

**Fls. Processo: 0050298-47.2007.8.19.0001 (2007.001.048099-0)**

## Processo Eletrônico

Classe/Assunto: Procedimento Comum - Dano Material - Último Nível / Responsabilid. da Administração; Dano Moral - Último Nível / Responsabilidade da Administração

Autor: \_\_\_\_\_

Autor: \_\_\_\_\_

Autor: \_\_\_\_\_

Autor: \_\_\_\_\_

Autor: \_\_\_\_\_

Réu: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Procurador: HUGO TRAVASSOS SETTE E CAMARA

---

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz  
Bruno Vinícius da Rós Bodart

Em 30/06/2020

### Sentença

Trata-se de ação movida por \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_,  
\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, objetivando o recebimento de indenização por dano moral, em razão da morte de \_\_\_\_\_, companheiro e pai dos autores, morto por bala perdida durante intensa troca de tiros entre policiais militares e traficantes na Favela da Vila do Cruzeiro.

Decisão de índice 118 que defere o benefício da gratuidade de justiça à parte autora.

Regularmente citado, o Estado do Rio de Janeiro apresenta contestação (índice 124), em que alega, preliminarmente, a inépcia da inicial; e no mérito, que no dia 20/06/2005 houve uma operação na Vila do Cruzeiro, em que os policiais foram atacados e agiram em legítima defesa, porém, a arma utilizada pelos policiais naquela ocasião era diversa daquela que ocasionou a morte do Sr. \_\_\_\_\_, ocasionando a quebra do nexo de causalidade e afastando a responsabilidade estatal.

Réplica no índice 136.

Intimados a se manifestarem em provas, os autores requereram no índice 138 a expedição de ofícios para obter informação sobre o estágio do inquérito policial aberto sobre o caso e se foi aberta sindicância contra os policiais envolvidos. O réu não se manifestou em provas, conforme certificado no índice 140.

Parecer do Ministério Público no sentido de não oficiar no feito (índice 141).

Parte autora requer a realização de audiência de instrução e julgamento para a oitiva de testemunhas (índice 243).

Decisão de índice 255 que indefere a prova testemunhal requerida.

Decisão de índice 275 que revoga decisão anterior, que indeferia a produção de prova testemunhal, e determina a intimação da parte autora para apresentar o rol de testemunhas.

Defensoria requer, no índice 280, a intimação pessoal dos autores, em razão de não ter conseguido contato telefônico com eles, o que foi deferido pelo Juízo no índice 283.

Realizadas as diligências, apenas a autora \_\_\_\_\_ foi localizada e apresentou rol de testemunhas no índice 302.

Os demais autores, ou não foram localizados, como é o caso do Alexis Magalhães Laurindo e \_\_\_\_\_ (índices 293 e 299), ou não puderam ser intimados por residirem em local de alta periculosidade, como \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ (índices 304 e 307).

É o relatório. Decido.

Rejeito a preliminar de inépcia da inicial, pois a exordial indica precisamente a norma jurídica em que se basearia a pretensão autoral (art. 37, § 6º, do CPC/2015).

Presentes os pressupostos de constituição válida e de desenvolvimento regular do processo e as condições para o legítimo exercício do direito de ação. Não havendo vícios ou irregularidades a serem supridas, declaro saneado o processo.

Quanto ao requerimento de produção de prova testemunhal, apenas a autora \_\_\_\_\_ se encontra patrocinada por advogado particular e manifestou-se nos autos apresentando o rol de testemunhas.

O demais autores são patrocinados pela Defensoria Pública, sendo certo que cabe ao órgão diligenciar diretamente para manter seus assistidos informados sobre a tramitação dos processos, nos termos do art. 4º-A, I, b, da Lei Complementar n.º 80/94, incluído pela Lei Complementar n.º 132/2009.

Ademais, este Juízo já esgotou as possibilidades de localização dos autores mediante a tentativa de intimação por oficial de justiça, sendo certo que não se mostra razoável que o Judiciário, já abarrotado de processos, tenha de aguardar indefinidamente a vontade das partes de manterem-se informadas sobre o andamento do feito e providenciarem as diligências de seu exclusivo interesse, como, no caso em exame, apresentar o rol de testemunhas.

Ademais, não restou esclarecido até o momento qual seria a questão controvertida a ser solucionada pela produção de prova testemunhal. Por um lado, o Estado réu alega a fls. 253 que, segundo o laudo realizado no projétil de arma de fogo retirado da vítima (fls. 52 e 53), o tiro que vitimou o Sr. \_\_\_\_\_ não foi disparado por policial, haja vista que a munição se adequava à arma de fogo correspondente ao tipo pistola e, eventualmente, submetralhadora, não de fuzis, armamento utilizado pelos agentes estaduais (fls. 70/72). De outro lado, os autores patrocinados pela Defensoria Pública não contestam a alegação de que o disparo não partiu de arma de policial, mas argumentam que a mera ocorrência de tiros no local, fato incontroverso, seria suficiente para configurar a responsabilidade civil do Estado. Requereram a produção de prova testemunhal tão somente "a fim de comprovar a extensão dos danos morais sofridos pelos autores, ante a perda do ente querido"

(fls. 246), o que obviamente dispensa a produção de prova em audiência, pois, como sabido, a configuração do dano moral ocorre in re ipsa.

Assim, seja pela inobservância do prazo do art. 357, § 4º, do CPC/2015 pelos autores patrocinados pela Defensoria, seja pela completa impertinência da produção de prova testemunhal pela autora que apresentou o respectivo rol, decreto a perda da prova testemunhal requerida.

Quanto ao mérito, a presente causa se limita à definição sobre a existência de responsabilidade civil decorrente de ato de agente público.

Sobre a configuração da responsabilidade civil do Estado, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, assim se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o eventus damni e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Precedentes. A ação ou a omissão do Poder Público, quando lesiva aos direitos de qualquer pessoa, induz à responsabilidade civil objetiva do Estado, desde que presentes os pressupostos primários que lhe determinam a obrigação de indenizar os prejuízos que os seus agentes, nessa condição, hajam causado a terceiros.

(RE 603626 AgR-segundo, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 15/05/2012)

Na hipótese vertente, não restou comprovado o nexo de causalidade em relação ao evento danoso descrito na inicial.

O ofício enviado à Defensoria Pública pela Polícia Civil (fls. 52/53) foi categórico ao asseverar que, verbis:

"o projétil encontrado no cadáver de \_\_\_\_\_ foi enviado para o Serviço de Perícias de Armas de Fogo na Guia de Remessa nº 8313/05, conforme carimbo em fls. 46V do I. P. nº 022-04306/2005, gerando o Laudo de Exame em Componente de Munição nº 1545863.

No Laudo, em seu item E, está informado que o projétil tem 'características morfológicas, dimensão e massa compatíveis com as dos projéteis componentes de munição de calibre nominal . 40 S&W adequada mais frequentemente à arma de fogo de calibre nominal correspondente do tipo pistola e eventualmente submetralhadora."

A parte autora argumenta ser irrelevante que o disparo não tenha partido de policiais, pois a mera troca de tiros no local atrairia a responsabilidade do Estado por não prestar a segurança pública de forma eficaz (fls. 243).

O argumento não merece acolhimento.

Em casos semelhantes, a jurisprudência deste Egrégio Tribunal decidiu pela inexistência de responsabilidade civil do Estado, por ausência de nexo de causalidade:

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OPERAÇÃO POLICIAL. DISPAROS DE ARMA DE FOGO. ÓBITO DE FAMILIAR DOS AUTORES. AUSÊNCIA DE PROVA MÍNIMA DO NEXO CAUSAL. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. MANUTENÇÃO. 1. Trata-se, na origem, de ação indenizatória em decorrência do óbito de familiar dos autores, vítima de bala perdida, possivelmente oriunda de confronto entre agentes estatais e elementos criminosos, durante incursão policial em comunidade carente. 2. Responsabilidade objetiva do Estado. Art. 37, § 6º, da Constituição da República. Necessidade de comprovação do nexo causal para configurar o dever de indenizar. Projétil de origem desconhecida. Inexistência de prova mínima de ato comissivo (que o disparo partiu de arma de policial) ou omissivo (que os agentes deixaram de prestar socorro ou que poderiam evitar o dano). 3. Ausência de nexo causal que leva à improcedência do pedido. Precedentes. Manutenção da sentença. DESPROVIMENTO DO RECURSO, POR MAIORIA."  
(0039369-66.2018.8.19.0001 - APELAÇÃO - Des(a). CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA Julgamento: 11/02/2020 - VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL)

À mingua de comprovação do nexo de causalidade, que caberia ao demandante, a pretensão não merece prosperar.

Entendimento contrário equivaleria a reconhecer a reconhecer a responsabilidade civil do Estado oriunda de uma omissão genérica, ou seja, da mera precariedade dos serviços públicos. Isso significa que qualquer pessoa vítima de crime poderia, em última análise, buscar reparação pelo Erário, por ter o Estado falhado em impedir o delito.

Para a resolução do presente caso, é imperioso estabelecer o adequado alcance do art. 37, § 6º, da Carta Magna, segundo o qual: "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.

O estudo da responsabilidade civil sofreu profunda modificação a partir da moderna análise econômica do Direito. Sob o prisma tradicional, o fundamento das regras sobre responsabilidade civil seria primordialmente a reparação das vítimas, de modo que a preocupação central do sistema seria a restituição do lesado ao status quo. Sob essa ótica, o escopo principal do sistema de responsabilidade civil seria indenizar a vítima, restituindo-a ao estado anterior à ocorrência do dano, deixando-se para um segundo plano os incentivos gerados a potenciais causadores de danos no que diz respeito à adoção de cautelas.

Ocorre que o sistema de responsabilidade civil possui um custo intrínseco para o seu funcionamento: a administração da justiça. Nos EUA, por exemplo, Shavell e Polinsky observam que, para cada dólar de indenização pago a uma vítima pelo sistema de responsabilidade civil, quase outro dólar é gasto em despesas relacionadas ao sistema de justiça (POLINSKY, A. Mitchell; SHAVELL, Steven. "Should Liability Be Based on the Harm to the Victim or the Gain to the Injurer?". In: The Journal of Law, Economics & Organization, v. 10, n. 2, p. 436). Isso quer dizer que, caso a indenização paga pelo causador do dano não gerasse, para si e outros sujeitos em situação semelhante, desestímulo quanto à provocação de riscos a terceiros, o sistema de responsabilidade civil seria um gasto absolutamente desnecessário. Afinal, há outro mecanismo social capaz de garantir as vítimas com menor custo: o seguro.

A literatura moderna, então, observa que a função reparatória pode ser exercida de forma mais eficiente por instrumentos diversos da responsabilidade civil, notadamente em razão da ampla utilização da figura dos seguros na sociedade contemporânea. Sendo assim, a verdadeira essência

da responsabilidade civil reside na geração de incentivos ótimos para a adoção de cautelas eficientes. Na percuciente definição de Steven Shavell, professor da Harvard Law School, a responsabilidade civil funciona de forma "indireta, por meio do efeito dissuasório gerado por ações de reparação que podem ser ajuizadas uma vez ocorrido o dano" (SHAVELL, Steven. Liability for Harm versus Regulation of Safety. In: The Journal of Legal Studies, Vol. 13, N.º. 2 (Jun., 1984), pp. 357-374).

A aplicação dessa lógica à atuação da Administração Pública depende de diversas nuances que tornam a apreciação da responsabilidade civil do Estado extremamente complexa. É que o potencial causador de dano particular tem seu patrimônio pessoal diretamente implicado em ações de indenização, de modo que o sistema de reparação por danos causados a terceiros o obriga a considerar todos os custos e benefícios da sua atividade. Em um exemplo simples, o dono de uma fábrica decidirá a respeito da instalação de um filtro para diminuir a emissão de poluentes considerando a lucratividade da sua indústria, o valor do filtro e as futuras ações indenizatórias ajuizadas por vítimas da poluição.

Em contrapartida, os governantes e agentes públicos em geral não suportam todos os benefícios e custos de sua atuação. Sob o prisma dos benefícios, a regular prestação de um serviço público gera vantagens à população como um todo o agente público, em caráter pessoal, recebe benefício de grandeza distinta, qual seja, a sua remuneração. Os custos referentes a danos gerados por essa atividade, por sua vez, podem ser suportados por três grupos distintos, a depender do regime adotado.

Em primeiro lugar, os custos de acidentes causados pelo Estado podem ser assumidos pelas próprias vítimas. Assim ocorre nos países em que, via de regra, não existe o sistema de responsabilidade civil por danos derivados de condutas da Administração Pública. Nos Estados Unidos, por exemplo, o governo goza da chamada imunidade soberana (sovereign immunity), de modo que não pode ser processado judicialmente pelos cidadãos sem o seu próprio consentimento. No plano federal, um diploma denominado Federal Tort Claims Act, de 1946, autoriza que particulares ajuízem ações de reparação contra o governo por determinadas espécies de danos causados pelos seus agentes, excepcionando, assim, a imunidade soberana.

Em segundo lugar, os danos gerados pela atuação estatal podem ser suportados indiscriminadamente pelo Erário, de modo que são transferidos à sociedade em geral por meio do sistema tributário. Se o Estado é financiado pela população, é esta em última análise que custeia o sistema de responsabilidade civil da Administração Pública. Portanto, uma exegese demasiadamente ampla do art. 37, § 6º, da Constituição, segundo o qual 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, criaria um verdadeiro seguro social: todos nós pagaríamos mais tributos para que, na eventualidade de sermos lesados pela atuação estatal, fizéssemos jus a indenização.

Finalmente, é possível que as indenizações referentes às externalidades negativas causadas pelo governo sejam pagas pelo próprio agente público responsável. Nessa situação, os servidores naturalmente demandariam, ceteri paribus, um acréscimo remuneratório, referente ao risco esperado de serem condenados a repararem eventuais vítimas de sua atuação. Perceba-se, portanto, que também no sistema de responsabilidade civil do agente público é o contribuinte, em última análise, quem suportará os custos dos danos gerados pelo Estado, por meio dos salários pagos a maior.

A partir dessas premissas, impende definir qual o sistema mais adequado para induzir a Administração Pública à adoção de cautelas ótimas. Isso significa que deve ser prestigiada a política pública que minimizar a soma dos custos com investimentos em cautela, uso da administração da justiça e danos causados por externalidades dos serviços governamentais.

Steven Shavell e Mitchell Polinsky analisaram essa questão sob o prisma das empresas privadas. Em primoroso artigo, os autores concluem ser socialmente desejável responsabilizar os empregados da companhia pelos danos que causarem, ainda que a pessoa jurídica seja também obrigada a indenizar as vítimas. A razão reside na incapacidade das corporações para criar mecanismos internos de incentivos para que seus empregados sejam cautelosos. Como explicam os notáveis economistas, mesmo se uma firma for objetivamente responsável, ela pode não ser capaz de induzir seus empregados a adotarem cautelas apropriadas, devido à sua limitada disponibilidade de instrumentos disciplinares: o efeito de uma demissão é limitado pela presença de oportunidades alternativas para os empregados e a ameaça de uma ação judicial pela empresa contra seus empregados é limitada pelos bens destes empregados sujeitos ao risco de expropriação (SHAVELL, Steven; POLINSKY, A. Mitchell. Should Employees Be Subject to Fines and Imprisonment Given the Existence of Corporate Liability?. In: International Review of Law and Economics, 1993, 13, 239-257).

Uma vez obrigados pelo sistema público de Justiça a repararem os danos que causarem, os empregados são induzidos à adoção de precauções eficientes. As empresas, por sua vez, também são beneficiadas, pois, ainda que tenham de arcar com maiores salários (referentes ao risco de responsabilização pessoal de seus empregados), essa despesa tende a ser compensada pela minimização de custos com acidentes.

Outra conclusão importante de Shavell e Polinsky é a de que o sistema mais eficiente consiste na combinação da responsabilidade objetiva da empresa com a responsabilidade subjetiva do empregado por danos causados a terceiros. Em outras palavras, a responsabilização subjetiva dos empregados os induz a adotar níveis mais altos de cautela, o que, por hipótese, considera-se benéfico (SHAVELL, Steven; POLINSKY, A. Mitchell. Op. cit. p. 252).

No âmbito do Direito Público brasileiro, é relevante perquirir acerca da capacidade da Administração Pública para criar mecanismos internos de punição aos seus agentes por condutas reprováveis. De início, deve ser considerado que a Constituição da República, no seu art. 100, assegura à Fazenda o sistema privilegiado de precatórios para adimplemento de obrigações de pagar impostas pelo Judiciário. Ante a prerrogativa de postergar a indenização de danos a terceiros conforme as suas conveniências orçamentárias, reduz-se a necessidade de promover prontamente a ação de regresso contra o agente público negligente para recompor o Erário.

Demais disso, ao contrário de uma sociedade empresarial, cujos dirigentes têm interesse patrimonial direto na persecução de empregados pouco cuidadosos, os superiores hierárquicos têm incentivos diversos para promover a punição de transgressões na Administração Pública. Normalmente, esses incentivos derivam da supervisão por órgãos de controle ou de pressões de natureza política. Some-se, ainda, o fato de que servidores públicos possuem a garantia da estabilidade no cargo, consoante o art. 41 da Carta Magna, a qual protege o agente contra perseguições arbitrárias, mas também cria embaraços para a responsabilização por desvios de conduta. Todos esses elementos indicam que a capacidade da Administração Pública para promover a pronta e eficaz responsabilização de seus agentes por meio do controle disciplinar é insuficiente e limitada.

Sendo verdadeiras essas premissas, indaga-se qual seria a extensão da responsabilidade civil objetiva do Estado estampada no art. 37, § 6º, da CRFB nos casos de dano por omissão. A visão



que parece mais adequada é a restrição dessa responsabilidade às hipóteses em que existe um dever estatal específico de agir para impedir o dano, pois em casos que tais há maiores chances de identificação dos agentes públicos responsáveis pela falha para responder em regresso, gerando nestes, prima facie, incentivos mais fortes para a adoção de cautelas ótimas. Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a "omissão do Estado reclama nexos de causalidade em relação ao dano sofrido pela vítima nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso" (RE 841526, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30/03/2016). Em contrapartida, a responsabilidade civil do Estado deve ser afastada nos casos em que o dano é derivado da genérica precariedade dos serviços públicos, o que a doutrina costuma qualificar como "omissão genérica", visto ser remotíssima a hipótese de

responsabilização de algum agente público específico, ainda que o Erário tenha de arcar com a indenização.

No caso sub examine, afinal, qual seria o agente público em relação a quem o Estado exerceria seu direito de regresso caso a pretensão autoral fosse acolhida? Por mais trágica e revoltante que seja a morte de um cidadão em meio à notória incapacidade de contenção da criminalidade pelos governos de todas as esferas, não havendo a indicação de que a morte foi causada pela atuação ou omissão específica de um agente público, o reconhecimento da responsabilidade civil apenas transferiria o ônus da reparação patrimonial da fatalidade aos demais contribuintes, sem qualquer efeito para impedir que novas mortes ocorram.

Ex positis, extingo o processo com resolução de mérito, na forma do artigo 487, I, do CPC/2015 e JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS.

Condeno a parte autora ao pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios que arbitro em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa, na forma do art. 84, §§ 3º e 6º, do Código de Processo Civil de 2015, valor que considero adequado à complexidade da causa, bem como suficiente para remunerar o empenho, o desgaste e o tempo despendido pelo advogado. Suspensa a exigibilidade em razão da gratuidade de justiça deferida.

Transitada em julgado a presente, dê-se baixa e arquivem-se.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Rio de Janeiro, 06/07/2020.

**Bruno Vinícius da Rós Bodart - Juiz em Exercício**

---

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Bruno Vinícius da Rós Bodart

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Código de Autenticação: **4SHC.I857.MCAQ.C3P2**

Este código pode ser verificado em: [www.tjrj.jus.br](http://www.tjrj.jus.br) – Serviços – Validação de documentos





BRUNO VINICIUS DA ROS BODART DA COSTA:33050 Assinado em 06/07/2020 16:51:19  
Local: TJ-RJ