

Em amparo do objetivo geral, foram gerados os seguintes objetivos específicos: apresentar a evolução da responsabilidade civil do Estado e de seus agentes; conceituar segurança pública, poder de polícia e polícia militar; diferenciar a polícia administrativa da polícia judiciária; discorrer sobre a importância das abordagens policiais; problematizar a responsabilidade civil do policial militar por atos praticados em abordagens policiais.

Considerando a importância das abordagens na prática policial militar e das suas possíveis conseqüências, faz-se mister avaliar se o policial militar deve ser responsabilizado civilmente por atos praticados durante as abordagens policiais.

De igual forma, cumpre demonstrar em quais situações o policial deve ser isentado da responsabilidade civil, mesmo que esta já tenha sido imposta ao Estado, ou seja, casos em que não seria cabível a ação de regresso.

O método escolhido foi a análise qualitativa a partir de pesquisa bibliográfica e documental, incluindo jurisprudência, doutrina e material publicado sobre o tema. A análise dos textos ocorreu no segundo semestre de 2015, a partir de leituras, fichamentos e seleção dos textos que versam sobre o tema.

O trabalho está organizado em introdução, referencial teórico e metodologia.

Na introdução apresenta-se o tema e a delimitação da pesquisa, os objetivos geral e específicos e a proposta de metodologia utilizada.

No referencial teórico buscou-se a doutrina, jurisprudência e material publicado sobre o assunto, em diversas fontes: jornais, revistas, livros jurídicos, artigos, trabalhos monográficos. O objetivo foi conceituar e descrever os pontos importantes que versam sobre o tema. Nos tópicos iniciais do referencial teórico foram abordados o histórico e o conceito da responsabilidade civil do estado, bem como, seus pressupostos e causas excludentes.

Posteriormente, foi importante conceituar aspectos relevantes à polícia militar, quais sejam, a segurança pública, o poder de polícia e a polícia ostensiva. De igual modo, foi de suma importância diferenciar a polícia administrativa da polícia judiciária.

Por fim, o último tópico demonstra a importância prática dos conceitos trazidos anteriormente, descrevendo casos de responsabilização do policial militar.

Na metodologia estão demonstrados os caminhos teóricos e filosóficos que amparam a pesquisa documental e bibliográfica, a análise e distinção dos itens que compõem o trabalho a partir de um referencial teórico metodológico.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Responsabilidade Civil

2.1.1 Origem e evolução histórica da responsabilidade civil

Nas sociedades primitivas, não havia uma ideia desenvolvida sobre a reparação de danos, porém existia necessidade de reação aos prejuízos sofridos. Assim, os danos eram vingados por uma reação agressiva do grupo contra a pessoa do lesante.

Posteriormente, essa resposta coletiva evoluiu para uma vingança pessoal, sendo a lesão considerada uma ofensa pessoal que legitimava uma reação individual. Surge, então, o regime de Talião ("olho por olho, dente por dente"), pelo qual esse comportamento foi alterado, sendo decidido que a reação, para ser legítima, deveria ser proporcional à ofensa sofrida. Mesmo de forma sutil, passa a existir uma paridade entre a ação sofrida e a reação correspondente do lesado.

No início do século III a.C., houve mudanças, e o progresso social lançou as bases da responsabilidade civil moderna. Notou-se que o prejuízo para a pessoa era também um dano à sociedade. Isso significava que o dano tinha de ser reparado e não vingado, ao contrário do que estabelecia a Lei de Talião, a qual nada mais fazia, a não ser duplicar os eventos danosos.

Com a constatação da inutilidade da vingança contra a pessoa causadora do dano, introduziu-se a norma do *neminem ledere* (não causar dano a ninguém), determinando-se que os violadores dessa regra seriam obrigados a ressarcir a pessoa lesionada. Entendeu-se que seria mais benéfica uma composição com o autor da ofensa do que cobrar a retaliação que, ao fim, não levava à reparação, mas sim a um duplo dano: o do lesionado e do lesante (após punido).

Nesse sentido, o autor da lesão repararia o dano mediante o pagamento de uma *poena* (determinada quantia em dinheiro) a favor da autoridade pública, em caso de delitos cometidos contra direitos referentes à *res publica*, e do lesado, em casos de delitos privados, lesão a interesses de particulares.

A *Lex Aquilia* foi um "divisor de águas" para a responsabilidade civil. Venosa

(2003) ensina que o sistema romano de responsabilidade extraiu da interpretação da *Lex Aquilia* o princípio pelo qual se pune a culpa por danos injustamente provocados, independentemente de relação obrigacional preexistente. Esse é o fundamento da origem da responsabilidade extracontratual. A *Lex Aquilia* foi ainda a responsável pela ideia de reparação pecuniária do dano, por meio do patrimônio de seu causador.

Na Idade Média, arquitetou-se melhor a noção de culpa, bem como a de dolo, com a conseqüente separação da responsabilidade civil da pena. A responsabilidade penal é pessoal e surge quando uma pessoa comete um delito, uma lesão dos deveres de cidadão para com a ordem social. Para a responsabilidade penal, é necessário, antes, haver cometimento de uma conduta típica, antijurídica e culpável.

2.1.2 Diferença entre Responsabilidade Penal e Civil

Ato contínuo, configurando-se a responsabilidade penal, a reparação do dano, em favor da sociedade, ocorre com a submissão do lesante ao cumprimento da pena que lhe foi imposta (prisão, pagamento de multa), como forma de reprimenda e repressão de seu ato. A pena, segundo Dotti (2003, p. 433), é uma "sanção imposta pelo Estado e consistente na perda ou restrição de bens jurídicos do autor da infração, em retribuição à sua conduta e para prevenir novos ilícitos".

Assim, enquanto a responsabilidade penal visa prevenir e reprimir o cometimento de condutas antijurídicas, a responsabilidade civil visa, essencialmente, à reparação dos danos.

2.1.3 Conceito de Responsabilidade Civil

A responsabilidade civil tem o intuito de reparar pecuniariamente um dano causado a outrem. Stoco (2007, p. 116) sintetiza o conceito de responsabilidade civil como "a obrigação da pessoa física ou jurídica ofensora de reparar o dano causado

por conduta que viola um dever jurídico preexistente de não lesionar implícito ou expresso na lei".

Diniz (2009) conceitua a responsabilidade civil em termos semelhantes, acrescentando que a obrigação de reparar pode nascer de atos próprios ou em razão de ato imputado à pessoa por quem alguém responde, ou mesmo de fato, de coisa ou animal sob sua guarda (responsabilidade subjetiva) ou, ainda, de simples imposição legal (responsabilidade objetiva).

O fato é que numa vida em sociedade, devido à grande proximidade entre as pessoas e as relações que elas mantêm entre si, é normal que parte das ações cause danos a outras pessoas, provocando desequilíbrios de ordem patrimonial, física ou moral.

Ocorre que tais ofensas não devem ser suportadas por quem as sofre, sob pena de que, em determinadas situações, alguém arque injustamente com o dano, mesmo quando os prejuízos causados sejam de responsabilidade de uma pessoa distinta daquele que os suportou. Tampouco deve ser suportada sempre por aquele que lesiona; *a priori* talvez, mas devemos sempre ponderar as hipóteses de existência de culpa concorrente do lesado, de circunstâncias excludentes de ilicitude e outros.

No que diz respeito à responsabilidade civil do Estado, essa será abordada de forma aprofundada mais adiante. Contudo, trazemos a sintética definição de Cahali (1995), no sentido de que a responsabilidade civil do Estado é a obrigação legal, que lhe é imposta, de ressarcir os danos causados a terceiros por suas atividades.

2.2 Evolução histórica da responsabilidade civil do Estado

A responsabilidade civil do Estado é fruto de uma grande evolução histórica e doutrinária, tendo passado por modificações bastante significativas. Elas possibilitaram a superação da inteira irresponsabilidade do Estado até o surgimento de uma responsabilização efêmera que evoluiu lentamente, primeiro, por meio da responsabilidade estatal fundada na culpa no âmbito do Direito Civil; depois, pelas influências publicísticas e pela crescente responsabilidade objetiva do Estado.

2.2.1 Teoria da irresponsabilidade do Estado

De início, com a vigência dos governos absolutistas e diante do despotismo, reinava a irresponsabilidade do Estado, pois havia a ideia de que o monarca era detentor de um poder divino, proveniente diretamente dos céus e fundido na imagem soberana do Estado. Entendia-se, ainda, que o monarca era incapaz de cometer erros, logo, era inviável que uma pessoa prejudicada por qualquer ato estatal viesse a ser ressarcida pelos danos sofridos.

Di Pietro (2008) explica que a teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava fundamentalmente na ideia de soberania, pois o Estado dispunha de autoridade incontestável perante o súdito.

Além disso, para tal teoria, era basilar manter a verticalidade entre a figura do Estado e os particulares. Assim, atribuir responsabilidade ao Estado seria colocá-lo no mesmo plano que os administrados e atentar contra sua soberania e natural superioridade. Várias eram as argumentações utilizadas para justificar a irresponsabilidade estatal, conforme ensina Medauar (2001, p. 429):

O monarca ou o Estado não erram; o Estado atua para atender ao interesse de todos e não pode ser responsabilizado por isso; a soberania do Estado, poder incontestável, impede seja reconhecida sua responsabilidade perante o indivíduo.

Esse período é fielmente representado pela expressão inglesa "*The King can do no wrong*", assim como, por sua variante no Direito francês, "*Le roi ne peut mal faire*" e pelo preceito de Luís XVI, que evidenciava a imagem de simbiose entre o monarca e a soberania: "*L'État c'est moi*" (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 807).

Apesar de no período absolutista raramente ser permitida a responsabilização do Estado, era possível a responsabilização pecuniária pessoal dos agentes da Administração Pública que agissem dolosa ou culposamente no exercício de suas funções e causassem, assim, lesão a interesses de particulares.

Bandeira de Mello (2009, p. 807) argumenta que a irresponsabilidade do Estado não era absoluta e não compreendia uma "completa desproteção dos administrados perante comportamentos unilaterais do Estado". O argumento era de

que, embora fosse o Estado quase sempre irresponsável por seus atos, ainda deveria reparar os atos danosos ao patrimônio de particulares, se esses fossem previstos em lei ou quando o dano fosse resultado da intervenção no domínio particular por parte do próprio Estado.

Quanto às modalidades de responsabilidade do Estado, mesmo nesse período, Diniz (2009, p. 642) explica que:

(...) os administrados não estavam completamente desprotegidos perante comportamentos unilaterais do Estado, visto que havia leis que previam sua responsabilização em certos casos, como a Lei francesa de 28 pluvioso do ano VIII, por danos resultantes de obras públicas, por prejuízos causados por gestão do domínio privado do Estado, ou pelas coletividades públicas locais.

Cavaliere Filho apud Diniz (2009) esclarece que, em momento posterior, houve a superação da teoria da irresponsabilidade do Estado para uma concepção civilista da responsabilidade estatal, fundada na culpa do funcionário e nos princípios da responsabilidade por fato de terceiro (patrão, preponente, mandante, representante).

Assim passamos à fase das teorias civilistas da responsabilidade extracontratual do Estado.

2.2.2 Teoria da responsabilidade civilística: atos de império e de gestão

Em meio às revoluções francesas e americanas, a teoria da irresponsabilidade estatal foi substituída gradativamente pela responsabilidade estatal subjetiva, com a teoria da responsabilidade por atos de império e gestão. Assim, em princípio, a neófito responsabilidade do Estado era baseada nos princípios do Direito Civil e em seu ideal de culpa. Daí a distinção entre atos de império e atos de gestão.

Superando a ideia de Laferrière de que é "próprio da soberania impor-se a todos sem compensação" (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 807), numa fase de grandes mudanças sociais e econômicas e com o surgimento da figura do Estado-Empresário, passou-se a reconhecer a separação da atividade estatal em atos de

império e atos de gestão.¹ Com isso, era possível responsabilizar o Estado por atos de caráter patrimonial, sem características de atos de império, ou seja, naqueles em que o Estado não agiu com plenos poderes e não houve caráter soberano estabelecido para com os cidadãos.

Ocorre que, nesses atos, o Estado agia como particular. Por isso, a conscientização de que como tal, ausente de suas prerrogativas soberanas, ele deveria reparar os danos causados no exercício de suas funções. É importante ressaltar que para existir a responsabilização, era necessário que o agente da administração houvesse agido com culpa.

Apesar da grande evolução, ainda eram irreparáveis os demais danos causados aos particulares que, no máximo, poderiam pleitear uma indenização aos agentes da administração. Mas mesmo essa responsabilidade era mitigada, já que, por muito tempo, ela foi condicionada a uma autorização superior denominada sistema da garantia administrativa, que teve lugar em Espanha até 1869, em França até 1873 e na Alemanha até 1879 (SOUSA; MATOS, 2008).

Essa teoria fundamentava-se, essencialmente, na separação dos atos da pessoa do monarca, que praticaria atos de império, e da pessoa do Estado, seus funcionários e prepostos, que praticariam atos de gestão. Tal argumento era bastante favorável ao Estado, já que afastava sua responsabilidade nos prejuízos que fossem causados por quaisquer outros atos qualificados como de império.

Cumprido ressaltar que a teoria dos atos de gestão e dos atos de império serviu de inspiração para a criação da teoria da culpa administrativa, uma das utilizadas para explicar a responsabilidade civil do Estado no Direito brasileiro.

Posteriormente, a teoria civilista evoluiu, a ponto de permitir a responsabilização do Estado, independentemente de o dano ser causado por um ato de gestão ou de império, mantendo, porém, a necessidade de prova da culpa do agente público.

¹ DI PIETRO distingue os atos de império dos atos de gestão: "Os primeiros seriam os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes; os segundos seriam praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços."

2.2.3 Teoria da culpa civil

Segundo os preceitos da teoria da culpa civil ou teoria da responsabilidade subjetiva, o Estado seria responsável pelos atos de seus agentes, bastando, para isso, que houvesse a demonstração de culpa, na ocorrência de um evento danoso criador da obrigação de indenizar (DIAS, 1983).

A teoria da culpa civil demarca a superação da teoria da irresponsabilidade do Estado, conforme leciona Cavalleri Filho (2008, p. 229). Essa mudança consistiu na passagem daquela teoria "para uma concepção civilista da responsabilidade estatal, fundada na culpa do funcionário e nos princípios da responsabilidade por fato de terceiro (patrão, preponente, mandante, representante)".

Nesse tempo, a responsabilidade do Estado era equiparada à responsabilidade do patrão pelos atos dos empregados ou prepostos, decorrentes de suas ações ou omissões, justificando, assim, o dever de indenizar.² Era ainda notório o caráter protecionista ao Estado, que incumbia, ao lesado, demonstrar não só o dano sofrido, como também, a culpa do agente público, sob pena de não ser caracterizada a obrigação do Estado de reparar o dano causado.

Em sentido contrário, Dias (1983, p. 621) tece críticas sobre a responsabilidade subjetiva do Estado, condenando a necessidade de comprovação da existência de culpa ou dolo nas ações dos agentes públicos com o seguinte argumento:

Como o mau funcionamento do serviço público nem sempre se identifica com a falta de determinado funcionário, a aplicação de tal doutrina resulta em negação de responsabilidade sempre que não seja possível estabelecer a culpa do funcionário, muito embora se defronte a caso autêntico de defeito do serviço.

A adoção dessa teoria foi benéfica, pois não era mais necessária a distinção entre atos de império e de gestão, causadora de tantas incertezas doutrinárias. Porém, diante das peculiaridades do Estado, era evidente a necessidade de

² LEITE, Rosimeire Ventura. *op. cit.*

solidificar princípios próprios para a responsabilidade estatal. A teoria civilista demonstrou-se insuficiente nesse sentido, trazendo, com isso, o advento das teorias publicísticas sobre a responsabilidade do Estado.

2.2.4 Teorias publicísticas

As teorias publicísticas surgiram com o estabelecimento da responsabilidade extracontratual do Estado e com o emprego do Direito Administrativo, pois em decorrência dele é que houve o desprendimento dessa responsabilidade dos ditames do Direito Civil.

Ato contínuo, a responsabilidade civil estatal passou a se fundamentar no Direito Público, entre outros, pelo princípio da isonomia e sob o argumento de que todos devem arcar de forma equitativa com os encargos públicos.

2.2.5 Teoria da *faute du service*

Dando seguimento à evolução das teorias publicísticas, surgiu a teoria da culpa do serviço ou culpa anônima, que retirou o foco da responsabilidade da pessoa do agente público para o do serviço público, ou seja, evoluiu-se da culpa individual para a culpa anônima ou impessoal.

Portanto, ocorre culpa do serviço sempre que este não funcionar – ou não existir, devendo existir –, funcionar mal ou funcionar tardiamente, hipótese em que ao lesado compete somente comprovar a culpa do serviço.

Nesse contexto, sobre a mudança na apreciação de responsabilidade, estabelecida pela teoria da *faute du service*, Meirelles ensina que:

A teoria da culpa administrativa representa o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo que a sucedeu, pois leva em conta a falta do serviço para dela inferir a responsabilidade da Administração. É o estabelecimento do binômio falta do serviço-culpa da Administração. Já aqui não se indaga da culpa subjetiva do agente administrativo, mas perquire-se a falta objetiva do serviço em si mesmo, como fato gerador da obrigação de indenizar o dano causado a terceiro. Exige-se, também, uma culpa, mas uma culpa especial

da Administração, a que se convencionou chamar de culpa administrativa. (2009, p. 643);

Como ressaltado, os danos são provenientes de um funcionamento anormal do serviço, seja porque resultam de falhas genéricas do serviço ou porque algum agente público agiu em desconformidade com regras técnicas ou normas de um dever geral de serviço. Essa teoria se distingue pela impossibilidade de identificar a autoria do dano, o agente que causou a lesão.

Note-se que essa é uma hipótese de responsabilidade exclusiva da Administração Pública, mesmo quando a culpa do serviço ocorrer por ação ou omissão de agentes, funcionários públicos não identificáveis. Raciocínio lógico, não cabe também o direito de regresso.

2.2.6 Teoria do Risco

A responsabilidade objetiva, que no Direito francês surgiu com a justificativa da anormalidade do dano, apareceu no final do século XIX, quando um Comissário do Governo Romieu, em um caso de um acidente sofrido por um trabalhador do Estado, afirmou que esse deveria salvaguardar seus trabalhadores dos riscos decorrentes do trabalho que executassem.

Frise-se que tal teoria se baseia no princípio de igualdade dos ônus e encargos sociais, ou seja, tanto os benefícios quanto os prejuízos devem ser repartidos igualmente entre todos os membros da sociedade.

No mesmo sentido, quanto à devida repartição dos ônus públicos, Cavalieri Filho (2008, p. 31) argumenta que:

Se a atividade administrativa do Estado é exercida em prol da coletividade, se traz benefícios para todos, justo é, também, que todos respondam pelos seus ônus (...). O que não tem sentido, nem amparo jurídico, é fazer com que um ou apenas alguns administrados sofram todas as conseqüências danosas da atividade administrativa.

A teoria do risco é hipótese de responsabilidade objetiva do Estado. Portanto, não é necessária a apreciação da culpa, em oposição ao que ocorria na teoria da responsabilidade subjetiva, *teoria da faute du service*. Sobre a responsabilidade objetiva do Estado e a teoria do risco, Meirelles (2009, p. 631) ensina que "Aqui não se cogita da culpa da Administração ou de seus agentes, bastando que a vítima

demonstre o fato danoso e injusto ocasionado por ação ou omissão do Poder Público”.³

No Brasil, a teoria do risco subdivide-se em teoria do risco administrativo e teoria do risco integral.

A exemplo das teorias do risco adotadas em outros países, ambas são hipóteses de responsabilidade objetiva, prescindindo da apreciação da culpa; é necessário, apenas, demonstrar a ação ou omissão, o dano e o nexo de causalidade.

Cavaliere Filho (2008, p. 232) sintetiza o fundamento da teoria do risco administrativo, ao explicar que esta “importa em atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa”. Completa que essa é “a forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais” e que toda “lesão sofrida pelo particular deve ser ressarcida, independente de culpa do agente público que a causou. O que se tem de verificar é, apenas, a relação de causalidade entre a ação administrativa e o dano sofrido pelo administrado”.

Em suma, a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral se diferenciam porque, para a primeira, o nexo causal entre a atividade administrativa e o dano é indispensável, porém há possibilidade de afastar a responsabilidade em decorrência de fato exclusivo da vítima, caso fortuito ou força maior. A segunda é uma modalidade extremada da teoria do risco, não havendo causa excludente da responsabilidade do Estado. Ou seja, se fosse adotada a teoria do risco integral, o Estado seria obrigado a indenizar sempre, ainda que o dano não fosse decorrente de sua atividade, o que resultaria em abuso e iniquidade. O Estado acabaria por ser tornar um segurador universal, o que sabemos ser inconcebível.

Por fim, é válida a indagação sobre o porquê da responsabilidade do risco, já que não haveria responsabilidade sem violação do dever jurídico, e o risco, isoladamente, não configuraria nenhuma violação de dever jurídico.

Assim, tal teoria se justificaria pelo dever que o Estado tem de exercer suas atividades administrativas, mesmo que impliquem perigo ou risco, porém com absoluta segurança, sem causar danos. “Está vinculado, portanto, a um dever de incolumidade, cuja violação enseja o dever de indenizar independentemente de

³ MEIRELLES, op. cit.

culpa" (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 232).

A doutrina dominante entende que o Brasil acolheu a teoria do risco no artigo 37, § 6º de sua atual Constituição Federal. Porém, impende lembrar que ela foi adotada na modalidade do risco administrativo e não do risco integral, sendo imprescindível a configuração do nexa causal entre o dano causado e a atividade administrativa.

2.3 Fundamento Legal no Direito Brasileiro

Atualmente, a responsabilidade extracontratual do Estado é estipulada no artigo 37, § 6º da Constituição Federal brasileira.⁴ Esse artigo é bastante discutido, posto que grande parte da doutrina argumenta haver uma diferenciação em sua aplicabilidade, no que se refere a atos comissivos e omissivos (GASPARINI, 2003).

Para esses doutrinadores, os atos comissivos devem ser tratados pela teoria do risco administrativo e são objeto da responsabilidade objetiva do Estado. Já os atos omissivos devem ser tratados pela teoria da culpa do serviço (*faute du service*), fruto de responsabilidade subjetiva do Estado.

A par dessa corrente, Bandeira de Mello e Diniz (2009, p. 640) suportam o entendimento de que:

a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público funda-se nas suas relações com os administrados, em razão de comportamentos comissivos, caso em que, na teoria do risco, será objetiva (CF/88, artigo 37º, § 6º; RT, 745:278; RTJ, 55:516), e omissivos danosos, hipótese em que será subjetiva, conforme a teoria da culpa fundada na falta de serviço (ato ilícito) e, ainda, nas relações entre Estado e funcionário ter-se-ia uma responsabilidade subjetiva, visto que o direito de regresso da pessoa jurídica de direito público contra ao gente faltoso está condicionado à conduta culposa ou dolosa deste.

Há ainda outra corrente doutrinária que defende ser objetiva a responsabilidade do Estado referente tanto a ações quanto a omissões. Merecem destaque as palavras de Diniz (2009, p. 639), com fundamento na aceção de

⁴ CRFB, Artigo 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.

Bandeira de Mello: "o que o agente público quiser ou fizer entende-se que o Estado quis ou fez. Nas relações externas, não se considerará se o agente obrou ou não, de acordo com o Direito, culposa ou dolosamente, pois só importará saber se o Estado agiu (ou deixou de agir) bem ou mal".

Defendendo uma aplicação exclusiva da responsabilidade objetiva ao Estado, em confronto com o artigo 15 do Código Civil brasileiro (CCB), Gustavo Tepedino apud Monteiro Filho (2006, p. 49) argumenta, *litteris*:

Não é dado ao intérprete restringir onde o legislador não restringiu, sobretudo em se tratando de legislador constituinte – *ubi lex non 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 nesse campo, com base em outros princípios axiológicos e normativos (dos quais se destaca o da isonomia e o da justiça distributiva), perdendo imediatamente base de validade o artigo 15 do Código Civil, que se torna, assim, revogado ou, mais tecnicamente, não recepcionado pelo sistema constitucional.

O autor se referiu ao antigo Código Civil de 1916, mas a mensagem ainda é válida quanto à modalidade da responsabilidade civil do Estado. Pelo autor, ela seria sempre objetiva, independentemente de surgir de atos omissivos ou comissivos. Porém, como citado supra, a maioria doutrinária opta pela responsabilidade subjetiva estatal nos casos omissivos.

A Constituição Federal de 1988 ampliou o âmbito da responsabilidade do Estado, substituindo a expressão "funcionário público" por "agente público". Assim, houve um alargamento da responsabilidade extracontratual do Estado: é fundamental que o agente preste o serviço na qualidade de agente público, mesmo que a ação ou omissão não ocorra no exercício das suas funções, mas em decorrência dela, a saber, dentro do âmbito da sua competência ou mesmo além dos limites dela.

Sobre a substituição do termo "funcionário" por "agente", o legislador teve a intenção clara de alargar a responsabilidade do Estado, haja vista que o termo "agente" é mais abrangente, além de apropriado. Isso, porque "funcionário", em sentido técnico, engloba unicamente aqueles que ocupam cargos públicos e estão sujeitos ao regime estatutário, apesar de que anteriormente já se entendia que a palavra era utilizada em sentido amplo, visando abarcar também os "servidores" ou "agentes públicos".

Em síntese, a evolução consiste no fato de que o termo “agente” abrange todas as pessoas que prestam um serviço público, seja remunerado ou a título gratuito, sendo ainda desnecessário o requisito de que o serviço seja prestado em caráter permanente. Abrange também os serviços transitórios. Em resumo, o termo (agente público) é mais amplo do que o da redação anterior (funcionário público).

O intuito dessa mudança é simples: demonstrar que a responsabilidade do Estado subsistirá ainda que o fato danoso seja resultado da conduta de um servidor contratado, funcionário de fato ou temporário; não importa qual seja a forma de sua escolha ou investidura. Assim, são incluídos na qualidade de agente público desde as mais altas autoridades até os trabalhos mais modestos (GASPARINI, 2003).

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em um caso de incidência da responsabilidade objetiva do Estado por ato danoso praticado por um soldado da polícia militar, que apesar de 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 artigo 37, § 6º da CF, não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público”. (BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal. RE 160401, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, 1999).

Em consonância com a CF de 1988, o atual Código Civil brasileiro, Lei nº 10.406 de 2002, estabeleceu em seu artigo 54:

Artigo 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.

Por certo, a redação do artigo do Código Civil é semelhante à do artigo da Carta Magna.

Fica claro que a responsabilidade do Estado por atos ilícitos é oriunda de seu dever de obediência à ordem jurídica, enquanto a responsabilidade por atos lícitos decorre da ideia de que é dever da sociedade suportar o prejuízo gerado no interesse de todos. Se ocorresse a diferenciação das duas, haveria uma afronta aos princípios da igualdade e da isonomia.

2.3.1 Pressupostos da responsabilidade subjetiva do Estado

A responsabilidade extracontratual da Administração por fato ilícito, a exemplo da responsabilidade civil comum, tem como pressupostos o fato, a ilicitude, a culpa, o prejuízo ou dano e o nexo de causalidade entre este e o fato.

Esses pressupostos são tratados de forma sucinta neste trabalho, por se mostrarem essenciais à análise da configuração da responsabilidade civil, a qual exige a constatação desses elementos em dano imputável à Administração ou a um dos seus agentes.

Impende dizer que a responsabilidade civil do Estado originou-se em sua forma subjetiva, tendo em grande parte da sua evolução, tido como requisito a existência de um juízo de censura sobre a conduta do agente, ou seja, o agente, podendo ter agido de outra forma, optou pela conduta danosa.

i) conduta

Antunes Varela (1987, p. 471) afirma que é considerado, para efeitos de responsabilidade, o fato de o agente ser "dominável ou controlável pela vontade, um comportamento ou uma forma de conduta humana", podendo ser este um fato positivo ou negativo. O fato negativo (omissão) caracteriza-se pelo "dever jurídico especial de praticar um acto que, seguramente ou muito provavelmente, teria impedido a consumação desse dano".

É certo que, na responsabilidade da Administração, as omissões têm uma importância mais ampla que a responsabilidade civil geral, pois é comum a ela a obrigação de não praticar determinados atos e de evitar danos a outrem.

No Direito brasileiro, a responsabilidade do Estado pode ser proveniente de: i) condutas positivas do Estado, ou seja, comissivas, onde o agente público causa diretamente o dano; ou de ii) condutas omissivas, quando o Estado não é o causador direto do dano, no entanto tem o dever de evitá-lo, a exemplo dos casos em que o serviço não funcionou ou funcionou com atraso (*faute du service*) ou pela atividade que se cria a situação propiciatória do dano porque expôs alguém a risco (GANDINI, 2003).

Por último, não são considerados como fatos voluntários para efeitos de

configuração da responsabilidade civil os fatos naturais, os fatos praticados sob coação física e os atos reflexos.

ii) Ilícitude

O regime de responsabilidade extracontratual do Estado define como pressuposto da responsabilidade delitual a ilicitude do fato voluntário. Estipula como ilícitas as ações ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares ou infringjam regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado, do que resulte a ofensa a direitos ou a interesses legalmente protegidos.

Há situações em que se afasta a responsabilidade civil delitual da administração, em decorrência de circunstâncias específicas que justifiquem a ilicitude. Logo, sem ilicitude, não se pode falar de responsabilidade delitual, apesar de se poder subsistir a responsabilidade pelo risco ou fato lícito.

São causas de justificação da ilicitude: o cumprimento de um dever, o estado de necessidade, o consentimento do lesado e a legítima defesa.

iii) Culpa

O Código Civil admite, em regra, a existência de responsabilidade civil quando houver existência de culpa, no entanto, também prevê, em seu artigo 927, que "haverá obrigação de reparar o dano independentemente de culpa." Assim, alguns doutrinadores defendem que a culpa não é elemento essencial da responsabilidade civil, pois seriam essenciais, tão-somente, a conduta humana, o dano ou lesão e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

A respeito, José de Aguiar Dias (1979, p. 136) aduz que a culpa é a falta de diligência na observância da norma de conduta, isto é "o desprezo, por parte do agente, do esforço necessário para observá-la, com resultado não objetivado, mas previsível, desde que o agente se detivesse na consideração das consequências eventuais de sua atitude". Nessas condições, a culpa se caracteriza quando o causador do dano não tinha intenção de provocá-lo, mas por imprudência, negligência, imperícia causa dano e, portanto, deve repará-lo.

Outrossim, convém diferenciar a culpa do dolo: o dolo é a vontade consciente de violar o dever e, conseqüentemente, de lesar terceiros, enquanto a culpa é a

conduta negligente, imprudente ou caracterizada pela imperícia, que enseja a violação de um dever jurídico ou técnico. (ARNOLDO WALD apud SCHWARTZ, 2011, s/p).

Por isso, quando o ato for intencional, o agente quer a ação e o resultado está impregnado de dolo, enquanto na culpa ele só almeja a ação, mas não o resultado lesivo. Caso não ocorra esse intento proposital (o dolo), vindo o prejuízo a ocorrer, por imprudência, negligência ou imperícia, existe somente a culpa, também dita, culpa em sentido estrito.

Rui Stoco (2007, p. 134) destaca as diferenças entre imprudência, negligência e imperícia, exemplificando com casos concretos, *verbis*:

A imprudência é a falta de cautela, o agir açodado ou precipitado, através de uma conduta comissiva, ou seja, um fazer (*facere*), como quando a pessoa dirige seu veículo com excesso de velocidade.

A negligência é o descaso, a falta de cuidado ou de atenção, a indolência, geralmente o *non facere quod debeat*, quer dizer, a omissão quando do agente se exigia uma ação ou conduta positiva. Pode-se identificá-la na conduta do empregado que deixa de trancar a porta ou o cofre da empresa, que vem a ser assaltada, ou do tratador que esquece de fechar o canil, deixando soltos os animais e estes atacam e lesionam algumas crianças.

A imperícia é a demonstração de inabilidade por parte do profissional no exercício de sua atividade de natureza técnica, a demonstração de incapacidade para o mister a que se propõe, como o médico que, por falta de conhecimento técnico, erra no diagnóstico ou retira um órgão do paciente desnecessariamente ou confunde veia com artéria. Pode identificar-se a imperícia através de ação ou omissão.

Por conseguinte, quando se configurar a existência de um destes três elementos, será caracterizada a culpa do agente, surgindo o dever de reparação. No entanto, a configuração da culpa só se mostra importante nos casos de responsabilidade subjetiva, na responsabilidade objetiva, basta o lesado provar a conduta, o prejuízo sofrido e o nexo de causalidade, prescindindo-se da existência de culpa do agente.

iv) Dano

O dano consiste no prejuízo sofrido, quando há uma lesão a um dos valores protegidos pelo direito, seja pessoal, moral ou física ou referente a bens e direitos. Diniz define o dano como "um dos pressupostos da responsabilidade civil, contratual ou extracontratual, visto que não poderá haver ação de indenização sem a existência de um prejuízo. Só haverá responsabilidade civil se houver um dano a

reparar" (2009, p. 34).

Os danos podem decorrer de diversos fatos, podendo ser classificados como: patrimoniais, morais ou físicos, emergentes ou lucros cessantes, presentes e futuros.

v) Nexos de Causalidade

O nexo causal consiste no vínculo que permite a imputação do dano ao fato voluntário. Venosa ensina que o conceito de nexo causal deriva de leis naturais. Ele representa o liame que une a conduta do agente ao dano, exame por meio do qual se conclui sobre quem foi o causador do dano. Esse autor ensina, ainda, que o nexo causal é um elemento indispensável. A responsabilidade objetiva dispensa a culpa, mas nunca o nexo causal. "Se a vítima que experimentou um dano não identificar o nexo causal que leva o ato danoso ao responsável, não há como ser ressarcida" (2001, p. 517).

Esse é o liame entre o prejuízo e a ação. O fato lesivo deve ser oriundo dessa ação, diretamente ou como sua consequência previsível. Diniz diz que o "nexo representa, portanto, uma relação necessária entre o evento danoso e a ação que o produziu, de tal sorte que esta é considerada como sua causa". Porém, não é necessário que o dano resulte diretamente apenas do fato que o produziu. É importante apenas verificar que não ocorreria o dano sem a existência de determinado fato. "Este poderá não ser a causa imediata, mas, se for condição para a produção do dano, o agente responderá pela consequência" (2009, p. 92).

2.3.2 Causas excludentes da Responsabilidade Civil do Estado

As causas excludentes da responsabilidade civil do Estado são aquelas que eliminam o dever de reparação do dano por excluírem o nexo de causalidade, que é um dos pressupostos da responsabilidade civil. Não haverá, conseqüentemente, o dever de indenizar sempre que for comprovado que o dano foi causado por culpa exclusiva da vítima, força maior ou caso fortuito.

Somente a culpa exclusiva da vítima exclui o dever de indenizar. Se houver concorrência de culpa entre o agente estatal e a vítima, a indenização será repartida entre os dois responsáveis, na proporção que for justa (RODRIGUES, S., 2002).

Sendo assim, a culpa exclusiva da vítima elimina a responsabilidade civil, enquanto a culpa concorrente responsabiliza civilmente o agente no limite de sua culpa.

O caso fortuito e a força maior também excluem o nexo causal. Porém, no caso fortuito e na força maior não existe ação ou omissão culposa por parte do agente. O *Codex* em seu art. 393 define que:

o devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito e força maior se expressamente não se houver por eles responsabilizado" e continua em seu parágrafo único "o caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos, não era possível evitar ou impedir.

Diniz (2009, p. 121) define caso fortuito e força maior nos seguintes termos:

Na força maior conhece-se a causa que dá origem ao evento, pois se trata de um fato de natureza, como, p. ex., ralo que provoca incêndio; inundação que danifica produtos; geada que estraga a lavoura, implicando uma ideia de relatividade, já que a força do acontecimento é maior do que a suposta, devendo-se fazer uma consideração prévia do estado do sujeito e das circunstâncias espaço-temporais, para que se caracterize como eficácia liberatória de responsabilidade civil. No caso fortuito o acidente que gera o dano advém de: 1) causa desconhecida, como o cabo elétrico aéreo que se rompe e cai sobre os fios telefônicos, causando incêndio, a explosão de caldeira de usina, ou a quebra de peça de máquina em funcionamento provocando morte; ou 2) fato de terceiro, como greve, motim, mudança de governo, colocação do bem fora do comércio, que cause graves acidentes ou danos à impossibilidade do cumprimento de certas obrigações.

Contudo, a conceituação de caso fortuito e força maior não é pacífica na doutrina, nem é absoluto o entendimento de que o caso fortuito exclui a responsabilidade do Estado, já que por diversas vezes, é possível cogitar a responsabilidade por *faute du service*

2.4 Atividade Policial Militar

2.4.1 Fundamento Constitucional: Polícia e Segurança Pública

A segurança pública é um direito expressamente previsto na Constituição Federal em seus arts. 5º, 6º. Importante consignar que tal direito é considerado um direito difuso (indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas). Cretella Júnior (1986, p.160) afirma que "a segurança das pessoas e dos bens é o elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural

desenvolvimento da personalidade humana”.

Sobre o conceito de segurança pública, Lazzarini (1994, p. 04) discorre com propriedade:

Segurança pública, aspecto dos mais polêmicos, em verdade é um estado antidelitual que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pelas leis das contravenções penais, com ações de polícia preventiva ou de repressão imediata, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

Cumprе consignar que o direito à segurança pública é de suma importância para a preservação dos demais direitos fundamentais. Portanto, as medidas adotadas pelo Estado, por intermédio de seus órgãos incumbidos da segurança pública, devem, primordialmente, visar à preservação dos direitos fundamentais e possibilitar a paz social.

Em seu Manual Básico, a Escola Superior de Guerra define que a “Segurança Pública é a garantia da manutenção da Ordem Pública, mediante a aplicação do Poder de Polícia, prerrogativa do Estado” (Apud RODRIGUES, J., 2008, p. 34).

No art. 144, a Constituição Federal estabelece que 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”. Este artigo estabelece ainda quais são os órgãos responsáveis pela segurança pública, quais sejam, polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.⁵

Lazzarini (1994, p. 01) nos ensina que a ideia de Estado é inseparável da ideia de Polícia e aduz, ainda, que o fundamento da ação de Polícia é o Poder de Polícia, *in verbis*:

Numa sociedade policiada, como se dizia em português clássico, há de estar garantida a convivência pacífica de todos os cidadãos, de tal modo que o exercício dos direitos de cada um não se transforme em abuso e não ofenda, não impeça, não perturbe o exercício dos direitos alheios.

⁵ Quanto ao âmbito de sua atuação, a Polícia Militar está subordinada aos governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, conforme evidenciado nos arts. 21, XIV; e 42, ambos da Constituição Federal.

Portanto, se ao Estado incube garantir a segurança pública, certo é que o faz por meio das polícias, cada uma dentro das suas competências, organização e funcionamento, previstos na Constituição Federal e demais leis que disciplinam o assunto.

Assim que, apesar de sabermos que a segurança pública como um estado, situação, resulta de diversas ações, de cunho político, social, pode-se afirmar que uma parcela extraordinária é resultante de ações policiais preventivas ou repressivas que coíbem a prática de infrações penais.

Bittner apud Araújo (2008, p. 15) nos ensina que “a polícia, e apenas a polícia, está equipada (armada e treinada), autorizada (respaldo legal e consentimento social) e é necessária para lidar com toda exigência (qualquer situação de perturbação da paz social) em que possa ter que ser usada a força para enfrentá-la”. Ou seja, Bittner conceitua a polícia em moldes similares ao próprio Poder de Polícia, ao afirmar que ela é detentora da força e pode utilizar-se desta quando necessário para cessar qualquer situação de ameaça à coletividade, paz social.

2.4.2 Poder de Polícia

O Estado é dotado, essencialmente, de poderes políticos e poderes administrativos. Os poderes políticos são exercidos pelo Legislativo, pelo Judiciário e pelo Executivo, no desempenho de suas funções constitucionais, em contrapartida, os poderes administrativos surgem da Administração Pública e se apresentam diversificados segundo as exigências do serviço público, o interesse da coletividade e os objetivos a que se dirigem (MEIRELLES, 2012, p.135-136).

Dentre os poderes administrativos podemos citar, em especial, o poder de polícia que a Administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade.

No Brasil, o conceito legal de poder de polícia é estabelecido no Código Tributário Nacional, em seu artigo 78:

Art. 78. Considera-se^o poder de polícia a atividade da administração pública

que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de ato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades económicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquillidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.

Apesar de também utilizado pelo Direito Administrativo, os doutrinadores trazem conceituação mais abrangente do que viria a ser o poder de polícia. Bandeira de Melo (2009, p. 662) aduz que o poder de polícia:

Em sentido amplo, abrange tanto os atos do Legislativo quanto do executivo. Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delimita a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos. [...] Em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Esta noção mais limitada responde a noção de polícia administrativa.

Caio Tácito define o poder de polícia como "o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direito e liberdades individuais." (Apud CRETELLA JUNIOR, 1978, p.366)

Meireles (2012, p. 137) ensina que o poder de polícia é a "faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado".

Medauar (2001) destaca que o poder de polícia possibilita que a Administração Pública inflija sua supremacia em favor do interesse público nas mais diversas áreas, inclusive na da Segurança Pública, posto que o âmbito de incidência do poder de polícia mostra-se bem amplo.

Ademais, ensina que o particular não é detentor do poder de polícia. Sendo este um monopólio estatal, o Estado pode proceder à busca pessoal no caso de fundada suspeita de posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito (art. 244, CPP); o particular não pode realizar revista pessoal. O agente público pode exigir identificação de pessoas, situação não permitida ao particular (art. 68, LCP). A realização de prisão em flagrante é obrigação dos órgãos policiais, mas facultativa ao particular (art. 301, CPP).

Há que se diferenciar ainda o poder de polícia das polícias, não devendo se confundir os dois. A polícia é um aparelhamento ou a atividade, um aparelhamento em atuação, fazendo-se sentir em concreto no mundo jurídico; o poder de polícia é uma *facultas*, uma potencialidade. Sendo uma faculdade discricionária do poder público, o poder de polícia exterioriza-se pela polícia, ou seja, o poder de polícia é a causa, enquanto a polícia é a consequência dessa causa. "O poder de polícia é algo *in potentia*, traduzida *in actu* pela ação policial" (CRETELLA JUNIOR, 1978, p. 29).

De tal modo, cientes da diferenciação de polícia e poder de polícia, cabe-nos diferenciar a própria polícia, o que faremos nos moldes inspirados pelo direito francês: polícia administrativa e polícia judiciária.

2.4.3 Polícia Administrativa e Polícia Judiciária

Inicialmente convém abordar a divisão tradicional das funções de polícia, oriunda do sistema francês: a polícia administrativa e a polícia judiciária. A polícia administrativa tem por fim "prevenir crimes, evitar perigos, proteger a coletividade, assegurar os direitos de seus componentes, manter a ordem e o bem-estar públicos" (SILVA, 2000, p. 51) e sua atuação ocorre antes da infração penal, sendo por isso também chamada de polícia preventiva. Por sua vez, à polícia judiciária, exercida pelas polícias civis, cabe a apuração das infrações penais e o auxílio ao poder judiciário.

Para Souza Júnior (2007, p. 28), a polícia administrativa segue o Direito Administrativo, incidindo seu objeto sobre bens, direitos e atividades, "enquanto a judiciária incide sobre a pessoa, na medida em que lhe cabe apurar as infrações penais".

A diferença entre as duas polícias, no entanto, não é absoluta, pois a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (em casos que impõe uma proibição ou limitação, como no porte de arma ou direção de veículos), como pode agir repressivamente (quando age em repressão a uma ação que viole aquela proibição ou limitação). No entanto, como argumenta Di Pietro (2009, p. 118), pode dizer-se que, "nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual

cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva". Estendendo o assunto sobre a confusão na divisão das duas polícias, Di Pietro (2009, p. 117) ensina:

a polícia judiciária é privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar), enquanto a polícia administrativa se reparte entre diversos órgãos da Administração, incluindo a própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização, aos quais a lei atribua esse mister, como os que atuam nas áreas de saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social.

Moreira Neto (2014, p. 532) ressalta que a polícia judiciária é uma espécie destacável do gênero polícia, que ganha uma identidade orgânico-funcional própria, como importante auxiliar do Poder Judiciário, enquanto a polícia administrativa remanesce todas as demais formas de atuação – preventivas e repressivas. Suas sanções seriam aplicáveis executoriamente sobre a propriedade e atividade privadas e atuariam, apenas excepcionalmente "através do constrangimento pessoal, quando em necessária ação de resposta contemporânea às transgressões administrativas em curso ou iminentes".

Cumpre-nos ressaltar que parte da doutrina acredita que pode a polícia preventiva fazer tudo quanto se torne útil à sua missão, desde que não viole direito de quem quer que seja. Os direitos que, principalmente, confinam a atividade de polícia administrativa são aqueles que, por sua excepcional importância, são declarados na própria Constituição. (MÁRIO MASAGÃO apud CRETELLA JÚNIOR, 1978)

Logo, apesar da tradicional dicotomia doutrinária do poder de polícia em polícia administrativa e polícia judiciária, sabemos que ambas são exteriorização da atividade tipicamente administrativa e, na prática, essa confusão tem trazido dificuldades ao legislador, disputas entre órgãos policiais em prejuízo dos administrados (LAZZARINI, 1994). Porém, para fins didáticos, acordamos, com a posição de que a linha demarcatória da polícia administrativa e da polícia judiciária é a ocorrência ou não do ilícito penal.

2.4.4 Polícia Ostensiva

No que diz respeito à missão da Polícia Militar, como polícia administrativa, o

§ 5º do art. 144 da Constituição Federal preconiza que a Polícia Militar tem como missão constitucional o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Em consonância, o art. 3º do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, alterado pelo Decreto-Lei nº 2010, de 12 de janeiro de 1983, estabelece:

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

Raciocínio contínuo, depreende-se, dos dispositivos supra, a competência da Polícia Militar quanto "à manutenção da ordem pública e segurança interna", "a assegurar cumprimento da lei", a "manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos" e, em prevenir possível perturbação da ordem e, quando possível, restabelecê-la. Cumpre consignar que tais atuações far-se-ão mediante o policiamento ostensivo, de modo preventivo e repressivo.

Urge salientar que os termos referidos na Constituição Federal, "polícia ostensiva" e "preservação da ordem pública", não se referem a funções díspares, ao contrário, referem-se, respectivamente, à designação e à função da polícia administrativa, *in verbis*:

Os termos não se referem a atuações distintas senão que contidas uma na outra, pois a polícia ostensiva se destina, fundamentalmente, à preservação da ordem pública pela ação dissuasória da presença do policial fardado (MIRANDA LIMA apud BRASIL, Parecer GM-25, 2001).

O Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, estabelece em seu art. 2º o seguinte conceito:

27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura,

objetivando a manutenção da ordem pública.

São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes:

- ostensivo geral, urbano e rural;
- de trânsito;
- florestal e de mananciais;
- rodoviária e ferroviária, nas estradas estaduais;
- portuário;
- fluvial e lacustre;
- de radiopatrulha terrestre e aérea;
- de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado;
- outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspeção-Geral das Polícias Militares.

A competência da Polícia Militar subsistirá sempre que não for caso de competência específica dos demais órgãos policiais do Estado. Destarte, Miranda Lima aduz que:

Em outras palavras, no tocante à preservação da ordem pública, às Polícias Militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva, na forma retro examinada, como também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos.

Observe-se que a atuação da polícia civil não é, direta e imediatamente, de prevenção e restabelecimento da ordem pública e, por isso, não se confunde com a competência constitucional de atuação da polícia militar.

(...) A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como um verdadeiro exército da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema da -ordem pública- e, especificamente, da -segurança pública-. (MIRANDA LIMA apud Parecer GM-25, 2001)

De todo o exposto, é possível assimilar que a Polícia Militar é uma modalidade de polícia de "preservação da ordem pública" ou de "manutenção da ordem pública", exteriorização da Polícia Administrativa. O ato de polícia administrativa ou "ato de polícia preventiva", desdobramento do Poder de Polícia, possui a mesma infraestrutura de qualquer outro ato administrativo.

Ademais, como polícia de preservação da ordem pública, à Polícia Militar não só cabe o exercício da polícia ostensiva, mas também a "competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais

órgãos elencados taxativamente no art. 144 da Constituição de 1988" (LAZZARINI, 1994, p. 77), o que englobaria, inclusive, a competência específica dos outros órgãos policiais, no caso de falência operacional (greves ou outras causas que os tornem inoperantes ou incapazes de realizar eficazmente suas atribuições constitucionais).

2.5 Abordagem Policial

Estando evidente que os policiais militares utilizam-se do poder de polícia para realizar suas atribuições, dentre elas, a abordagem policial, certo é que a ação de abordar representa um típico ato administrativo. A abordagem policial é instrumento do Estado para alcançar a finalidade pública, finalidade esta que deve permear toda a concretização do ato de abordar, desde a formação de valor acerca da conduta suspeita, até o objetivo de promover a segurança e de proteger a sociedade, que é o fim maior deste ato de interferência (ALVES, 2011).

Pinc (2007, p. 07) conceitua a abordagem policial como "um encontro entre a polícia e o público cujos procedimentos adotados variam de acordo com as circunstâncias e com a avaliação feita pelo policial sobre a pessoa com que interage, podendo estar relacionada ao crime ou não".

Segundo o Manual Básico de Abordagem Policial da Polícia Militar da Bahia (BAHIA, PMBA, 2000, p. 02), a abordagem policial "é a técnica utilizada pela polícia para interceptar alguém com o objetivo preestabelecido" e complementa, ensinando que "é o ato de aproximar-se e interpelar uma pessoa a pé, motorizada ou montada com o intuito de identificar, orientar, advertir, assistir, revistar, prender".

O citado manual também ensina que:

Todo ato de abordar deve estar embasado numa motivação legal. Não deve ser um ato isolado do Estado, ali representado pelo policial, arbitrário ou ilegal. Essa motivação deve ser explicitada para o abordado assim que for possível a fim de fazê-lo compreender a ação da polícia, o uso do poder do Estado para limitar ou impedir direitos individuais em prol de um bem maior, de um bem social ou coletivo. (BAHIA, PMBA, 2000, p. 02).

O policial é um agente público que representa a manifestação do Estado na preservação da segurança e, mesmo agindo legitimamente, empregando a força,

não pode negligenciar-se dos direitos do cidadão. "Há uma linha tênue entre o uso da força pelo Estado e os Direitos Humanos que pode levar o profissional de segurança pública a ser responsabilizado por sua conduta, quer no plano jurídico interno, quer no externo" (MIGUEL, 2006, s/p).

Lembrando a concepção weberiana que atribui à polícia o "monopólio da violência legítima", Pinc (2007, p. 08) observa que a violência "abrange atitudes e ações que podem resultar em lesões e mortes de cidadãos. Por representar um resultado grave e indesejado, dificilmente alcançará o reconhecimento tácito, por parte dos não-policiais, de ser essa uma ação legítima".

Araújo pondera que a abordagem policial "envolve invasão da intimidade e da privacidade das pessoas, podendo, dependendo da pessoa e da situação, produzirem ações constrangedoras e muitas vezes reações emocionais e agressivas" (2008, p. 16).

De maneira geral, as pessoas não gostam de submeter-se à abordagem policial, o que ocasiona reações diversas, tanto por parte dos abordados, quanto do policial militar. Uma simples abordagem verbal pode evoluir para uma abordagem com contato físico, busca pessoal, ou mesmo a necessidade de contenção e prisão do abordado. Logo:

O policial tem que estar bem preparado tecnicamente para aplicar seus conhecimentos em uma busca pessoal (abordagem), que abrange níveis que vão desde a emissão de comandos verbais até a efetivação da busca, com o contato físico e imobilização se for o caso (BRASIL SENASP, Aspectos jurídicos da abordagem policial – Módulo I)

O policial militar deve saber como reagir a essa mudança de atitude do abordado e, para isso, mostra-se de extrema necessidade que a Polícia Militar adote um Procedimento Operacional Padrão (POP), com o intuito de orientar o policial militar a adotar uma postura segura e legal, mas também para evitar abusos e excessos. Sobre os procedimentos operacionais, Pinc (2011, p. 133) pondera que:

Os procedimentos operacionais representam orientações de condutas seguras, com o objetivo de diminuir o grau de exposição dos policiais ao risco. Além disso, os procedimentos também orientam o respeito aos direitos da pessoa humana, o que contribui para a diminuição de práticas abusivas.

A abordagem policial é fator de suma importância da atividade das Polícias

Militares, pois sempre que um policial aborda, seja uma abordagem corriqueira, para simples fiscalização, por fundada suspeita ou de pessoa infratora, envolve situações de tensão. Os resultados dessa abordagem trazem repercussão ao policial militar e também à corporação. Por isso, é importante que o policial militar aja com correção e dentro dos limites legais.

No que diz respeito ao ato da abordagem e da fundada suspeita, ela está prevista no art. 244 do Código de Processo Penal (CPP), litteris:

Art. 244. A busca pessoal independerá de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos de papéis ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar.

Na fundada suspeita é que está centrado o poder discricionário do policial, para decidir quem abordar e quando abordar. Pinc (2007, p. 06) explica que a abordagem policial compreende uma ação respaldada em lei e que a pessoa abordada deve seguir todas as orientações emanadas pelo policial militar. Obviamente, falamos de ordens legais e legítimas, posto que a motivação do policial militar é elemento necessário para que o ato seja revestido de legalidade.

Apesar de expressamente prevista na lei, não é fácil definir a "fundada suspeita". Sendo assim, fica a cargo do policial militar, por muitas vezes, defini-la. Pinc (2006, p. 33) aduz que "os policiais estão autorizados a abordar pessoas que estejam se comportando de forma a despertar suspeita de que possam vir a agredir ou já ter transgredido alguma norma legal". Ademais, a autora informa que a Polícia Militar de São Paulo (PMSP), com o intuito de evitar incorreções, criar um padrão de ação policial e conduzi-las dentro da legalidade, criou uma definição de "atitude suspeita" e elencou uma série de condutas tidas como suspeitas:

Atitude(s) suspeita(s): todo comportamento anormal ou incompatível com o horário e o ambiente considerados, praticado por pessoa(s), com a finalidade de encobrir ação ou intenção de prática delituosa. Alguns exemplos:

- a. Pessoa que desvia que desvia o olhar ou o seu itinerário, bruscamente quando reconhece ou avista um policial;
- b. condutor ou ocupantes de um veículo que olha(m) firmemente para frente na condição na condição de rigidez, evitando olhar para os lados, para o policial ou para a viatura, que naturalmente chamam a atenção do público em geral;
- c. pessoa(s) que, ao ver(em) ou reconhecer(em) um policial ou uma viatura, iniciam um processo de fuga, como correr, desviar caminho abruptamente

etc;

d. pessoa(s) parada(s) defronte a estabelecimentos comerciais, bancários, escolas, filas etc, por tempo demasiado e sem motivo aparente;

e. pessoa que mantém seu veículo parado e em funcionamento defronte a estabelecimentos bancários, demonstrando agitação, nervosismo, ansiedade etc;

f. veículo excessivamente lotado, cujos ocupantes demonstram temeridade em seu comportamento;

g. táxi ocupado por passageiro, contudo, apresentando luminoso aceso;

h. uso de vestes incompatíveis com o clima, possibilitando ocultar porte ilegal de armas ou objetos ilegais. (PINC, 2006, p. 33).

Por fim, cumpre ressaltar que mesmo que a abordagem policial resulte em necessidade de contenção física ou de confronto, o policial militar deverá reagir com o uso da força necessária, sem excessos. Para isso, é importante que tenha conhecimento sobre o Uso Diferenciado da Força e seus fundamentos.

O módulo III do Curso de Uso Diferenciado da Força da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), define que o Uso da Força é:

(...) um recurso visual padrão, traduzido normalmente num gráfico, esquema ou desenho de configuração bastante simples, que vem ilustrado, ou não, em diferentes cores, indicando aos Agentes de Segurança Pública o tipo e a quantidade de força legal a ser utilizada contra uma pessoa que resista a uma ordem, abordagem ou intervenção de um Agente de Segurança Pública. (BRASIL, SENASP, 2013, p. 01).

Ademais, no curso da SENASP, é definido que a força, no âmbito da segurança pública, é o meio pela qual o órgão de segurança controla uma situação que causa ameaça à ordem pública, à dignidade, a integridade ou à vida das pessoas.

Não obstante o uso da força ser um "ato discricionário, legal, legítimo e profissional, que pode e deve ser usada em seu cotidiano, sem receio das consequências advindas de seu emprego, desde que cumpra com os princípios éticos e legais" (BRASIL, SENASP, 2013, p. 02), deve estar condicionado à observância dos limites do ordenamento jurídico e ao exame constante de questões de natureza ética – cf. previsto nos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (PBUFAF).

2.5.1 Responsabilidade Civil do Policial Militar

Para abordagem do tema em questão, far-se-á imperioso o trabalho com hipóteses e, da mesma forma, a análise casuística destas hipóteses para desenvolvimento de ideias acerca da ocorrência de uma responsabilidade civil do policial militar. Porém, ainda mais importante será a análise jurisprudencial, de modo a informar o que, de fato, está sendo decidido nos tribunais brasileiros, especialmente, no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

Como exposto supra, a Polícia Militar é responsável pela polícia ostensiva e preservação da ordem pública. Diversas vezes, na atuação do policial militar se faz necessário o uso da força física. Assim, mesmo em casos de abordagens que superficialmente seriam simples, pode surtir a precisão de uma resposta enérgica, tendo que responder com violência aos atos de violência dos abordados.

Sendo o policial militar representante do Estado, detentor do poder de polícia e do uso legítimo da força, é esperado que de sua atuação, não raras vezes, derivem danos a terceiros. Sabemos que na sua qualidade de representante do Estado, sempre que o policial militar, nessa qualidade, causar tais danos, o Poder Público responderá civilmente. O Poder Público poderá, no entanto, ingressar com ação de regresso em desfavor deste policial e ressarcir-se dos prejuízos sofridos, em caso de configurada culpa ou dolo do policial militar.

2.5.2 Responsabilidade civil do Policial Militar decorrente de abordagens

A abordagem policial é uma ação legítima do policial militar, com previsão expressa em lei e de crivo discricionário. Resta-nos identificar casos em que o policial militar poderia ser responsabilizado civilmente em decorrência do ato de abordar e das suas consequências.

Em tópico anterior, expusemos que a abordagem policial causa grande insatisfação e desconforto nos abordados. A prática policial nos prova isso diariamente. Assim não é raro ouvir de um abordado que ele não é criminoso e que "a polícia devia estar correndo atrás de bandido". Muitas são as reclamações na corregedoria sob o pretexto de abuso ou de excessos e inúmeras são as ações

judiciais pelos mesmos motivos. Ocorre que o TJDFT decidiu que o autor da ação, em desfavor dos policiais militares, deverá comprovar tais ilícitos:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ABORDAGEM DE POLICIAL MILITAR NO TRÂNSITO. FATO CONSTITUTIVO DO DIREITO. ÔNUS DA PROVA DO AUTOR. NÃO DEMONSTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO DE DANO MORAL. SENTENÇA MANTIDA.

1. A regra do art. 333, inciso I, do CPC, determina que o autor deve demonstrar o fato constitutivo do seu direito. Se o autor não comprovou a alegação de que policiais militares, ao abordá-lo no trânsito, agiram com excesso de poder, configurando ilícito indenizável, não terá o seu pedido de indenização por danos morais acolhido.

2. Apelo não provido.

(Acórdão n.828647, 20100112045546APC, Relator: ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS, Revisor: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 22/10/2014, Publicado no DJE: 13/11/2014. Pág.: 160). – (Grifo nosso).

Assim, sendo a ação do policial em uma abordagem causadora de danos ao cidadão abordado ou a terceiro em decorrência do mesmo ato, é imperioso analisar com acuidade a situação. Dentre alguns questionamentos que devem ser feitos para a apuração da responsabilidade civil do Estado, podemos citar os seguintes: A lesão foi causada por ato de agente público (policial militar)? Houve ocorrência de culpa exclusiva da vítima, de caso fortuito ou de força maior?

Caso seja decorrente de ação do policial militar (haja o nexo causal) sem ocorrência de culpa exclusiva da vítima ou de caso fortuito ou de força maior, configura-se a responsabilidade civil do Estado.

Por conseguinte, passamos à análise da responsabilidade civil do policial militar, ou seja, se há embasamento legal para a ação de regresso: a) se houve alguma causa de excludente da responsabilidade civil do policial militar, *exemplo gratia*, o estado de necessidade; a legítima defesa; e o estrito cumprimento de dever legal ou o exercício regular de direito; b) se o policial militar fez uso da força estritamente necessária, sem excesso; c) se não houve abusos ou ilegalidade na atuação do policial militar.

A despeito disso, abordaremos com mais acuidade as hipóteses de responsabilização civil do policial militar em situações diversas.

2.5.3 Responsabilidade do Policial Militar por abuso de autoridade

A abordagem é uma exteriorização do poder de polícia e esse ato é dotado de presunção de legitimidade, é coercitivo e de autoexecutoriedade, pois é o próprio Estado atuando por intermédio de seus agentes.

A coercibilidade permite o uso da força sempre que houver oposição do abordado, no entanto seu uso deve se manter nos limites da lei, necessário, e proporcional à resistência. Assim, o atributo da "coercibilidade não autoriza a violência desnecessária, caracterizando o excesso como abuso de autoridade. A violência excessiva torna nulo o ato praticado e permite ações civis e criminais para reparação do dano e punição dos culpados" (ARAÚJO, 2008, p. 35).

Mister consignar que o abuso de autoridade é um crime e abrange as condutas abusivas de poder. O abuso de poder é o gênero, do qual surgem o excesso de poder ou o desvio de poder ou de finalidade.

O direito à responsabilização civil do agente público, definido como autoridade (aqui se inclui o policial militar), está expressamente previsto no art. 1º da Lei nº 4.898/65 (Lei do Abuso de Autoridade), a saber, "Art. 1º O direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal, contra as autoridades que, no exercício de suas funções, cometerem abusos, são regulados pela presente lei".

Logo, é evidente que o policial que agir com excesso ou abuso de poder, deverá ser responsabilizado civilmente pelos danos que causar, além claro, de possíveis repercussões nas esferas penais e administrativas.

Analisando a jurisprudência do TJDF, constatamos que o tribunal tem decidido por existência de abuso de poder quando o policial militar faz uso indevido das algemas ou faz errôneo imputação de crime ao abordado, e.g.:

EMENTA: DIREITO CIVIL E PROCESSO CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE REGULARIDADE FORMAL DO RECURSO. REJEIÇÃO. ATUAÇÃO DE POLICIAL MILITAR. CONDUTA ABUSIVA. IMPUTAÇÃO DE CRIME. USO DE ALGEMAS. ACIDENTE DE TRÂNSITO. NEXO DE CAUSALIDADE COMPROVADO. INDENIZAÇÃO. DANO MORAL.

(...)

2. Verificando-se o abuso de poder, por ocasião de abordagem policial, tem-se por configurados danos de ordem moral passíveis de

indenização, seja pela imputação indevida de crime, seja pelo fato do uso imoderado de algemas, sendo inafastável, portanto, a responsabilidade civil objetiva do Estado pelos danos, nos termos do que dispõe o § 6º do art. 37 da Constituição Federal.

3. Para a fixação do quantum devido a título de indenização por danos morais, deve o magistrado levar em consideração, as circunstâncias do caso, a gravidade do dano, a situação do ofensor, a condição do lesado, preponderando, a nível de orientação geral, a idéia de sancionamento do ofensor, como forma de obstar a reiteração de casos futuros.

4. Recurso conhecido e provido.
(Acórdão n.557087, 20080110206257APC, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, Revisor: CRUZ MACEDO, 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 14/12/2011, Publicado no DJE: 09/01/2012. Pág.: 166)

No entanto, o simples uso da força não será considerado abuso de autoridade cometido pelo policial militar, tanto mais, quando o abordado resistir à abordagem policial. Vejamos como bem decidiu o e. TJDF:

CONSTITUCIONAL. CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO REPARATÓRIA DE DANOS MORAIS E MATERIAIS. EXCESSO NA ABORDAGEM POLICIAL. SUPOSTO ABUSO DE AUTORIDADE. AGRAVO RETIDO. INDEFERIMENTO DA DENUNCIÇÃO À LIDE. POSSIBILIDADE EM PROL DA CELERIDADE. DESPROVIMENTO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. LESÃO CORPORAL. RESISTÊNCIA DA VÍTIMA NA ABORDAGEM POLICIAL. PRESSUPOSTOS AUSENTES. ÔNUS DA PROVA DO AUTOR. FATOS CONSTITUTIVOS DO DIREITO PLEITEADO NÃO DEMONSTRADOS (CPC, ART. 333, I). DANO MORAL E MATERIAL. REJEIÇÃO. RECURSO DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.
(...)

3. Evidenciando o conjunto probatório a inexistência de abuso de autoridade por parte dos policiais militares, haja vista ter a vítima apresentado resistência à abordagem pessoal, levando-os a empreender esforços para contê-la, em nítido estrito cumprimento do dever legal, não há falar em responsabilização civil estatal a título de danos morais e materiais, ante a ausência de ato ilícito.
(...)

5. Apelação e agravo retido conhecidos e desprovidos. Sentença mantida.
(Acórdão n.850995, 20120111890738APC, Relator: ALFEU MACHADO, Revisor: FÁTIMA RAFAEL, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 25/02/2015, Publicado no DJE: 06/03/2015. Pág.: 296) – (grifo nosso).

No mais, quando houver abuso de poder, mesmo que o abordado não sofra lesões físicas ou danos materiais, poderá ser indenizado pelos danos morais sofridos.

2.5.4 Responsabilidade do Policial Militar por lesões corporais

Previamente, demonstra-se necessário conceituar o crime de lesão corporal. O Código Penal brasileiro (CP), em seu art. 129, tipifica a lesão corporal como o ato de "Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem". O Código Penal Militar (CPM), em seu art. 209, traz idêntica tipificação do delito. Ademais, a Exposição de Motivos da Parte Especial do Código Penal, de 1940, de autoria do Ministro Francisco Campos, estabelece em seu item 42 que:

O crime de lesão corporal é definido como ofensa à integridade corporal ou saúde, isto é, como todo e qualquer dano ocasionado à normalidade funcional do corpo humano, quer do ponto de vista anatômico, quer do ponto de vista fisiológico ou mental.

Capez (2012, p. 111) ensina que a ação nuclear do crime de lesão corporal reside no verbo "ofender", com o significado de atingir a integridade corporal ou a saúde física ou mental de outrem, sem o *animus necandi*. Ensina ainda que qualquer pessoa pode ser o sujeito ativo da lesão corporal, exceto o próprio ofendido e que: "No caso em que alguém se fere na tentativa de se defender de agressão de outra pessoa, é desta a responsabilidade pelo crime, uma vez que seu procedimento foi a causa da lesão sofrida pelo defendente".

O Código Civil brasileiro prevê a obrigação de reparação civil em caso de ocorrência de lesão corporal a outrem, em seu art. 949, nos seguintes termos:

Art. 949. No caso de lesão ou outra ofensa à saúde, o ofensor indenizará o ofendido das despesas do tratamento e dos lucros cessantes até ao fim da convalescença, além de algum outro prejuízo que o ofendido prove haver sofrido.

No entanto, este dispositivo trata somente de disciplinar a possibilidade de indenização no caso de lesão corporal leve, quando, nos termos do art. 1538 do Código Civil de 1916, não resultem em "aleijão ou deformidade" ou "defeito pelo qual o ofendido não possa exercer o seu ofício ou profissão, ou se lhe diminua o valor do trabalho".

O Código Civil brasileiro prevê que a indenização compreenderá, ainda, os lucros cessantes, os danos emergentes, além de possível dano moral. No que diz respeito à indenização por danos morais, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais decidiu no acórdão de nº AC10280120003718001MG, que esta depende da

constatação de prejuízos extrapatrimoniais, *litteris*:

APELAÇÃO - RESPONSABILIDADE CIVIL - INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS - POLICIAL MILITAR - ATUAÇÃO - NEXO DE CAUSALIDADE - AUSÊNCIA - DANO MORAL INEXISTENTE - INDENIZAÇÃO INDEVIDA. A configuração do dano moral e da responsabilidade do Estado em repará-lo depende tanto da constatação da existência de prejuízos extrapatrimoniais quanto da demonstração de sua relevância na esfera subjetiva. Não restando comprovados todos os pressupostos da responsabilidade civil, quais sejam: o dano, a culpa e o nexo de causalidade, por não haver prova da omissão dos agentes estatais, não há que se falar em condenação do réu ao pagamento da indenização por dano moral. Não logrando êxito o autor em comprovar a prática de ilícito ensejadora de dever de indenizar, a improcedência é a medida que se impõe.

(TJ-MG - AC: 10280120003718001 MG, Relator: Vanessa Verdolim Hudson Andrade, Data de Julgamento: 28/04/2015, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 13/05/2015)

Os danos emergentes correspondem aos efetivos prejuízos experimentados pela vítima. Nos casos de lesões corporais decorrente da atuação policial militar, os danos emergentes seriam, então, as despesas necessárias para retornar ao estado de bem-estar precedente à lesão, ou seja, gastos com hospitalização, medicamentos, tratamentos terapêuticos, colocação de próteses, transporte para tratamentos.

Quanto às despesas do tratamento, importante consignar que se o lesado foi atendido por hospital integrante do Sistema Único de Saúde – SUS e, por conseguinte, não teve despesas de cunho hospitalar, não existem hipóteses de ressarcimento. Não obstante, poderá pleitear os custos gastos com demais despesas médico-terapêuticas, medicamentos, caso não sejam fornecidos gratuitamente. Se a vítima possuir plano de saúde, não poderá pedir ressarcimento senão pelas despesas não cobertas pelo plano, cabendo à empresa responsável pelo plano de saúde o ajuizamento de ação em desfavor do Estado ou do policial militar causador da lesão (STOCO, 2007).

Com referência aos lucros cessantes, Gagliano e Pamplona Filho (2002, p.92) ponderam que é “correspondente àquilo que a vítima deixou razoavelmente de lucrar por força do dano, ou seja, ‘o que ela não ganhou’”. Destarte, incumbe à vítima comprovar tudo o que deixou de ganhar ou produzir, em razão das lesões temporariamente incapacitantes, até o retorno ao seu trabalho habitual. Alvim apud Gagliano e Pamplona Filho (2012, p. 92) adverte sobre os lucros cessantes que o

lesante "pagará aquilo que for razoável (ideia quantitativa) e sim que se pagará se se puder, razoavelmente, admitir que houve lucro cessante (ideia que se prende à existência mesma de prejuízo).

O artigo 950 do Código Civil prevê a indenização quando, em razão da lesão sofrida, o ofendido tenha reduzida a sua capacidade de trabalho ou não possa exercer seu ofício ou profissão:

Art. 950. Se da ofensa resultar defeito pelo qual o ofendido não possa exercer o seu ofício ou profissão, ou se lhe diminua a capacidade de trabalho, a indenização, além das despesas do tratamento e lucros cessantes até ao fim da convalescença, incluirá pensão correspondente à importância do trabalho para que se inabilitou, ou da depreciação que ele sofreu.

Parágrafo único. O prejudicado, se preferir, poderá exigir que a indenização seja arbitrada e paga de uma só vez.

Gonçalves apud Schwartz (2011, s/p) ressalta que "a inabilitação refere-se à profissão exercida pela vítima e não a qualquer atividade remunerada".

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) determinou que, havendo abuso no exercício da função pública por parte do policial militar que, ao disparar arma de fogo, atinge e lesione irreversivelmente um menor impúbere, está configurada a responsabilidade civil, *in verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO INDENIZATÓRIA POR ATO ILÍCITO - POLICIAL MILITAR - DISPARO DE ARMA DE FOGO QUE ATINGIU MENOR PÚBERE, CAUSANDO-LHE LESÕES IRREVERSÍVEIS - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO - ILEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" NÃO ACOLHIDA - INSTRUÇÃO PROBATÓRIA CRISTALINA, COM RELAÇÃO À RESPONSABILIDADE DO ESTADO DO PARANÁ - INDENIZAÇÃO JUSTA - POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DOS DANOS MORAIS E MATERIAIS - SÚMULA 37 DO STJ - JUROS MORATÓRIOS DEVIDOS - SÚMULA 54 DO STJ - CORREÇÃO MONETÁRIA NÃO APLICÁVEL NA PARTE EM QUE A INDENIZAÇÃO FOI FIXADA EM SALÁRIOS MÍNIMOS - HONORÁRIOS ADVOCATÍCOS ARBITRADOS EM QUANTIA CERTA - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO - DECISÃO UNÂNIME. - O abuso no exercício da função pública, por parte do policial militar, não exclui a responsabilidade objetiva do Estado. - Em caso de **lesão corporal, a indenização há de se dar na forma dos artigos 1.538 e 1.539, do Código Civil, compreendendo todas as despesas com tratamento e ressarcimento pelo dano estético e por inabilitação profissional, cumulativamente.** - "São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato" (Súmula 37, STJ). - "Os juros moratórios fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual" (Súmula 54 do STJ).

(TJ-PR - AC: 572325 PR Apelação Cível - 0057232-5, Relator: Antonio Lopes de Noronha, Data de Julgamento: 22/09/1999, 6ª Câmara Cível, Data

de Publicação: 12/06/2000 DJ: 5653)

2.5.5 Responsabilidade do Policial Militar por homicídio

O homicídio, segundo Capez, é a "Eliminação da vida de uma pessoa praticada por outra", complementa ensinando que "o delito de homicídio tem por ação nuclear o verbo 'matar', que significa destruir ou eliminar, no caso, pessoa, utilizando qualquer meio de execução" (2012, p. 53).

No Código Penal Brasileiro, o homicídio é abordado nos artigos 121 a 128 e está incluído nos crimes contra a pessoa e no capítulo dos crimes contra a vida. Alguns dos homicídios tipificados são: homicídio simples (com pena de 6 a 20 anos), homicídio qualificado (pena de 12 a 30 anos) e homicídio culposo (detenção de 1 a 3 anos).

Consoante registrado previamente, o policial militar em sua atividade tem a prerrogativa de uso da força e, mesmo, da violência quando necessária, desde que o faça com foco nas diretrizes de Uso Diferenciado da Força, com respeito às normas técnicas, direitos humanos, enfim, dentro da legalidade, nos limites de suas atribuições.

Evidente que a conformação de quando o policial militar exacerba suas atribuições e prerrogativas legais e comete ato gerador de direito à indenização à vítima, ou no caso do homicídio, aos seus familiares, é de extrema complexidade.

Sobre a responsabilidade civil do policial militar, o Tribunal de Santa Catarina acordou que:

(...) Tratando-se de responsabilidade civil objetiva em conformidade com a teoria do risco administrativo, abraçada pela legislação pátria (art. 37, § 6º, da CF), é dispensada a prova da culpa da Administração, bastando à vítima demonstrar o evento danoso e injusto provocado por ação ou omissão do Poder Público. **"Não é o agente policial detentor de salvo conduto que lhe permita tudo, nem lhe foi concedido direito à indenidade. Conforme indica a prudência, o exercício regular desse direito não justifica o abuso, nem tolera o excesso ou desvio de poder.** (STOCO, Rui. Tratado de responsabilidade civil. 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p.1067-1068)

Assim, havendo homicídio praticado por policial militar e este não estiver

alicerçado pelas causas excludentes da responsabilidade civil do Estado, cabe a este ressarcir aos herdeiros da vítima. Há, no entanto, possibilidade de o Estado ajuizar ação de regresso em desfavor do policial militar, caso não seja amparado por uma das excludentes.

O ressarcimento far-se-á por meio de uma indenização que, nos dizeres do art. 948 do Código Civil, consiste em:

Art. 948. No caso de homicídio, a indenização consiste, sem excluir outras reparações:

I - no pagamento das despesas com o tratamento da vítima, seu funeral e o luto da família;

II - na prestação de alimentos às pessoas a quem o morto os devia, levando-se em conta a duração provável da vida da vítima.

O TJDFT decidiu que, da atuação errada do policial militar que gerou responsabilidade civil e resultou em homicídio de inocente, será devida indenização à família, *litteris*:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO POLICIAL EQUIVOCADA EM SERVIÇO. MORTE DE INOCENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. INDENIZAÇÃO. DANOS MORAIS E MATERIAIS. PENSÃO MENSAL POR MORTE.

1. A responsabilidade civil do Estado, em hipótese de falha na prestação de serviço público, é objetiva, sendo suficiente a demonstração do evento danoso, do dano e do nexo de causalidade dispensando-se a prova do dolo/culpa da Administração Pública.
2. No caso de morte de ente familiar, o dano moral é *in re ipsa* e opera-se operando-se independentemente de prova do prejuízo, pois é uma decorrência natural da violação do direito da personalidade e da prática do ato ilícito.
3. Em face da extensão do dano, da repercussão na esfera pessoal das vítimas, do grau de culpa e da capacidade financeira do ofensor, mostra-se razoável a compensação por danos morais.
4. A jurisprudência entende que é devida a pensão mensal por morte aos dependentes do falecido sobre dois terços dos rendimentos da vítima, já que se entende que um terço é destinado ao próprio sustento do de cujus.
5. Por se tratar de pensão a filhos menores, a dependência econômica é presumida. Com relação aos genitores, prevalece o entendimento de que, em família de baixa renda, o filho contribui para o sustento dos pais, sendo devido o pensionamento desde a data do óbito até a data em que a vítima completaria 74,9 anos de idade ou até o falecimento da beneficiária.
6. Recursos conhecidos, parcialmente provido o dos autores e desprovido o do réu.

(Acórdão n.895898, 20130110581438APC, Relator: MARIA DE LOURDES ABREU, Revisor: JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS, 5ª Turma Cível, Data de Julgamento: 26/08/2015, Publicado no DJE: 01/10/2015. Pág.: 97)

2.5.6 Causas excludentes da responsabilidade civil do policial militar

Gagliano e Pamplona (2012, p. 171) nos ensinam que o dever de indenizar não é absoluto, sendo previstas no Código Civil algumas circunstâncias que, "por atacar um dos elementos ou pressupostos gerais da responsabilidade civil, rompendo o nexo causal, terminam por fulminar qualquer pretensão indenizatória". O *Codex* prevê essas circunstâncias em seu art. 188, *litteris*:

Art. 188. Não constituem atos ilícitos:

I - os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido;

II - a deterioração ou destruição da coisa alheia, ou a lesão a pessoa, a fim de remover perigo iminente.

Parágrafo único. No caso do inciso II, o ato será legítimo somente quando as circunstâncias o tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo.

Verifica-se que as excludentes elencadas no Código Civil são semelhantes às previstas no art. 23 do Código Penal, quais sejam: o estado de necessidade, a legítima defesa e o estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Preliminarmente, conclui-se que as excludentes da obrigação de indenizar concernentes ao policial militar seriam, em princípio, o estado de necessidade, a legítima defesa, o exercício regular de direito e o estrito cumprimento do dever legal.

a) Estado de necessidade

O estado de necessidade consiste em situação de agressão a um direito alheio, de valor jurídico igual ou inferior àquele que se pretende proteger, para remover perigo iminente, quando as circunstâncias do fato não autorizarem outra forma de atuação.

Importante ressaltar que o parágrafo único do art. 188 do Código Civil preconiza que o estado de necessidade só será legítimo quando as circunstâncias o tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo. Os excessos que por ventura ocorram são puníveis e sujeitos à indenização, ou seja, o policial militar, atuando em estado de necessidade,

... não está autorizado a ultrapassar os estritos limites de sua necessidade, para a remoção da situação de perigo.

Ademais, um terceiro que tenha sofrido prejuízos e não tenha dado causa aos prejuízos poderá exigir indenização do policial militar, e. g., um policial que, ao conduzir uma viatura, precisa desviar de um carro ou transeunte e, com isso, abalroa outro veículo ou uma casa. O policial militar agiu em estado de necessidade, no entanto, o Estado poderá ser condenado a ressarcir os terceiros lesados estranhos à causa do estado de necessidade.

Sobre o estado de necessidade o egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) acordou que o lesante não pode adotar outro comportamento, senão aquele vedado por lei, nos seguintes termos:

PENAL. ART. 15, C/C O ART. 20, AMBOS DA LEI 10.826/2003. ABSOLVIÇÃO - RECONHECIMENTO DO ESTADO DE NECESSIDADE - IMPROCEDÊNCIA. REPRIMENDA ADEQUADA. **O estado de necessidade reclama, para sua configuração, que o sujeito não possa adotar comportamento outro, senão aquele vedado por lei. Não está acobertado por tal excludente o policial militar que, após discutir com sua esposa, efetua diversos disparos no interior de sua residência.** (Acórdão n.660689, 20090910035510APR, Relator: ROMÃO C. OLIVEIRA, Revisor: MARIO MACHADO, 1ª Turma Criminal, Data de Julgamento: 28/02/2013, Publicado no DJE: 14/03/2013. Pág.: 317). (Grifo nosso)

b) Legítima defesa

Apesar de também prevista no art. 188 do Código Civil, conceituaremos a legítima defesa nos moldes do previsto no art. 25 do Código Penal, o qual define que "Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem".

Capez (2009, p. 284) aponta alguns requisitos para que se fale em legítima defesa, que segue: "agressão injusta; atual ou iminente; de direito próprio ou de terceiro; repulsa com meios necessários; uso moderado de tais meios; conhecimento da situação justificante."

A agressão repelida deve ser injusta, contrária às normas de direito e não estando o policial militar obrigado a suportar a agressão, poderá repeli-la com os meios necessários. Caso o policial militar atue em desnecessidade ou imoderação dos meios de repulsa, poderá caracterizar o excesso e, portanto, poderá indenizar o agredido.

A repulsa a agressão não poderá ser tardia, por exemplo, um policial militar que é agredido durante uma ocorrência e, após conter o agressor, o agride em resposta. Não haveria, nesse caso, legítima defesa, pois a repulsa não foi imediata e a agressão não era atual, não estava em curso naquele instante, tampouco iminente, estava prestes a ocorrer.

Os meios devem ser necessários. Barros (2009, p.346) estipula que os meios necessários são aqueles que o agente dispõe no instante da agressão, podendo mesmo ser desproporcional, desde que, seja o único disponível para repelir a agressão. Depreende-se dessa afirmação que o policial militar que se defende de uma facada com uso de sua arma de fogo estará amparado, desde que não haja outro meio disponível para se esquivar da agressão possivelmente letal.

Quanto à legítima defesa putativa, Gagliano e Pamplona Filho (2012) definem que se encontra em legítima defesa putativa o agente que, em face de uma suposta ou imaginária agressão, repele-a; utilizando moderadamente os meios necessários para a defesa do seu direito ameaçado. Quanto ao direito de indenizar, expõem:

a legítima defesa putativa não isenta o seu autor da obrigação de indenizar. Nesse caso, mesmo em face do próprio sujeito que suporta a agressão — não apenas do terceiro inocente — o agente deverá ressarcir o dano, pois essa espécie de legítima defesa não exclui o caráter ilícito da conduta, interferindo apenas na culpabilidade penal. (Gagliano; Pamplona Filho, 2012, p. 180).

Por fim, a legítima defesa também pode ocorrer em defesa de terceiros, até mesmo contra a própria pessoa defendida, a exemplo do policial militar que se utiliza do Armamento Lançador de Eletrodos Energizados (ALEE) para impedir que um sujeito se suicide.

O TJDFT acordou, contrariando os argumentos do Ministério Público (MP) que argumentou ter o policial militar agido com excesso, que:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIME DE DISPARO DE ARMA DE FOGO. POLICIAL MILITAR. ABSOLVIÇÃO. LEGÍTIMA DEFESA PUTATIVA. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PEDIDO DE CONDENAÇÃO. REAÇÃO EXTREMADA DO RÉU. RECURSO DESPROVIDO.

1. O policial militar que age supondo estar diante de iminente agressão injusta, repelindo-a com o meio que esteja a sua disposição no momento, a exemplo de um único disparo de arma de fogo em direção ao chão, incorre na figura da legítima defesa putativa.
2. Não há excesso de legítima defesa quando o agente emprega

moderadamente os meios de defesa para repelir a suposta injusta e iminente agressão.

3. Recurso desprovido. (Acórdão n. 437155, 20100410015280APR, Relator: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS, Revisor: JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA, 2ª Turma Criminal, Data de Julgamento: 29/07/2010, Publicado no DJE: 18/08/2010. Pág.: 212) - (Grifo nosso)

c) Exercício regular de direito e estrito cumprimento do dever legal

Embora o Código Civil não faça menção expressa ao estrito cumprimento do dever legal, entende-se estar subentendido, porquanto atua no exercício regular de um direito reconhecido quem pratica um ato no estrito cumprimento do dever legal (MARQUES apud GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2012, p. 180).

Capez (2009, p. 294) conceitua o estrito cumprimento do dever legal como "causa de exclusão da ilicitude, que consiste na realização de um fato típico, por força do desempenho de uma obrigação imposta por lei. Exemplo: o policial que priva o fugitivo de sua liberdade, ao prendê-lo em cumprimento de ordem judicial".

De igual modo, não está configurada a responsabilidade civil no caso de policial militar que arromba residência para cumprimento de uma ordem judicial de desocupação de imóvel.

Muitíssimo além, o TJDFT acordou que não há responsabilidade civil do policial militar em serviço que abalroa a viatura em decorrência de jornada de trabalho excessiva e sem descanso por ordem do superior hierárquico:

Reparação de danos — Procedimento sumaríssimo — Acidente de trânsito causado por policial militar em serviço — Inexistência de conduta culposa 'stricto sensu' — Policial que sem condições de descanso ou revesamento cumpria ordem de patrulhamento determinada por superior hierárquico — Excludente de responsabilidade reconhecida pela decisão monocrática — Improvimento do recurso. Correta é a decisão de primeiro grau que julga improcedente ação de reparação de danos proposta contra policial militar que, em respeito à ordem de superior hierárquico e, sem descanso ou revesamento, causa acidente de trânsito, apesar de estar obedecendo a velocidade determinada para o local onde ocorreu o sinistro" (Ap. Cível n. 2425490, TJDF, Rel. Deocleciano Queiroga, julgado em 6-5-1993) - (grifo nosso).

A justificante dessa excludente fundamenta-se na premissa de que um policial militar que esteja em estrito (o excesso culposos ou doloso será punível) cumprimento do dever legal não pode, ao mesmo tempo, estar praticando ato ilícito.

Arnal apud Bittencourt (2007, p. 322) ensina quais os requisitos necessários à configuração da justificante:

a) estrito cumprimento — somente os atos rigorosamente necessários justificam o comportamento permitido; b) de dever legal — é indispensável que o dever seja legal, isto é, decorra de lei, não o caracterizando obrigações de natureza social, moral ou religiosa.

Em um caso de abordagem em estabelecimento comercial, os policiais militares foram surpreendidos pela reação indevida da vítima, sendo assim, o TJDFT definiu que agiram em legítima defesa e estrito cumprimento do dever legal, *verbis*:

REPARAÇÃO DE DANOS MORAIS E MATERIAIS. POLÍCIA. ESTRITO DEVER LEGAL. LEGÍTIMA DEFESA. REAÇÃO VIOLENTA DA VÍTIMA COM ARMA DE FOGO OBJETO DE FURTO. EXCLUSÃO DA ILICITUDE. SENTENÇA PENAL FAZ COISA JULGADA NO PROCESSO CÍVEL. SENTENÇA MANTIDA.

1) A vítima fatal reagiu indevidamente à abordagem policial em seu estabelecimento, portando, inclusive, uma arma pertencente à Polícia Militar, objeto de furto.

2) Percebe-se que os policiais estavam a cumprir o seu dever e agiram em legítima defesa e estrito cumprimento do dever legal, de acordo com o disposto no art. 188 do Código Civil e no art. 23 do Código Penal

3) Existindo julgamento da Auditoria Militar que reconheceu a exclusão da ilicitude por estarem os agentes agindo em legítima defesa e no seu estrito cumprimento do dever legal, não há que se falar em reparação de danos à filha do falecido

4) A sentença penal faz coisa julgada no processo cível, quando reconhecidos o estado de necessidade, a legítima defesa, o estrito cumprimento do dever legal ou o exercício regular do direito.

5) - Recurso conhecido e não provido.

(Acórdão n.834064, 20090111829007APC, Relator: JOÃO EGMONT, Relator Designado: LUCIANO MOREIRA VASCONCELLOS, Revisor: LUCIANO MOREIRA VASCONCELLOS, 5ª Turma Cível, Data de Julgamento: 08/10/2014, Publicado no DJE: 27/11/2014. Pág.: 173) – (grifo nosso).

Sobre o excesso punível, podemos dizer que este é a intensificação desnecessária da ação policial, sendo doloso quando consciente e culposo, quando emana de imprudência, imperícia ou negligência. Caso haja necessidade da intensificação da força utilizada, não se pode falar em excesso. Nesse sentido, decidiu o TJDFT:

PENAL MILITAR. LESÕES CORPORAIS CONTRA CIVIS PRATICADAS POR POLICIAIS MILITARES. EXCESSO DE ENERGIA NÃO CARACTERIZADO. USO DE FORÇA MODERADA E ESTRITAMENTE NECESSÁRIA À IMOBILIZAÇÃO DAS VÍTIMAS. RECLAMAÇÕES DE

VIZINHOS POR PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO. USO DE SOM AUTOMOTIVO EM ALTO VOLUME. ESTRITO CUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL. SENTENÇA REFORMADA.

1 Policiais militares acusados de infringir o artigo 209 do Código Penal Militar porque no atendimento de reclamação de vizinhos por causa do alto volume do som, acabaram por lesionar pai e filho que apenas comemoravam com amigos e familiares o Dia das Mães. Por duas vezes eles foram ao local instados por reclamações dos vizinhos e pediram para que abaixassem o volume do som do carro. Na terceira vez, estimuladas pelas libações etílicas, as supostas vítimas discutiram com os policiais militares e proferiram impropérios no meio da rua, na frente de várias pessoas. Desacatados publicamente, eles deram voz de prisão aos infratores, mas estes resistiram de forma renhida, obrigando-os a usarem energia moderada e necessária para conter esse acesso de fúria e conduzi-los à presença da autoridade policial competente.

2 As lesões leves descritas no laudo pericial denotam apenas o uso da energia necessária à imobilização, tratando-se de pessoas de porte físico avantajado que se negavam a cooperar e resistiram bravamente à prisão. Ações acobertadas pelo estrito cumprimento do dever legal.

3 Apelação provida.

(Acórdão n.766457, 20100111672884APR, Relator: MARIO MACHADO, Relator Designado: GEORGE LOPES LEITE, 1ª Turma Criminal, Data de Julgamento: 09/01/2014, Publicado no DJE: 21/03/2014. Pág.: 290)

Por conseguinte, subentende-se da decisão do tribunal que o policial militar pode usar a força necessária em abordagens policiais, bem como em obediência de ordens legais, como consequência do cumprimento do estrito dever legal, mesmo que cause lesões. Não obstante, se o policial militar agir com excesso, será punido, como acordado pelo TJDF, *verbis*:

RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. SENTENÇA DE PRONÚNCIA. HOMICÍDIO TENTADO. POLICIAL MILITAR QUE DISPARA ARMA DE FOGO PELAS COSTAS DE PRESO EM FUGA. NÃO-CONFIGURAÇÃO DA EXCLUDENTE DE ILICITUDE DO ESTRITO CUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL. MEDIDA INADEQUADA E EXCESSIVA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE PRONÚNCIA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

I - A conduta de atirar nas costas de preso que empreende fuga é fato que se amolda, em tese, ao tipo penal previsto no artigo 121, caput c/c artigo 14, inciso II, ambos do Código Penal.

II - Não resta configurada a excludente de ilicitude do estrito cumprimento do dever legal no caso de policial militar que atira pelas costas de preso com o fim de evitar sua fuga, tendo em vista que tal conduta excede os limites autorizadores da lei para a prática do fato típico.

III - O receio de ser administrativamente punido pela fuga de preso sob sua custódia não justifica o uso de força desnecessária, fora e além dos limites legais, para abster fuga de preso, fato que "ab initio", demonstra negligência e/ou imperícia no manejo de detento submetido à sua vigilância.

IV - Recurso CONHECIDO e NÃO PROVIDO.

(Acórdão n.766407, 20130111751710RSE, Relator: JESUINO RISSATO,

Relator Designado: JOSÉ GUILHERME, 3ª Turma Criminal, Data de Julgamento: 27/02/2014, Publicado no DJE: 12/03/2014 Pág. 2411

2.5.7 O Direito de regresso do Estado em desfavor do policial militar

O mesmo dispositivo constitucional que consagra o fundamento da responsabilidade civil das pessoas de direito público e das pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos também assegura o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (CF, art. 37, § 6.º, in fine) (MOREIRA NETO, 2014, p. 532).

A Administração Pública ajuizará ação regressiva contra o policial militar sempre que for obrigada a indenizar terceiros por prejuízos por ele causados. Neste entendimento, quando o art. 37, § 6.º, se refere a "responsável", este seria o agente diretamente causador do dano, o policial militar.

A doutrina se divide quanto à aceitação da denunciação da lide, pelo Estado, do agente causador do dano. Uma corrente aceita a denunciação sob o argumento de que seria indispensável para o exercício do direito de regresso. Em contrapartida, a corrente contrária defende que o Estado, ao se empenhar em provar a culpa do agente, assumiria a responsabilidade perante a parte autora da ação e, assim, comprometeria a própria defesa.

O TJDFT tem exposto em sua jurisprudência que entende não ser necessária a denunciação à lide, principalmente porque o Estado pode posteriormente ajuizar ação regressiva em desfavor do policial militar. O tribunal decidiu ainda que o indeferimento da denunciação à lide além "de velar pelo princípio da celeridade processual, não enseja qualquer prejuízo ao ente público que, em caso de condenação, pode e deve se valer da ação regressiva que detém contra seus agentes atuantes" (Acórdão n.850995, 20120111890738APC).

Como exemplo de ação regressiva julgada procedente em desfavor de policial militar que, no entender do tribunal, agira com culpa, citamos a seguinte jurisprudência:

CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO REGRESSIVA. COLISÃO ENTRE VEÍCULOS. VIATURA OFICIAL E PARTICULAR. POLÍCIA MILITAR. AUSÊNCIA DE TREINAMENTO ESPECÍFICO. RECONHECIMENTO DE CULPA PELO SERVIDOR. RECURSO PROVIDO.

1. Não há que se falar em isenção de responsabilidade do condutor de viatura policial, ao argumento de que este não possui treinamento específico, se no momento da colisão com veículo conduzido por particular havia baixo fluxo de veículos na via, em razão do horário (madrugada), somando-se as boas condições da via e da própria viatura, sobretudo porque o condutor desta não se encontrava em situação de emergência ou atendimento de ocorrência, a demandar apurada técnica de direção, além daquela exigida pelos condutores comuns.

2. Demonstrado o prejuízo da administração em decorrência do acidente e a culpa do policial militar que conduzia a viatura, que inclusive a reconheceu em depoimento em juízo, a procedência do pedido regressivo de reparação pelos danos materiais causados ao particular é medida que se impõe.

3. Recurso provido.

(Acórdão n.831331, 20120111110544APC, Relator: ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS, Revisor: SÉRGIO ROCHA, 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 05/11/2014, Publicado no DJE: 19/11/2014. Pág.: 339)

Por fim, cumpre ressaltar novamente que ao Estado só socorre o direito de regresso caso o policial militar tenha agido com dolo ou culpa e não esteja protegido por nenhuma das excludentes expostas neste trabalho.

2.6 METODOLOGIA

O vocábulo se origina do grego *meta*, que significa "na direção de", e *hodos* que se refere a caminho. "Define-se como: seguir um caminho ou a ordem a que se sujeita qualquer tipo de atividade, com vistas a chegar a um fim determinado" (SANTOS, 2013 p. 105).

O método não surge de forma desorganizada ou aleatória. Ele é o resultado de uma perplexidade, momento quando o ser humano se vê frente a um problema que carece de solução. Ele emerge a partir das antecipações mentais, momento em que inicia o processo de racionalização das ações em torno da questão a ser solucionada (SANTOS, 2013).

Concernente ao método da pesquisa, este será o monográfico, o qual segundo Gil (2008, p. 18), "parte do princípio de que o estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou mesmo de todos os casos semelhantes. Esses casos podem ser indivíduos, instituições, grupos, comunidade etc".

Sobre a pesquisa, Gil (2002, p. 17) aduz que esta pode ser definida como:

(...) procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa desenvolve-se por um processo constituído de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados. Só se inicia uma pesquisa se existir uma pergunta, uma dúvida para a qual se quer buscar a resposta.

Como bem ensinam Marconi e Lakatos (1992, p. 42) "toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas".

No que diz respeito ao ponto de vista da abordagem desta pesquisa, esta é qualitativa, posto que, está mais relacionada no levantamento de dados, em compreender e interpretar as motivações de um grupo, a opinião e as expectativas dos indivíduos de uma população.

Na elaboração do presente trabalho quanto aos objetivos, adotou-se a pesquisa descritiva, a qual tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno (Gil, 2002).

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, foi feito um levantamento bibliográfico a partir dos renomados juristas e operadores do direito que tratam da Responsabilidade Civil. Outro tema importante pesquisado foi sobre as ações de regresso e as causas de ilicitude de destas decorrem, as jurisprudências que tratam diretamente do assunto foram objeto da pesquisa documental que visa ampliar a observação do pesquisador para pontos já definidos.

A pesquisa bibliografia, de análise qualitativa, permitiu elucidar pontos ainda de importância a ser discutido sobre a abordagem policial, demonstrada nos manuais de policiamento e demais bibliografias técnicas da atividade policial. A responsabilidade civil do agente público em decorrência de sua atuação em abordagens policiais demonstrou ser tema de interesse por ser atual e fundamental para o dia a dia da corporação.

A fim de elucidar, identificar e compreender o tema: A responsabilidade civil do policial militar em decorrência de sua atuação em abordagens policiais optou-se pela pesquisa bibliográfica e qualitativa. O levantamento das jurisprudências, pesquisa documental, foi realizado a fim de identificar no caso concreto como o Estado e o agente público devem entender a responsabilidade civil a as ações de regresso.

Para Gil (2008, p.51), "a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto", e continua informando que é "desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas".

Necessária é a pesquisa bibliográfica para a elaboração de quaisquer tipos de trabalho acadêmico ou científico, tais como: tese, dissertação, monografia, artigo, comunicação, resenha ou ensaio científico. Pode a pesquisa bibliográfica ser usada nos cursos de 2º grau, superior, pós-graduação e por qualquer tipo de estudioso, independente de estar vinculado a um curso. Suas técnicas são o uso de fichário de autores, fichário de títulos ou de obras, e fichário de assuntos e seus instrumentos; são os documentos escritos, como livros, periódicos, publicações técnicas, revistas, boletins, folhetins, anais e anuários (SANTOS, 2013 p. 210).

O primeiro passo é escolher o tema ou assunto que deseja ou precisa desenvolver, para depois cumprir outras etapas que são integrantes e devem ser levadas a efeito de forma ordenada. A etapa seguinte será a estruturação de um esquema provisório de trabalho, contendo os tópicos que se deseja tratar, organizando-os esquematicamente: introdução, desenvolvimento e conclusão. Melhor é que esse plano seja elaborado após a coleta dos dados necessários à leitura do trabalho. O terceiro passo é identificar ou reconhecer o assunto, buscando catálogos, bibliotecas, editoras onde possam ser localizadas relações de documentos relacionados com o assunto a ser desenvolvido. Logo após, deve ser feita a localização de todo material que tenha relação com o tema estudado, devendo a seguir ser feita uma relação em ordem de importância. Em seguida, vem a arrumação e ordenamento de material, se possível, dividido para cada parte do trabalho. Segue-se o fichamento que se dá pela leitura atenta de cada obra, com base nos objetivos do trabalho a ser produzido. De posse das fichas, devidamente ordenadas, realiza-se a análise e interpretação dos elementos coletados, usando as técnicas da reflexão, crítica, comparação e síntese. É a redação que encerra o trabalho, que deve passar pela primeira revisão e organização editorial. Datilografado ou digitado, passa por uma segunda revisão e está pronto para a apresentação (SANTOS, 2013 p. 210).

É preciso fazer uma aproximação do significado da ciência como construção do conhecimento, mostrando sua formação histórica e sua constituição teórica. Vamos ver que a ciência surgiu na modernidade, expressando uma ruptura crítica com o modo metafísico de pensar, típico da Antiguidade e da Idade Média, e se caracterizando como uma leitura da fenomenalidade do mundo natural.

Para tanto, além de ter que se apoiar em alguns pressupostos filósofos, a ciência precisa adotar práticas metodológicas e procedimentos técnicos, capazes de assegurar a apreensão objetiva dos fenômenos através dos quais a natureza se manifesta.

Esse processo se sustenta apoiando-se em fundamentos epistemológicos e que se realiza pela aplicação de uma metodologia sistemática e se operacionaliza mediante procedimentos técnicos. No início, a ciência surge com a pretensão de ser um saber único, a ser construído sob um único paradigma e conduzido por um único método.

Quando observamos a prática científica concreta, o que nos aparece de forma mais evidente é a aplicação de atividades de caráter operacional técnico. Uma infinidade de aparelhos tecnológicos enchem os laboratórios, desenvolvem-se variados procedimentos de observação, de experimentação, de coleta de dados, de registro de fatos, de levantamento, identificação e catalogação de documentos históricos, de cálculos estatísticos, de tabulação, de entrevistas, depoimentos, questionários etc. (SEVERINO, 2007).

Mas todo esse sofisticado arsenal de técnicas não é usado aleatoriamente. Ao contrário, ele segue um cuidadoso plano de utilização, ou seja, ele cumpre um roteiro preciso, ele se dá em função de um *método*. A aplicação do instrumental tecnológico se dá em decorrência de um processo metodológico, da prática do método de pesquisa que está sendo usado. (SEVERINO, 2007 p. 100).

No entanto, não basta seguir um método e aplicar técnicas para se completar o entendimento do procedimento geral da ciência. Esse procedimento precisa ainda referir-se a um fundamento epistemológico que sustenta e justifica a própria metodologia praticada. É que a ciência é sempre o enlace de uma malha teórica com dados empíricos, é sempre uma articulação do lógico com o real, do teórico com o empírico, do ideal com o real. Toda modalidade de conhecimento realizado por nós implica uma condição prévia, um pressuposto relacionado a nossa concepção da relação sujeito/objeto. Qual a contribuição de cada polo desta relação: sujeito que conhece e objeto conhecido? São independentes um do outro? Ou um depende do outro? Ou um se impõe ao outro? O resultado do conhecimento

é determinado pelo objeto, exterior ao sujeito ou, ao contrário, o que conhecemos é mais a expressão da subjetividade do pesquisador do que o registro objetivo a realidade? (SEVERINO, 2007 p. 100).

Uma primeira diferenciação que se pode fazer é aquela entre a pesquisa quantitativa e a pesquisa qualitativa. A ciência nasce, no início da era moderna, opondo-se à modalidade metafísica do conhecimento, fundada na pretensão do acesso racional à essência dos objetos reais e afirmando a limitação de nosso conhecimento à fenomenalidade do real. E esse conhecimento dos fenômenos, por sua vez, limitava-se à expressão de uma relação funcional de causa a efeito que só podia ser medida como uma função matemática, exprimindo uma relação quantitativa. Daí a característica original do método científico ser sua configuração experimental-matemática. (SEVERINO, 2007 p. 118).

Esse modelo de conhecimento científico, denominado positivista, adequou-se perfeitamente à apreensão e ao manejo do mundo físico, tornando-se assim paradigmático para a constituição das ciências, inclusive daquelas que pretendiam conhecer também o mundo humano. Mas logo os cientistas se deram conta de que o conhecimento desse mundo humano não podia reduzir-se, impunemente, a esses parâmetros e critérios.

Quando o homem era considerado como um objeto puramente natural, seu conhecimento deixava escapar importantes aspectos relacionados com sua condição específica de sujeito; mas, para garantir essa especificidade, o método experimental-matemático era ineficaz. (SEVERINO, 2007).

Quando se fala de pesquisa quantitativa ou qualitativa, e mesmo quando se fala de metodologia quantitativa ou qualitativa, apesar da liberdade de linguagem consagrada pelo uso acadêmico, não se está referindo a uma modalidade de metodologia em particular. Daí ser preferível falar-se de *abordagem quantitativa*, de *abordagem qualitativa*, pois, com estas designações, cabe referir-se a conjuntos de metodologias, envolvendo, eventualmente, diversas referências epistemológicas. São várias metodologias de pesquisa que podem adotar uma abordagem qualitativa, modo de dizer que faz referência mais a seus fundamentos epistemológicos do que propriamente a especificidades metodológicas. (SEVERINO, 2007 p. 119).

A filosofia, ao longo de sua história, se serviu de inúmeros métodos. Alguns permaneceram, outros foram abandonados. Por outro lado, com o desenvolvimento progressivo da sociedade humana, o método foi se modificando e se alterando na forma, no conceito, nos objetivos e objetos a serem estudados. (SANTOS, 2013)

3 CONCLUSÃO

O Estado tem no policial militar a figura do agente responsável pelo policiamento preventivo e repressivo, que possui o dever constitucional de zelar pela preservação da ordem pública e pela incolumidade das pessoas e do patrimônio. Contudo, no exercício da atividade de policiamento ostensivo, o risco de causar danos a terceiros é intrínseco e, muitas vezes, inevitável a decorrente responsabilização civil do Estado e, por conseguinte, do policial militar.

A responsabilidade civil emerge da ocorrência do dano e tem como objetivo restabelecer o equilíbrio jurídico que foi alterado ou desfeito pela lesão, buscando a vítima a reparação dos prejuízos, ou seja, a recomposição do status quo ante ou reparação em dinheiro. O instituto da responsabilidade civil, em uma primeira análise, exprime a ideia da equivalência de contraprestações, ou seja, é a atribuição a um sujeito do dever de assumir as consequências por um evento danoso a outrem. Para alguns doutrinadores nacionais, a responsabilidade civil serviria como um "medidor" da eficácia ou não de um ordenamento jurídico diante da violação de um direito subjetivo, ocorrendo-se, pois, a sanção mal cometido, e evitando-se, assim, a ocorrência de casos futuros de lesão a direitos (o caráter preventivo da ordem jurídica), atingindo-se, por consequência, a finalidade social do Direito.

Em seu papel de polícia ostensiva, o policial militar exterioriza o poder de polícia, podendo mesmo limitar e restringir as ações dos particulares, o uso e o gozo de bens, atividades e direitos desses, em prol da coletividade. O poder de polícia confere ao policial militar ainda o direito de proceder à busca pessoal, à abordagem policial, ao uso da força e, quando necessário, à prisão.

No trabalho, focamos a atenção nas implicações das atuações do policial militar nas abordagens policiais, principalmente, quando necessário uso da força e, quando, desse uso fossem ocasionados danos ao abordado ou a terceiros. Necessário ressaltar que a abordagem policial é fator de suma importância da atividade das Polícias Militares, pois sempre que um policial aborda, seja uma abordagem corriqueira, para simples fiscalização, por fundada suspeita ou de pessoa infratora, envolve situações de tensão e os resultados dessa abordagem trarão repercussão ao policial militar e também à corporação.

A abordagem policial é um encontro que, por muitas vezes, causa desconforto aos abordados, desse desconforto pode surgir uma situação de conflito e desses conflitos os danos desnecessários. Por isso, é importante que o policial militar aja com correção e dentro dos limites legais, pois sempre que se constatar que o dano a particular se deu em decorrência de conduta abusiva ou excessiva do policial militar, o Estado será responsabilizado.

Especificamente, no que diz respeito à responsabilização prévia e exclusiva do Estado, a vítima deverá comprovar que, de fato, o policial militar foi o causador dos danos por ela sofridos. Não podendo haver culpa exclusiva da vítima ou ocorrência de caso fortuito ou força maior.

Desse modo, resta óbvio que a hipótese foi confirmada e há a possibilidade de o policial militar ser responsabilizado civilmente por sua atuação nas abordagens policiais.

Caso não ocorra nenhuma das excludentes da responsabilidade civil do Estado e, sendo a Polícia Militar do Distrito Federal uma instituição integrante do sistema de serviço de segurança pública prestada pelo Estado, sempre que um de seus policiais, nessa qualidade, vier a causar danos a terceiros, o Estado responderá por esses danos. Mas poderá o Estado ressarcir-se dos prejuízos sofridos com a referida indenização, por meio de ação regressiva contra o agente policial causador do dano, em caso de dolo ou culpa.

Entretanto, se o policial militar — que tenha lesionado, que tenha praticado um homicídio, uma prisão, uma abordagem — estiver dentro dos limites legais, sem qualquer abuso ou excesso, não poderá ser responsabilizado civilmente por essa atuação. Isto porque, como resta evidente, o exercício da atividade policial militar compreende ocasionais situações de conflito e confronto, quando nada mais resta ao policial do que fazer o uso da força. Inclusive, muitas são as situações em que o Estado exige do agente policial a medida interventiva e, caso não o faça, será penalmente responsabilizado, não podendo esquivar-se de sua missão.

À primeira análise, dizer que o policial militar pode fazer uso da força, até mesmo da violência, pode causar estranhamento, posto que, à população em geral é expressamente vedado na legislação pátria quaisquer atos de violência e de limitações, restrições, impostos a pulso a terceiros (a exemplo, do tipo penal de

exercício arbitrário das próprias razões). Porém, ao policial, essa prerrogativa é indispensável. Ora, como um policial iria efetuar uma prisão ou uma abordagem se não pudesse obrigar o preso/abordado a obedecê-lo, mesmo que violentamente? Assim, cientes de que o ato policial é amparado pelo atributo da autoexecutoriedade e coercibilidade, cumpre-nos destacar que ele só poderá utilizar-se dessas prerrogativas em razão da atividade estatal que desempenha, sendo qualquer desvio punível.

Neste sentido, é importante frisar que o ordenamento jurídico prevê que a responsabilidade civil do policial militar por atos praticados no exercício da sua profissão será excluída quando cometer a lesão amparado pela legítima defesa, pelo estrito cumprimento do dever legal ou pelo estado de necessidade.

Por fim, conclui-se que, no exercício da atividade da Polícia Militar, o policial militar deverá atuar sempre em estrita observância aos preceitos da legais, sem abusos, excessos ou desvios. Destarte, a ele não é permitido fazer tudo o que quiser, não estando imune da responsabilidade pelos atos danosos que cometer no exercício da sua função, já que o exercício de direitos, e até dos deveres, encontra limites esboçados pela lei. De tal modo, caso o policial militar cometa quaisquer danos sem amparo das causas excludentes de antijuridicidade, estará sujeito a responsabilização civil.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR DIAS, José de. **Responsabilidade Civil em Debate**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- ALVES, Kim Nunes. **Abordagem policial: a busca pessoal e seus aspectos legais**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2958, 7 ago. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19727>>. Acesso em: 9 nov. 2015.
- AMARAL, Maria Lúcia. **Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador**. Coimbra: Coimbra editora, 1998.
- ARAÚJO, Júlio César Rodrigues de. **Abordagem policial – conduta ética e legal**. TCC apresentado ao Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2008. Disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/orgaos/caocrim/publicacoes/abordagempolicial.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2015.
- AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Teoria geral das obrigações**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- BAHIA. Polícia Militar. **Manual Básico de Abordagem Policial**. Salvador: 2000. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/18589797/Manual-Basico-AbordagemPolicial>>. Acesso em 15 de nov. 2015.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BORGES, Alice Gonzalez. **A responsabilidade civil do Estado à luz do Código Civil: um toque de Direito Público**. In: FREITAS, Juarez. (org). Responsabilidade civil do Estado. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado>. Acesso em 14 out. 2015.
- _____. **Parecer n. GM-25. Publicado no Diário Oficial de 13/8/2001**. Advocacia-Geral da União. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8417/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão nº 828647. Brasília, DF em 13/11/2014.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Acórdão no Mandado de Injunção n.20/DF. Relator: MELLO, Celso de. Publicado no DJ de 22-11-1996 p. 45690. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81733>. Acesso em 21 nov. 2015

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. **Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Agentes Públicos**. Coimbra, 2008.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos**. Coimbra: Almedina, 1974.

CAPEZ, Fernando. **Direito Penal Simplificado - Parte Especial**. 16ª ed. São Paulo: 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14.ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 5ª ed., rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2003.

CRETELLA JUNIOR, José. **Dicionário de direito administrativo**. 3ª ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

_____. **Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro**. In: **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

- DOTTI, René Ariel. **Curso de Direito Penal: Parte Geral**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 433.
- DUGUIT, Léon. **Traité de droit constitutionnel: Théorie générale de l'État**, t. 1. 3.^a ed. Paris, Fontemoing, 1927, p. 61.
- FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 3.^a ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Fundamentos de Direito Administrativo**. 3.^a ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FREITAS, Juarez. (org). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil, volume 3**. 10.^a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GANDINI, João Agnaldo Donizete; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. **A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva**. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura. Ano 4. n.º 16: 101-127, julho/agosto 2003.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8.^a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- _____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.^a ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOMES, Carla Amado. **Três Textos sobre o Novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas**. Lisboa: AAFDL, 2008.
- JAKOBS, Günther. **A imputação objetiva no Direito Penal**. São Paulo: RT, 2000, p. 35.
- LAKATOS, E. e MARCONI, M. de A. **Fundamentos da metodologia científica**. 4.^a

ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LAZZARINI. **Limites do Poder de Polícia**. Revista do Direito Administrativo, out./dez., 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46412/46739>. Acesso em: 11 nov. 2015.

LEITE, Rosimeire Ventura. **Responsabilidade do Estado por atos Jurisdicionais**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

LENZ, Luis Alberto Thompson Flores. **A responsabilidade civil do Estado pela prática do ato lícito**. Justitia. São Paulo; n.º 57, p. 78-83, 1995.

LIMA, Pires de; VARELA, Antunes; MESQUITA, Henrique (Colaborador). **Código Civil Anotado**. Ed. 4.ª, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1987, p. 471.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEDEIROS, Rui. **Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos**. Coimbra: Almedina, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26ª ed. rev. atual. amp. São Paulo: Malheiros, 2009.

MESQUITA, Maria José Rangel de. **Responsabilidade da Administração no ordenamento jurídico infraconstitucional. Responsabilidade civil extracontratual da Administração**. coord. Fausto de Quadros. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2004.

MIGUEL, Marco Antonio Alves. **Polícia e Direitos Humanos: Aspectos Contemporâneos**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2006. Disponível em <http://br.monografias.com/trabalhos3/policia-direits-humanos-aspectos-contemporaneos/policia-direits-humanos-aspectos-contemporaneos.shtml>. Acesso em: 07 de nov. 2015.

MONTEIRO FILHO, C. E. do R. **Problemas de responsabilidade civil do Estado**. In: FREITAS, Juarez. (org). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTEIRO, Sinde. **Aspectos particulares da responsabilidade médica**. In: **Direito da Saúde e Bioética**, Lisboa, Lex (A.A.V.V.), 1991.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23.^a Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito**. 3.^a ed. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2000.

PINC, Tânia. Abordagem policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, ed. 2, p. 06-23, 2007.

RODRIGUES, Jahir Lobo. **A atuação da PMDF na manifestação popular em 17 de junho de 2013 junto ao Congresso Nacional: uma Polícia Democrática ou uma Polícia Republicana**. Rio de Janeiro: ESG, 2014. Disponível em <<http://www.esg.br/images/Monografias/2014/RODRIGUES.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil v. 4: Responsabilidade Civil**. 20^a ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Responsabilidade do Estado e Sistema Penitenciário**. *Revista Jus Vigilantibus*, Terça-feira, 21 de setembro de 2004. Disponível em <http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/2283>. Acesso em: 13 mai. 2010.

SANTOS, Paula Rogéria Gama. **Breve estudo sobre a responsabilidade civil do Estado pelo ilícito legislativo no direito português**. *Jus Navigandi*, ano 11, n.º 1387, 19 abr. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9771>>. Acesso em: 06 mai. 2010.

SCHLESINGER, Patsy. **Responsabilidade civil do Estado por ato do juiz**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade Civil do Estado por atos judiciais**. Curitiba: Juruá Editora, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 102.

SOUSA, Marcelo Rebelo e MATOS, André Salgado. **Responsabilidade Civil Administrativa**: Direito Administrativo Geral - Tomo III. Lisboa: Dom Quixote, 2008.

SOUZA JUNIOR, José Rufino. **Sistema Nacional de Proteção Ambiental**: Polícia Administrativa Ambiental. Belo Horizonte: 2007.

STOCO, Rui. **Responsabilidade Civil e sua interpretação jurisprudencial**: doutrina e jurisprudência. 2^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SCHWARTZ, Diego. **A responsabilidade civil do policial militar no crime de lesão corporal praticado em serviço**. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 21 dez. 2011. Disponível em:

<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.35403&seo=1>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**: contratos em espécie e responsabilidade civil. São Paulo: Atlas, 2001, p. 517.

_____. **Direito Civil**: responsabilidade civil. 4^a ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.