

**DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR SUA OMISSÃO QUANTO A
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA**

**THE STATE CIVIL LIABILITY FOR HIS FAILURE AS A RIGHT TO THE
EFFECTIVE PUBLIC SAFETY**

Ben-Hur Pilotti Pereira de Lima

Andryelle Vanessa Camilo

RESUMO: A violência do mundo atual faz com que as pessoas vivam com medo. Neste contexto, a promoção da segurança pública é dever do Estado, pois esta, além de fazer parte do rol de direitos humanos, é reconhecida como direito fundamental de segunda geração, ou seja, um direito social previsto na Constituição Federal pátria. Por políticas públicas, entende-se o conjunto de ações promovidas pelo Estado com vistas ao bem estar coletivo. A ausência ou a deficiência nas políticas públicas fomentam a criminalidade e a insegurança. O Estado, ao se omitir na promoção da segurança, incide em responsabilidade civil, já que está constitucionalmente obrigado à sua prestação. Todo indivíduo goza de proteção aos direitos que lhe são imprescindíveis, essenciais a sua existência, e a ausência de segurança pública fere alguns destes direitos como a vida, a integridade física e psíquica do ser humano, além de sua liberdade, o que lhe causa angústia existencial, e faz com que o sujeito perca sua dignidade. Esta pode ser compreendida como a consciência que a pessoa tem de seu próprio valor, o respeito que pode exigir de todos pela sua condição de ser humano. O direito social à segurança pública é elemento edificador da dignidade humana e, como esta, deve constituir fundamento e fim da sociedade e do Estado, para que o homem tenha uma existência sadia, em seus aspectos físicos e psíquicos, livre da violência e do medo.

Palavras-Chaves: Segurança pública; responsabilidade civil do Estado; dignidade da pessoa humana.

ABSTRACT: The violence of today's world makes people live in fear. In this context, the promotion of public safety is the duty of the State, for this, besides being part of the list of human rights, is recognized as a fundamental right of second generation, and a social right

provided for in the Federal Constitution homeland. For public policy, means the set of actions promoted by the State with a view to the collective well-being. The absence or deficiency in public policies encourage crime and insecurity. The State, by omitting the promotion of safety, liability concerns, since it is constitutionally obliged to their delivery. Everyone enjoys protection to rights that are indispensable, essential to their existence, and the lack of public safety hurts some of these rights as life, physical and psychological integrity of human beings, beyond their freedom, which causes him angst and causes the subject to lose its dignity. This can be understood as the awareness that one has its own value, which may require the respect of all by his condition of being human. The right to social security is public builder element of human dignity and, as this should serve as a basis and order of society and the state, that man has a healthy existence, in its physical and psychic, free of violence and fear.

Keywords: Public safety; liability of the State; human dignity.

1 INTRODUÇÃO

O tema a ser desenvolvido, neste trabalho, será a eventual responsabilidade civil do Estado pela falta de segurança pública, especialmente no que tange a inexistência ou deficiência de políticas públicas que acabam por refletir na efetividade do direito fundamental à segurança.

A relevância da temática está calcada no fato de que a segurança pública foi alçada à condição de direito fundamental por meio da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, mas foi após a Segunda Guerra Mundial, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que a proteção a essa prerrogativa passou a ser mais efetiva e alcançou o patamar dos direitos humanos.

Embora essa necessidade seja inerente à condição humana, nas duas últimas décadas, houve um aumento vertiginoso da violência. Esta não se restringe aos centros urbanos, às grandes cidades, mas se espalha por todos os lugares e relações sociais atingindo direitos intrínsecos ao homem.

Destarte, por meio de quatro tópicos, pretende-se elucidar aspectos referentes à segurança pública, relacionando-a com a falta/deficiência de políticas públicas e com a responsabilidade civil do Estado.

Por fim, o direito à segurança será abordado como elemento edificador da dignidade da pessoa humana, valor de toda a ordem jurídica.

2 DOS ASPECTOS GERAIS ACERCA DA SEGURANÇA

A primeira lei do homem constitui-se em zelar pela própria segurança e conservação, e seus primeiros cuidados são aqueles que deve a si mesmo.¹ Assim, curial analisar o conceito popular, vulgar, de segurança enquanto necessidade humana para sua existência plena, bem como, analisá-lo enquanto direito fundamental, constitucionalmente assegurado, dentre os direitos sociais.

O ordenamento jurídico pátrio reconheceu, na Constituição Federal de 1988, em seu Preâmbulo, e nos arts. 5º e 6º, a segurança como um direito fundamental. Ressalte-se que a necessidade de se sentir seguro é tão imprescindível ao ser humano que o termo é mencionado vinte e cinco vezes na Constituição Federal,² para designar temas muito diferentes como a segurança de propriedade, de domicílio, das comunicações pessoais, em matéria penal (garantias jurisdicionais penais, garantias criminais preventivas, garantias relativas à aplicação da pena, garantias processuais penais, garantia de presunção de inocência, segurança da incolumidade física e mental, vedação de tratamento desumano e degradante, vedação da tortura, garantias de não discriminação, etc.), além de segurança em matéria tributária, processual e legislativa.

Observe-se que o próprio Direito em si é, na verdade, um instrumento da segurança, conforme preceitua José Geraldo de Ataliba Nogueira.³

Entretanto, a segurança, objeto deste estudo, é um direito fundamental e social, que promove a segurança pessoal, física e mental do indivíduo enquanto ser dotado de liberdade pública, para que possa exercer seus outros direitos constitucionalmente

¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*: ensaio sobre a origem das línguas. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultura, 1987. p. 23.

² Não se referindo, apenas, a segurança enquanto proteção do ser humano, mas em outras várias acepções jurídicas: No Preâmbulo, nos incs. XXXIII, LXIX, LXX, e no *caput* do art. 5º, no *caput* do art. 6º, no inc. XII do art. 7º, no inc. XII do art. 23, no inc. IV do art. 85, no inc. III do § 1º do art. 91, na alínea “d” do inc. I do art. 102, na alínea “a” do inc. II do art. 102, no § 1º do art. 103-A, na alínea “b” do inc. I do art. 105, na alínea “b” do inc. II do art. 105, na alínea “c” do inc. I do art. 108, no inc. VIII do art. 109, no inc. IV do art. 114, no § 3º do art. 121, no inc. V do § 3º do art. 121, no *caput* do art. 144, no § 7º do art. 144, e no *caput* do art. 173. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: no inc. II do § 1º do art. 35, e no § 3º do art. 49.

³ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 18.

assegurados como, por exemplo, à vida, à integridade física e psíquica, à inviolabilidade da intimidade, à liberdade pessoal e à dignidade.

Na modernidade, a violência contrasta com o conceito de segurança e tem sido considerada uma das figuras reveladoras da desordem que ela ameaça introduzir. A violência pode tomar a forma de uma subversão contagiosa, dificilmente controlável, de uma doença da sociedade que aprisiona o indivíduo e, por extensão, a coletividade em um estado de insegurança que gera o medo. Uma cultura de assombro inscreve-se na atualidade.

Acuados pelo risco de assaltos, de balas perdidas, de cenas bizarras de violência, os habitantes das cidades tiveram cerceado o seu direito de ir e vir. A arquitetura das casas, notadamente a partir da década de 90, reflete o estado de medo: condomínios fechados, necessidade de identificação nos prédios, cercas eletrificadas, sensores de presença, muros altos, câmeras nas ruas, nos prédios, nas lojas. Esse contexto intensifica o isolamento e dificulta o exercício de direitos mínimos, fundamentais, como a liberdade e a integridade psíquica, conferidos pelo ordenamento jurídico aos seres humanos.

Acerca do conceito de ordem pública, que interfere diretamente no estabelecimento e manutenção da segurança pública tem-se que:

(...) disposição interna que viabiliza uma organização, enquanto a ordem pública é a forma necessária para que todos possam exercer tranquilamente a sua respectiva liberdade individual; é necessário que, nessa convivência, se estabeleça uma nova organização mínima em que se observe, obrigatoriamente, uma ordem ética mínima. O sistema de convivência pública pressupõe também a sua ordem ética mínima. O sistema de convivência pública supõe também a sua ordem – a ordem pública.⁴

Tal conceito foi também abordado no Decreto Federal n. 88.777, de 30 de agosto de 1983, sendo previsto em seu artigo 2º:

Ordem Pública – conjunto de regras formais que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizada pelo poder de polícia e construindo uma situação ou condição que conduz ao bem comum.⁵

A ordem pública é um bem coletivo, em razão do Estado ter assumido a responsabilidade pela sua provisão, pois a noção de um bem coletivo pressupõe uma

⁴ LAZZARNI, Álvaro. *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 129.

⁵ BRASIL. *Decreto Federal nº 88.777*. Aprova o regulamento para os policiais militares e corpos de bombeiros militares. 30 de agosto de 1983.

coletividade que num dado momento de sua existência institucionaliza uma atitude específica em relação ao acesso a bens socialmente valorizados, caracterizada pela noção de que tais bens devem estar acessíveis a todos membros da coletividade e, portanto, ser providos com vistas a esse objetivo⁶

Ela também pode ser compreendida como “uma situação de tranquilidade e normalidade que o Estado assegura – ou deve assegurar – às instituições e a todos os membros da sociedade, consoante às normas jurídicas legalmente estabelecidas”⁷.

Observe-se que a ordem pública nos garante o exercício dos direitos individuais, a estabilidade das instituições e também o funcionamento dos serviços públicos, afirmando que é uma situação fática de respeito coletivo, não uma figura jurídica, adicionando que ela se opõe à desordem, justificando que a ordem pública é o efeito de causa da segurança pública. Ao alegar que ambas, a segurança pública e a ordem pública, são intrínsecas entre si, ressalta que não é possível considerar uma sem a outra.⁸

Deve-se ressaltar que, durante uma grande parte da história, a segurança tinha cunho privado e o Estado não era exigido nisto. Mas, conforme a evolução da sociedade se deu e a garantia da ordem transformou-se em um problema público, sua provisão adquiriu o caráter coletivo.⁹

Nasceu, portanto, uma nova consciência social, caracterizada pela interdependência dos membros da sociedade, juntamente a um senso abstrato de responsabilidade, que deveria ser atribuída ao Estado. Assim, surge a idéia de uma sociedade protegida por um ente superior, que o fará por meio de uma contribuição social.

3 DA FALTA DE SEGURANÇA E DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENQUANTO ELEMENTO DE VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE

Atualmente, basta ligar a televisão, ou ler um jornal, uma revista, ou um *website* para ser surpreendido com notícias acerca da falta de segurança. A todo momento alguém é violentado, física ou moralmente.

⁶ SAPORI, Luís Flavio. *Segurança Pública no Brasil*, Desafios e Perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 17-18.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 87.

⁸ CONCEIÇÃO, José Antonio da. *Segurança Pública: Violência e Direito Constitucional*. São Paulo: Nelpa, 2008. p. 19-20.

⁹ SAPORI, Luís Flavio. *Segurança Pública no Brasil*, Desafios e Perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 18.

De acordo com a pesquisa Nacional de Ataques a Bancos, divulgada no dia 20 de agosto de 2012, em Curitiba, o total de assaltos à bancos ocorridos no país ao longo do primeiro semestre do ano de 2012 cresceu 25,2% em relação ao mesmo período de 2011. O número passou de 301 para 377 casos. Já os arrombamentos de agências, postos de atendimento e caixas eletrônicos passaram de 537 para 884 no mesmo período – um crescimento de 64,6%.¹⁰

Segundo estatística divulgada pela Secretaria de Políticas e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), 43,1% das mulheres brasileiras já foram vítimas de violência, em sua própria residência. O número de homens que sofreram violência doméstica é muito menor, 12,3%, mas não menos alarmante.¹¹

Dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres apontam ainda que o número de atendimentos feitos pela Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 cresceu 16 vezes de 2006 para 2010. Em 2006, foram feitos 46 mil atendimentos. Já em 2012, foram 734 mil. Desse total, 108 mil atendimentos foram denúncias de crimes contra a mulher. Mais da metade desses crimes eram casos de violência.¹²

Todos esses acontecimentos acabam por violar direitos essenciais, intrínsecos ao ser humano, chamado de Direitos da Personalidade. Estes, segundo Carlos Alberto Bittar:

são direitos ínsitos na pessoa, em função de sua própria estruturação física, mental e moral. Daí, são dotados de certas particularidades que lhe conferem posição singular no cenário dos direitos privados, de que avultam, de que avultam, desde logo, as seguintes: a intransmissibilidade e a irrenunciabilidade, que se antepõem, inclusive como limites à própria ação do titular que não pode eliminá-los por ato de vontade, mas, de outro lado, deles, sob certos aspectos, pode dispor, como, por exemplo, a licença para uso de imagens, dentre outras hipóteses.¹³

Os direitos da personalidade não podem existir sem proteção, pois sua eficácia está diretamente ligada à sua integridade. Sem a devida proteção contra as lesões

¹⁰ EBC, disponível em <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2012/08/assaltos-a-bancos-crescem-25-e-arrombamentos-aumentam-65-no-primeiro>. Acesso em: 15 set. 2012

¹¹ Jornal do Cruzeiro do Sul. Notícia publicada na edição de 28/08/2012 do Jornal Cruzeiro do Sul, na página 7 do caderno A. Disponível em <www.cruzeirodosul.inf.br/acessarmateria.jsf?id=414373>. Acesso em: 27 fev. 2013.

¹² BRASIL, Agência Brasil, 2011. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/07/05/43-das-mulheres-ja-foram-vitimas-de-violencia-domestica-segundo-anuario>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

¹³ BITTAR, Carlos Alberto. *Os Direitos da Personalidade*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 5.

provenientes do exercício de direitos de outra pessoa, ou mesmo dos atos ilícitos por ela praticados, os direitos da personalidade se encontram limitados.¹⁴

Para Pontes de Miranda, os direitos da personalidade provocaram uma pressão política nos sistemas jurídicos, fazendo com esses dessem a provisão moral ou religiosa que precisavam, através da evolução das normas¹⁵.

Note-se que é exatamente neste ponto em que se deve focar no responsável por esse provimento, o Estado. A sua omissão, no que tange a segurança, reflete em inúmeros outros direitos fundamentais como vida, integridades física ou psíquica, liberdade, etc., e essa situação se agrava sobremaneira quando se verifica que a sociedade adaptou a sua vida ao crime. E mais, há um ideário de medo, devido a incerteza de ser o próximo alvo da insegurança atual.

O sofrimento humano, por si só, já gera danos aos seus direitos personalíssimos, como a dor, o espanto, a emoção, a vergonha, em geral, uma dolorosa sensação experimentada pela pessoa.¹⁶

Obviamente que, com a ocorrência do ilícito, se constata mais facilmente a violação dos direitos da vítima, mas o medo, por si só, também é o bastante para violá-los porque reflete uma angústia individual e pode ser descrito como uma sensação incômoda e passa a se tornar algo patológico ou doentio ao traduzir em uma inquietação exacerbada.

O medo, pode levar a transtorno psicológicos permanentes, como é o caso do Transtorno de Estresse Pós Traumático (TEPT), que pode ser conceituado como:

[...] um transtorno de ansiedade que se desenvolve após exposição a um evento traumático. Pessoas podem desenvolver este transtorno ao vivenciar, testemunhar ou serem confrontadas com situações de morte ou ameaça de morte, ferimento grave ou ameaça à sua integridade física ou de outros [...] Indivíduos que possuem o diagnóstico de TEPT passam a apresentar sintomas como: recordar ou reviver o evento de forma repetida e intrusiva problemas de sono, pesadelos, irritabilidade, raiva, dificuldade de concentração, perda de interesse, distanciamento e isolacionismo e passam a evitar atividades, locais ou assuntos que tragam à lembrança o evento traumático.¹⁷

¹⁴ CUPIS, Adriano de: *Os Direitos da Personalidade*. Campinas: Romana Jurídica, 2004. p. 71.

¹⁵ MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. Rio de Janeiro: Bookseller, 2008. t. III. p. 7.

¹⁶ MICHELLAZZO, Busa Mackenzie: *Do Dano Moral*, Teoria, Legislação, Jurisprudência e Prática. São Paulo: Lawbook. 4. ed. 2000. p. 16. <[http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20\(60\).pdf](http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20(60).pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2013.

¹⁷ HALPERN Silvia C. *et all: Perfil Social de Familiares de Pacientes com Transtorno de Estresse Pós Traumático: Um estudo exploratório*. Disponível em <<http://www.domusterapia.com.br/pdf/PF8SiHalpernA.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

Para amenizar tal situação o Estado deveria, por meio de seus agentes, implementar políticas públicas efetivas de combate a insegurança pública.

Por políticas públicas entende-se a ação estatal voltada para setores específicos da sociedade.¹⁸ Já para Valter Foletto Santin, as políticas públicas “são os meios de planejamento para a execução dos serviços públicos”.¹⁹ Ressalta o autor que as principais políticas públicas são as políticas econômicas, educacionais, habitacionais, ambientais, previdenciária, de saúde e a política de segurança pública.

Na sua atuação, o Estado desempenha inúmeras atividades, prestando serviços públicos essenciais e não essenciais, de relevância pública ou não. Para as várias áreas de atuação do Poder Público há necessidade de fixação de uma rota de atuação estatal, seja expressa ou implícita, as chamadas políticas públicas. A Constituição Federal é a base da fixação das políticas públicas, porque ao estabelecer princípios e programas normativos já fornece o caminho da atuação estatal no desenvolvimento das atividades públicas, as estradas a percorrer, obrigando o legislador infraconstitucional e o agente público ao seguimento do caminho previamente traçado ou direcionado.²⁰

É evidente que as omissões e imperfeições na formulação e concretização das políticas públicas e, principalmente, as falhas de execução, comprometem a qualidade de serviço público.

Especialmente quanto a insegurança pública, o Estado não apresenta estratégia e tática de combate adequado. Ele se encontra distante da realidade e alheio aos anseios populares, pouco fazendo de efetivo para mudar a situação e cumprir a sua função de prevenir o crime. O Estado age burocraticamente, utilizando-se de meios arcaicos e insuficientes para a adequada prevenção de crimes e controle da criminalidade.²¹

Para Bismael B. Moraes:

o Estado, com sua estrutura constitucional e seu aparelhamento administrativo, por intermédio de seus poderes e seus órgãos geridos por pessoas, até agora, (...) tem sido omissivo, pois, embora presente ‘de direito’, no que diz respeito às causas e aos efeitos da criminalidade, acha-se ausente ‘de fato’ [...]²²

¹⁸ HOFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*. Caderno Cedes, ano XXI, nº 55, 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

¹⁹ SANTIN, Valter Foletto, *Controle Judicial da Segurança Pública: Eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 153-158.

²⁰ SANTIN, Valter Foletto, *Controle Judicial da Segurança Pública: Eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 153-158.

²¹ SANTIN, Valter Foletto, *Controle Judicial da Segurança Pública: Eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 153-158.

²² MORAES, Bismael B. *Prevenção Criminal ou Convivência com o Crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 85-88.

Isto quer dizer que o Estado nada faz em relação a prevenção social e prevenção policial, que leva à repressão e sobrecarga dos órgãos de apuração dos crimes e da realização da justiça.

O Estado é ineficiente em seu modo de agir, e suas políticas públicas são faltosas e desorientadas, não demonstrando efetividade. Quanto a eficiência, ela é um princípio da administração pública e significa que esta deve realizar suas ações de maneira rápida, prática e efetiva.

Segundo Marcos César Romeira Moraes, a eficiência deve ser aplicada seja no “atendimento das necessidades do cidadão, seja no trato dos direitos e garantias individuais, seja na observância dos princípios constitucionais, deve pautar-se pela melhor e mais adequada atuação”²³, e não é isso que ocorre, o que fica claramente evidente pela realidade brasileira.

Conforme o Mapa da Violência 2012, por exemplo, em 1980 a taxa de homicídio paranaense, em 100 mil habitantes, era de 10,8 homicídios. Em 2010, para cada 100 mil habitantes, ocorrem 47, sendo a média brasileira atualmente de 24,8²⁴. E isso é apenas os dados referentes a um tipo de crime, sem levar em consideração as vítimas de furto, roubo, estupro, lesão corporal, etc.

O Estado deve se empenhar para mudar esse cenário: primeiramente, deve alterar a situação do sistema carcerário brasileiro, já que o mesmo se encontra falido, esgotado, e o seu déficit chega à 200.000. Para o autor, não adianta não teria eficácia o Estado promover o progresso social, construir escolas, hospitais, ou infra-estrutura, se não proporcionar, em curto prazo, o aumento de vagas nas penitenciárias, em conjunto com medidas de longo prazo, em que se inclui a saúde, educação, emprego, etc.

A geração de empregos seria outro método eficiente de assegurar a segurança pública. O emprego gera segurança pessoal e social, além de permitir abundância, bem-estar, saúde, educação e estabilidade para todos numa família.

A título de ilustração e de comparação, são notáveis as políticas públicas estrangeiras no que tange a segurança. A França, por exemplo, busca a prevenção criminal através da luta contra a exclusão:

²³ MORAES, Marcos César Romeira. *Responsabilidade Civil do Administrador Público* – Monografia, Maringá: CESUMAR, 10 de out. 2001. p. 48.

²⁴ *Mapa da Violência 2012*. Disponível em <<http://mapadaviolencia.org.br/mapa2012.php>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

a recente implantação do novo modelo de segurança local e o reforço do Comitê Interministerial das Cidades promoveram um novo ímpeto para a política de prevenção. Em particular, foi incluída a criação de empregos para jovens por intermédio de assistentes de segurança locais e mediadores sociais.²⁵

Destaca-se também, a política canadense: que pretende desenvolver comunidades seguras através do desenvolvimento social adotando medidas que foquem crianças, jovens e mulheres.²⁶

A Austrália busca combater a cultura da violência fortalecendo as comunidades locais, protegendo grupos vulneráveis e modificando atitudes de tolerância à violência. E, os Estados Unidos, em razão de sua proporção continental, tem dificuldades com a prevenção do crime para todo o país, mas também focam sua atenção nos jovens e em comunidades locais com o objetivo de diminuir os fatores de risco e aumentar os elementos de proteção para grupos populacionais em risco, em particular a juventude.²⁷

Como dizia Cesare Beccaria, “é melhor prevenir os crimes do que ter de puni-los”. O autor difunde a idéia de que as leis devem ser claras e objetivas, protegendo igualmente todas as classes, e disseminando a igualdade e liberdade social, e faz uma menção de como os escravos, uma classe menosprezada e sem cultura, eram mais propícios a cometerem crimes que os homens livres, intelectuais.²⁸

Neste aspecto, políticas públicas como o desarmamento voluntário, realizada pelo Ministério da Justiça, tem como intuito a prevenção não apenas de acidentes domésticos, mas principalmente, a prevenção de crimes praticados por civis armados, que freqüentemente recorrem ao uso da arma para resolver conflitos. Estudos realizados pelo Mapa da Violência apontam uma considerável diminuição da violência e queda nos índices de homicídios no período das campanhas anteriores, sendo uma medida eficaz para a prevenção direta de crimes.²⁹

²⁵ CERQUEIRA, Daniel; CARVALHO, Alexandre X. de; LOBÃO, Waldir. *O Jogo dos 7 Mitos e a Miséria da Segurança Pública no Brasil*. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1144.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2013.

²⁶ CERQUEIRA, Daniel; CARVALHO, Alexandre X. de; LOBÃO, Waldir. *O Jogo dos 7 Mitos e a Miséria da Segurança Pública no Brasil*. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1144.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2013.

²⁷ CERQUEIRA, Daniel; CARVALHO, Alexandre X. de; LOBÃO, Waldir. *O Jogo dos 7 Mitos e a Miséria da Segurança Pública no Brasil*. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1144.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2013.

²⁸ BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e das Penas*. Tradução de Ridendo Castigat Mores. p. 190-192, Disponível em <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/delitosB.pdf>>, acesso em 31/08/2012

²⁹ BRASIL, Ministério da Justiça. Campanha Nacional do Desarmamento. Disponível em <<http://www.entreguesuaarma.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

Valter Foletto Santin explica que o descontrole da criminalidade e a grande incidência de delitos têm um reflexo enorme na vida em sociedade, porque é unção primordial do Estado o resguardo da ordem pública e a proteção da incolumidade pessoal e patrimonial. A grande incidência de crimes já faz presumir de plano a ineficiência e inadequação do sistema de segurança pública.³⁰

Assim, demonstrado está que a falta de segurança pública é consequência direta da negligência estatal. Se o Estado não confere direitos essenciais, como a segurança coletiva, cabe a ele se responsabilizar pelos danos que sua omissão causa, enquanto não criar políticas públicas efetivas para prevenir a lesão.

4 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA FALTA DE SEGURANÇA

Vários são os conceitos da responsabilidade civil, mas esta pode ser definida como a obrigação de reparar danos que se causou a alguém por meio do pagamento de indenização, com vistas a fazer desaparecer a lesão sofrida.

Segundo Maria Helena Diniz:

A responsabilidade civil é a aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato por ela praticado, por pessoa por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou de simples imposição legal.³¹

A reparação se traduz na indenização devida pelo agente que causou o dano a terceiro e, neste sentido, é o dever jurídico imposto ao autor de um fato danoso, de responder pelas conseqüências desfavoráveis experimentadas pelo lesado.³²

É bem provável que o direito, a responsabilidade civil e a sociedade tenham sido geradas juntas. Pois, desde os primórdios dos tempos, causa repulsa à pessoa qualquer tipo de agressão a seu semelhante.

³⁰ SANTIN, Valter Foletto. *Controle Judicial da Segurança Pública: Eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 177-178.

³¹ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro*. Responsabilidade civil. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 7. p. 34.

³² MONTENEGRO, Antônio Lindberch C. *Responsabilidade civil*. São Paulo: LEUD, 1990. v. I. p. 16.

A responsabilidade civil tem previsão legal em vários diplomas legais no ordenamento jurídico pátrio, como, por exemplo, no art. 5º, X, da Constituição Federal, no Título IX do atual Código Civil, e no art. 6º, VI, do Código de Defesa do Consumidor.

Segundo Romualdo Baptista dos Santos, a responsabilidade civil se refere à noção de que cada ser é responsável pelos seus atos e os fatos que deles decorrem. Em sociedade, o ser humano deve conduzir suas vidas sem que cause prejuízo à outrem, pois caso contrário, ficará sujeito à reparar os danos consecutórios dessas ações.³³

De acordo com Leonardo de Faria Beraldo, a Responsabilidade Civil se divide em objetiva e subjetiva, e enquanto que nesta é imprescindível a demonstração da culpa do causador do dano, naquela é completamente desnecessária.

Segundo a responsabilidade civil do Estado, Pontes de Miranda assim se posicionou:

(...) qualquer entidade estatal - é responsável pelos fatos ilícitos absolutos, como o são as pessoas físicas e jurídicas. O princípio de igualdade perante a lei há de ser respeitado pelos legisladores, porque, para se abrir exceção à incidência de alguma regra jurídica sobre responsabilidade extranegocial, é preciso que, diante dos elementos fáticos e das circunstâncias, haja razão para o desigual tratamento.³⁴

Seu entendimento é de que a lei é igual para todos, e o Estado está sujeito à mesma obrigação de indenizar caso provoque lesão a um direito.

Celso Antônio Bandeira de Mello descreve a responsabilidade civil do Estado como “a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos causados a terceiros e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos comissivos e omissivos, materiais ou jurídicos.”³⁵

Já Romualdo Baptista entende que o Estado age, valendo-se de seus órgãos e agentes, e a atuação destes repercute nas esferas de interesses de pessoas físicas e jurídicas, sendo a real questão, saber em que nível o Estado responde pelos danos sofridos pelas pessoas, em razão dos atos por ele praticados.³⁶

O direito brasileiro nunca adotou a teoria da irresponsabilidade total do Estado. Desde a Constituição Imperial, de 1824, e da primeira Constituição da República, de

³³ SANTOS, Romualdo Baptista dos. *Responsabilidade Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 27.

³⁴ MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. Rio de Janeiro: Bookseller, 2008. t. III. p. 7.

³⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 252.

³⁶ SANTOS, Romualdo Baptista dos. *Responsabilidade Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 183-190.

1891³⁷, já eram responsáveis “os funcionários públicos, pelos atos praticados no exercício das suas funções”. Portanto tratava-se de responsabilidade fundada na culpa do funcionário.

A Constituição de 1891 mencionava a responsabilidade estrita dos funcionários, o que em princípio poderia ser interpretado como responsabilidade pessoal dos funcionários e levar à irresponsabilidade do Estado. Porém, mesmo à luz do texto constitucional, entendia-se que o Estado era solidário em relação aos seus agentes.

Isso tornou o ordenamento fecundo para recepcionar a norma positivada posteriormente, no art. 15 do Código Civil de 1916, que estabelecia “a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público, pelos atos dos seus representantes, praticados com culpa, ressalvado o direito de regresso contra o causador direto do dano”, adotando também, a teoria da culpa. Ou seja, era necessário provar que o agente agiu contra o direito ou não cumpriu seu dever, uma situação de responsabilidade subjetiva.

Contudo, teorias sobre a responsabilidade objetiva do Estado já eram discutidas em outros ordenamentos jurídicos, e vieram a se consolidar no Brasil com a Constituição de 1946, em seu art. 194, hipótese em que a culpa só era discutida pela ação de regresso contra o funcionário público.

Por fim, atualmente, a responsabilidade civil do Estado encontra previsão legal no art. 37, § 6º da Constituição Federal, exigindo-se três elementos para sua configuração, sendo eles: a conduta estatal, o dano e o nexo de causalidade entre tal conduta e dano. Observe-se que trata-se de responsabilidade objetiva, tendo em vista a ausência do requisito culpa.³⁸

A responsabilidade objetiva do Estado pode ser amparada por três teorias: a do risco administrativa, a do risco integral e a da culpa administrativa.

A teoria do risco administrativo surge com o mero dano, independente da qualidade da prestação do serviço, sem concurso do lesado, admitindo, no entanto excludentes, sendo elas o caso fortuito ou força maior, a culpa exclusiva da vítima ou atos de terceiro e fenômenos da natureza.

A responsabilidade se torna objetiva, e requer apenas a prova da omissão ou do fato danoso. No entanto, nada impede que a Administração Pública requeira, em ação de

³⁷ Art. 82 – Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.

³⁸ SANTOS, Romualdo Baptista dos. *Responsabilidade Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 183-190.

regresso, o valor pago pela indenização, responsabilizando o funcionário público que deu causa ao dano, mediante prova de seu dolo ou culpa.

A responsabilidade da administração, segundo esta teoria, decorre da obrigação de indenizar os danos causados pela sua responsabilidade administrativa, e sua somente, e somente poderá afastá-la quando não houver nexos causal, ou por exemplo, culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior.

A teoria do risco integral é aquela em que a administração fica obrigada a indenizar todo dano suportado por terceiro, mesmo que ele seja decorrente de culpa ou dolo da vítima, sem excludentes da responsabilidade, sendo de certo ponto de vista extremista e possibilita um abuso da responsabilidade estatal.

Tem-se também, a teoria da culpa administrativa, em que para que haja o nexos causal e a conseqüente responsabilidade do Estado, é necessária a falta de serviço, comprovada pela vítima para que receba a indenização. Pode ser a inexistência, o mau funcionamento ou o retardamento do serviço.

Com o advento do Código Civil de 2002, houve a unificação do sistema de responsabilidade do Estado, para abranger também as Agências Reguladoras. Desta maneira, os atos e omissões que causem lesão a terceiros deverão ser responsabilizados objetivamente.³⁹

Segundo o Supremo Tribunal Federal, “a Administração Pública responde civilmente pela inércia em atender a uma situação que exigia a sua presença para evitar a ocorrência danosa”.⁴⁰, sendo essa mais uma fundamentação para que o Estado seja responsável perante a sua omissão em relação à segurança social, respondendo pelos danos que foram causados em face à sua ausência, enquanto deveria estar protegendo.

Atualmente o Estado tem duas atribuições precípuas: a jurídica e a social. A jurídica é aquela que visa assegurar a ordem jurídica interna e a defesa do território contra inimigo externo; a segurança da ordem jurídica interna compreende a manutenção da ordem pública e a distribuição da justiça.⁴¹

Segundo Antônio Bandeira de Mello:

A atividade funcional do Estado, como ser abstrato, realidade accidental, formada de relações de seres substanciais, os seres humanos, se efetiva

³⁹ KLOSTER, Jalane Tansin, *Responsabilidade Civil em Face da Violação dos Direitos da Personalidade: Uma Pesquisa Multidisciplinar*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 154-158.

⁴⁰ STF - 2a T. – RE – Rel. Temístocles Cavalcanti – j. 29.05.68 – RDA 97/177.

⁴¹ MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil* – parte geral. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 104.

mediante a ação destes [...] Dada a complexidade e amplitude das atribuições do Estado, em razão de suas altas funções, é impossível o exercício delas por um só agente, mas se impõe que seja uma pluralidade deles. A manifestação das vontades de ditos agentes, segundo as respectivas atribuições, forma a vontade unitária da pessoa jurídica, Estado-sociedade, pois são a eles imputadas como sua vontade.⁴²

Rui Stoco menciona a situação da bala perdida e das lesões corporais causadas por marginais ou conflitos de terceiros com a polícia. Nesses casos, embora os policiais possam ter agido com moderação e comedimento, procedido segundo normas de conduta estabelecidas para as circunstâncias do momento, responderá o Estado, objetivamente, pelos danos que essa ação legítima causar a terceiros.⁴³

Assim, cumpre-nos consignar algumas manifestações neste sentido do Superior Tribunal de Justiça:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – [...] polícia e traficantes, trazendo a morte de menor, que nada tinha haver com o fato, impõe-se o dever de indenizar ao Estado, independentemente da bala ter sido desferida por arma de policial ou de traficantes. Risco da atividade que dá causa ao dano, impondo o dever de indenizar. Precedentes. Reparação material - pensionamento - que impõe prova. Ausência de presunção de dano. [...].⁴⁴

DILIGENCIA POLICIAL COM TROCA DE TIROS BALA PERDIDA
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO TEORIA DO RISCO
ADMINISTRATIVO NEXO DE CAUSALIDADE OBRIGACAO DE
INDENIZAR Responsabilidade civil. Bala perdida. Troca de tiros entre
policiais militares e bandidos atingindo passageiro que se encontrava em
coletivo. [...].⁴⁵

[...] TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. 1 - OS DANOS
CAUSADOS POR AGENTES DO ESTADO SÃO INDENIZÁVEIS
SEGUNDO A RESPONSABILIDADE OBJETIVA, INFORMADA PELA
TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO (CF, ART. 37, § 6º). [...].⁴⁶

Destaca-se que nem o estado de legítima defesa ou estado de necessidade vivenciado pelo agente da autoridade retira do Estado o dever de reparar. Não haverá apenas o

⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 77.

⁴³ STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 1.111 e 1.112.

⁴⁴ 0056609-59.2004.8.19.0001 (2008.001.58356) - APELACAO - 1ª Ementa DES. RICARDO COUTO - Julgamento: 21/01/2009 - SETIMA CAMARA CIVEL.

⁴⁵ 0034028-50.2004.8.19.0001 (2006.001.49442) - APELACAO - 1ª Ementa DES. FERDINALDO DO NASCIMENTO - Julgamento: 28/03/2007 - DECIMA QUARTA CAMARA CIVEL.

⁴⁶ APELAÇÃO CÍVEL 2002 01 1 095610-4 APC - 0095610-55.2002.807.0001 (Res.65 - CNJ) DF Registro do Acórdão Número : 212292 Data de Julgamento : 28/03/2005 Órgão Julgador : 1ª Turma Cível Relator : ANGELO PASSARELI.

direito de regresso, e isso se dá em razão da “teoria do risco administrativo, que obriga o Estado a indenizar, sem indagação e culpa, em seu sentido amplo.”⁴⁷

O exemplo mais adequado para ilustrar a situação se encontra consubstanciado em julgado do Superior Tribunal de Justiça, ao responsabilizar o Estado, de forma objetiva, em razão da queda de uma árvore em uma escola, que provocou a morte de uma estudante. A Primeira Turma manteve a decisão em que seria devido pensão aos pais, pois o Estado deve se responsabilizar objetivamente pela segurança dos estudantes a partir do momento em que ingressam na escola pública.⁴⁸

Tal julgado encontra guarida na Nova Teoria do Risco Social, em que o foco da responsabilidade civil passou do causador do dano para a vítima, ou seja, a reparação do dano passaria a ser de encargo da coletividade, socializando-se o risco. O Estado, neste contexto, se responsabiliza pelo indivíduo, indenizando o particular por todo dano causado, mesmo não estando presente o nexos causal e a conduta.

Importante frisar que a questão da segurança pública confunde-se com a própria origem e razão de existir do Estado, oriunda do contrato social⁴⁹ porque, por este, as pessoas aceitaram viver em comunidade, abrindo mão de certas liberdades individuais para garantir que seus direitos fossem respeitados por meio da intervenção estatal.

Deste modo, a proteção real da sociedade é atribuição intrinsecamente ligada à própria razão de ser do Estado. E nem poderia ser diferente, posto que se o Estado não se prestasse à garantia da segurança do indivíduo, teríamos um caos social, com o império da lei do mais forte e não haveria ambiente para a vida em sociedade. Assim o Estado não pode se afastar ou se eximir dessa sua obrigação primária de garantir a segurança de todos os que nele se encontrarem.

O art. 144 da 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 [...].

⁴⁷ STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007. p. 1.111 e 1.112.

⁴⁸ STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 945519 ES 2007/0092871-3 (STJ) PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ACIDENTE OCORRIDO EM ESCOLA MUNICIPAL DURANTE HORÁRIO ESCOLAR. QUEDA DE ÁRVORE QUE ATINGIU FATALMENTE A VÍTIMA. CULPA. DEVER DE INDENIZAR. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83 DO STJ. NEXO DE CAUSALIDADE. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7 /STJ. AgRg no REsp 723893/RS DJ 28.11.2005; AgRg no Ag 556897/RS DJ 09.05.2005; REsp.

⁴⁹ Teoria que tenta explicar a formação do Estados. A ideia de contrato traz implícito que as pessoas abrem mão de certos direitos para um governo ou outra autoridade a fim de obter as vantagens da ordem social. Nesse prisma, o contrato social seria um acordo entre os membros da sociedade, pelo qual concedem autoridade, igualmente sobre todos a um governante.

Pela definição constitucional já é possível notar que a Segurança Pública destina-se a proteger a própria ordem social e os bens jurídicos mais importantes para o indivíduo, quais sejam, a vida, saúde, incolumidade física, patrimônio, entre outros, daí por que é dever do Estado e direito de todos.

Ademais, o próprio direito a segurança social se constitui em um direito da personalidade na medida em guarda todas as características deste espécime de direitos, como já analisado.

Foi a jurisprudência francesa, a partir do caso "Blanco", de 1873, que encetou a elaboração de teorias sobre a responsabilidade do Estado sob o prisma do direito público, originando, assim, a chamada teoria da culpa do serviço.⁵⁰

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Essa culpa do serviço público ocorre quando: o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal. Em qualquer dessas três hipóteses, ocorre a culpa (faute) do serviço ou acidente administrativo, incidindo a responsabilidade do Estado independentemente de qualquer apreciação de culpa do funcionário.

Nesse sentido, tem ampla aplicação no direito pátrio a teoria da *faute du service*, vale dizer, o Estado responderá se ficar caracterizada sua inércia, omissão ou falha na prestação de serviço público essencial, como é o caso da segurança pública que deveria ser garantida.⁵¹

O Supremo Tribunal Federal, ainda no ano de 1968, em julgado relatado pelo Ministro Temístocles Cavalcanti, assentou que “A administração pública responde civilmente pela inércia em atender a uma situação que exigia a sua presença para evitar a ocorrência danosa.” (RDA 97/177)

Mas o posicionamento acima citado foi isolado e os tribunais pátrios firmaram entendimento no sentido de que o Estado não responderia civilmente por falhas na segurança.

Ocorre que, em 2008, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello que literalmente colocou em xeque o entendimento até então pacificado pelos tribunais brasileiros. Após uma longa caminhada pelo instituto da responsabilidade civil do Estado por

⁵⁰ SOARES, Emmanuel José Peres Netto Guterres. A responsabilidade civil do Estado pela falta do serviço de segurança pública. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 487, 6 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5889>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

⁵¹ SOARES, Emmanuel José Peres Netto Guterres. A responsabilidade civil do Estado pela falta do serviço de segurança pública. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 487, 6 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5889>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

omissão, a Corte proferiu uma decisão relevante sobre o tema: concedeu uma tutela antecipada condenando o Estado de Pernambuco ao pagamento de todas as despesas necessárias à realização de implante de marcapasso diafragmático muscular a um cidadão que ficou paraplégico em decorrência de assalto em via pública.⁵²

Tal decisão é importante não só pelo resultado pretendido, senão pela mudança de entendimento da Corte na interpretação da realidade da segurança pública no Brasil.

Para o Ministro Celso de Mello, em seu voto:

Entendeu-se que restaria configurada uma grave omissão, permanente e reiterada, por parte do Estado de Pernambuco, por intermédio de suas corporações militares, notadamente por parte da polícia militar, em prestar o adequado serviço de policiamento ostensivo, nos locais notoriamente passíveis de práticas criminosas violentas, o que também ocorreria em diversos outros Estados da Federação. Em razão disso, o cidadão teria o direito de exigir do Estado, o qual não poderia se demitir das conseqüências que resultariam do cumprimento do seu dever constitucional de prover segurança pública, a contraprestação da falta desse serviço. Ressaltou-se que situações configuradoras de falta de serviço podem acarretar a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, considerado o dever de prestação pelo Estado, a necessária existência de causa e efeito, ou seja, a omissão administrativa e o dano sofrido pela vítima, e que, no caso, estariam presentes todos os elementos que compõem a estrutura dessa responsabilidade.⁵³

Em 2009 também houveram outras duas importantes condenações do Estado pela falta de segurança pública. Um deles se refere a uma indenização por danos morais de 75 mil reais e uma pensão mensal aos filhos de uma vítima de um incêndio criminoso a ônibus. O crime ocorreu em 2003 a 100 metros do 2º Batalhão da Polícia Militar, em Botafogo, no Rio de Janeiro. No outro caso o Tribunal responsabiliza o Estado a pagar uma indenização de 40 mil reais a uma vítima de "balas perdidas" num tiroteio entre polícias e criminosos, na Tijuca, em 2001, sob o argumento de que o Estado falhou ao permitir o início e a manutenção do tiroteio em via pública.

Quando a administração pública se abstém de praticar atos ou de tomar providências que a lei lhe impõe e de sua inércia resulta dano, a culpa se configura e sua conseqüente reparação surge como imperativo indeclinável de justiça. Não se concebe a

⁵² STA 223 AgR/PE. Rel. orig. Min. Ellen Gracie. rel. p/ o acórdão Min. Celso de Mello. 14.4.2008.

⁵³ STA 223 AgR/PE. Rel. orig. Min. Ellen Gracie. rel. p/ o acórdão Min. Celso de Mello. 14.4.2008.

existência de Estado que não tenha como função precípua a garantia da ordem e a segurança de seus jurisdicionados.

A prática da violência, atualmente, é presumível razão pela qual não se coaduna com o entendimento de que o Estado, por não ser onipresente, não poderia estar em todos os lugares, por intermédio de seus agentes, a fim de assegurar a segurança, e que apenas seria responsável no caso de falhar em situações previsíveis.

Registre a ocorrência de caso emblemático que serve para ilustrar esta afirmação. Em julho de 2010 um garoto de 11 anos foi morto por uma bala perdida, dentro da escola. Wesley, de 11 anos, foi atingido no peito por um disparo de fuzil quando assistia à aula de Matemática, no Ciep Rubens Gomes, em Costa Barros, zona norte do Rio. Cerca de 35 crianças estavam na classe. Na hora da tragédia policiais militares realizavam uma operação nas favelas da Quitanda e da Pedreira, que ficam próximas ao Ciep.

A responsabilidade civil do Estado deve subsistir neste caso. A vida de uma criança foi ceifada. Por óbvio que não se esperava que a escola fosse alvo de tiroteio, entretanto, em decorrência da favela estar nas proximidades da escola, o mínimo que se esperaria é um zelo maior por parte do Estado.

A prevenção de atos que venham a lesionar direitos da personalidade cabe a autoridade pública, inexistindo fundamento jurídico para transferir a responsabilidade a terceiros. Não há que se cogitar em culpa da escola e sim do Estado que não cumpriu dever de prevenir e impedir que se instaurasse a desordem pública que assola os grandes centros urbanos de nosso país.

Assim, acredita-se que o direito à segurança constitui-se em direito da personalidade, na medida em que sua ausência fere a vida, a integridade física e psíquica do ser humano, além de sua liberdade e dignidade e deve ser protegido pelo Estado.

O Estado falhando em seu papel de assegurar a ordem pública, conseqüentemente, a segurança, viola o pacto social e desrespeita a Constituição Federal que a estabelece como dever, assim, deverá indenizar o particular.

5 DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO PARÂMETRO DE AÇÃO DO PODER PÚBLICO

A construção do conceito de dignidade como um atributo da pessoa, tal como é compreendido atualmente, iniciou-se no final do século XVIII, na obra “Fundamentação da metafísica dos costumes”, de Kant. Nela ele explicou a dignidade da pessoa como o produto da autonomia decorrente da razão e da liberdade. De acordo com seu pensamento,

No reino dos fins, tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo preço, e, portanto, não permite equivalente, então ela tem dignidade. O que se relaciona com as inclinações e necessidades gerais do homem tem um preço [...]; aquilo, porém, que constitui a condição só graças à qualquer coisa pode ser um fim em si mesma, não tem somente um valor relativo, isto é, um preço, mas um valor íntimo, isto é, dignidade [...]. Portanto, a moralidade e a humanidade enquanto capaz de moralidade são as únicas coisas que têm dignidade.⁵⁴

Ocorre que essa concepção de dignidade não foi acolhida à época, já que, durante o século XIX e início do século XX, o progresso e o desenvolvimento sobrepuseram-se ao valor da pessoa.⁵⁵

Apenas após o final da 2ª Guerra, o conceito de dignidade humana ressurgiu com vigor. Também, nesse período, sua constitucionalização ganha impulso, podendo-se citar, exemplificativamente, a Constituição italiana de 1947 e a Lei Fundamental alemã de 1949.⁵⁶

A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu art. 1º, III, estabelece a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República, e, ao longo de todo o texto, ela não volta a ser prevista como um direito subjetivo expressamente reconhecido. Tal postura do legislador foi salutar, pois, sendo a dignidade multidimensional, está indissociável de um grande conjunto de condições ligadas à existência humana, como o direito à vida, à integridade física, psíquica e moral, à liberdade etc.⁵⁷

Para Gustavo Tepedino, "a realização plena da dignidade humana, como quer o projeto constitucional em vigor, não se conforma com a setorização da tutela jurídica ou com a tipificação de situações previamente estipuladas, nas quais pudesse incidir o

⁵⁴ KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Paulo Quintela. São Paulo: Abril, 1989. Coleção Os Pensadores. p. 228.

⁵⁵ COSTA, Helena Regina Lobo da. *A dignidade humana: teorias de prevenção geral positiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 28.

⁵⁶ COSTA, Helena Regina Lobo da. *A dignidade humana: teorias de prevenção geral positiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 28.

⁵⁷ VIEIRA, Oscar, Vilhena. *Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 63.

comportamento".⁵⁸ Isso restringiria o direito à dignidade, e o que o legislador constituinte pretendeu foi ampliá-la porque a associou à erradicação da pobreza e da marginalização, bem assim da redução das desigualdades sociais, configurando-a como "verdadeira cláusula geral de tutela e promoção da pessoa humana, tomada como valor máximo do ordenamento".⁵⁹

Com esse mesmo entendimento, Elimar Szaniawski apregoa que “A dignidade do homem e o direito ao livre desdobramento de sua personalidade são, portanto, elementos integrantes do direito geral de personalidade que, através da ordem jurídica, são garantidos como um direito subjetivo a respeito de todas as pessoas”⁶⁰

Segundo Maria Celina Bodin de Moraes:

a Constituição consagrou o princípio e, considerando a sua eminência, proclamou-o entre os princípios fundamentais, atribuindo-lhes o valor supremo do alicerce da ordem jurídica democrática. Com efeito, da mesma forma que Kant estabelecera para a ordem moral, é na dignidade humana que a ordem jurídica (democrática) se apóia e se constitui.⁶¹

Conforme leciona Fabio Konder Comparato: a dignidade da pessoa humana é a “única cujo valor ético é superior a todos os demais no mundo”, sendo sua existência um fim em si, não sendo um meio para conservar outros.⁶² Ademais, a dignidade humana é tão complexa que não requer paradigmas ou modelos externos, e mesmo assim, é nela própria um fim, que se vincula à vontade da pessoa humana.⁶³

O meio ambiente social atual é prejudicial a uma vida digna: o ato ilícito possui uma extensão que abrange tanto a integridade física quanto psicológica, tendo em vista o surgimento de seqüelas decorrentes do sofrimento de dita ação, como o transtorno de stress pós-traumático, além do sentimento de medo, ou outros que, porventura, venham a se manifestar negativamente na psique tanto da vítima, quanto de qualquer outro individuo passível de tal atrocidade.⁶⁴

⁵⁸ TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 46.

⁵⁹ TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 48.

⁶⁰ SZANIAWSKI, Elimar. *Direitos de personalidade e sua tutela*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 56.

⁶¹ MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à Pessoa Humana – Uma Leitura Civil-Constitucional dos Danos Morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 83.

⁶² COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Editora Saraiva. 1999. p. 19.

⁶³ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Editora Saraiva. 1999. p. 20.

⁶⁴ LEMBRURGER, Julita. *Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia*. Trabalho apresentado no Encontro Anual dos Acadêmicos da Academia Brasileira de Ciências em 1º de junho de 2004.

A dignidade articula-se com o processo de construção da identidade pessoal, permitindo a cada indivíduo orientar sua vida de acordo com o seu projeto espiritual e desenvolver livremente sua personalidade.⁶⁵

Ela é um valor constitucional supremo, e é um núcleo essencial, do qual gravitam ao seu redor, todos os direitos fundamentais do homem.⁶⁶ Assim, demonstra-se que o legislador não inclui o princípio da dignidade da pessoa humana junto aos direitos fundamentais, mas a constituiu como um fundamento do Estado, sendo um valor constitucional supremo, que agrega os direitos fundamentais, e reflete uma concepção humanística do texto constitucional. Isso porque “não se enxerga mais o homem como um ser que deve servir ao seu Estado. Pelo contrário, é o Estado que deve servir ao homem”.⁶⁷

Com este fundamento, José Joaquim Gomes Canotilho discorre sobre a dignidade da pessoa humana ser o norte a ser seguido pelo Estado:

Perante as experiências históricas da aniquilação do ser humano (inquisição, escravatura, nazismo, stalinismo, polpotismo, genocídios étnicos) a dignidade da pessoa humana como base da República significa, sem transcendências ou metafísicas, o reconhecimento do *homo noumenon*, ou seja, do indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República. Neste sentido, a República é uma organização política que serve o homem, não é o homem que serve os aparelhos político-orgaizatório,⁶⁸

Desta forma, as prestações positivas previstas nas normas programáticas de direitos fundamentais são exigíveis pelo cidadão, havendo dever do Estado em implementá-las, ou quando não, deverá o Judiciário, se provocado, determinar a realização do direito reclamado.⁶⁹

Sendo assim, como os direitos da personalidade são direitos inatos, e que mesmo não tipificados, são merecedores de tutela, pois, dentro da linha de raciocínio anterior, derivam do mesmo princípio do qual originam⁷⁰.

⁶⁵ GOMES, Andreia Sofia Esteves. A dignidade da pessoa humana e o seu valor jurídico partindo da existência constitucional portuguesa. In: MIRANDA, Jorge; SILVA, Marco Antonio Marques da (Coord.). *Trabalho luso-brasileiro da dignidade humana*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 27.

⁶⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 49.

⁶⁷ FERREIRA, Aluísio Henrique. *O Poder Diretivo do Empregador e os Direitos da Personalidade do Empregado*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do CESUMAR, Maringá: CESUMAR, 2009. p. 63.

⁶⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 225.

⁶⁹ SANTOS, Paulo Reneu Simões dos. *Direitos da Personalidade e a Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do CESUMAR, Maringá: CESUMAR, 2009. p. 94.

⁷⁰ BITTAR, Carlos Alberto. *Os direitos da personalidade*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. p. 7.

Portanto, a tutela dos direitos da personalidade está diretamente ligada à dignidade da pessoa humana, dando origem à direitos da pessoa, e esses, por sua vez, são o que permitem sua existência, o que retoma ao fato de que o Estado é o responsável por essa tutela, que deve se manifestar através da segurança pública, sendo essa a razão pela qual a falta dela não há dignidade, pois desta omissão surgem lesões decorrentes de atos ilícitos, ferindo os direitos da personalidade, e conseqüentemente, negando a dignidade humana.

6 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe a garantia à segurança. Considerando vez que a natureza humana é inclinada à prática de delitos, surge então uma ordem jurídica que limita essa atividade.

A segurança altera, diretamente, a qualidade de vida do indivíduo, e por esta razão está aos cuidados do Estado, que por meio do Contrato Social, assumiu a obrigação de promover a segurança pública, assim como outros direitos. Sendo a segurança pública a garantia da ordem pública, essa também é essencial para a possibilidade da efetivação de inúmeros direitos, dela dependentes.

É essencial que a norma e as atitudes do poder executivo atendam à evolução social. E isso pode ser feito com políticas públicas, mas a situação é crítica já que elas são escassas, ou inexistentes.

Surge então a necessidade de reparação dos danos causados decorrentes do não agir da Administração Pública. Tendo em vista que o ordenamento jurídico brasileiro prevê a Responsabilidade Civil, deve o Estado ser responsabilizado a reparar as lesões decorrentes de sua negligência, tendo em vista a Teoria do Risco Administrativo, assim como o entendimento de que a igualdade perante a lei há de ser respeitada por ele, inclusive.

Quando o ser humano vive situações sociais e culturais que lhe geram insegurança, perde sua dignidade, pois aumenta sua angústia existencial. Sempre que se é obrigado a agir contra a sua vontade, seus valores, em uma violação da sua integridade, seja ela física ou psíquica, há, portanto, violação da dignidade humana.

Logo, o direito à segurança pública está intimamente ligado à dignidade, sendo que esta é intrínseca ao ser humano e se realiza com o respeito aos demais direitos do ser humano. Assim, em decorrência dessas características, a dignidade constitui-se em um

valor-fonte que guiará a criação e a interpretação das normas, bem como o agir do Estado na formulação de suas ações para garantia de direitos aos seus jurisdicionados.

7 BIBLIOGRAFIA

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e das Penas*. Tradução de Ridendo Castigat Mores. p. 190-192, Disponível em <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/delitosB.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

BERTONCINI, Mateus . *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002.

BITTAR, Carlos Alberto. *Os Direitos da Personalidade*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

BRASIL, Agência Brasil, 2011. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/07/05/43-das-mulheres-ja-foram-vitimas-de-violencia-domestica-segundo-anuario>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

BRASIL, Ministério da Justiça. Campanha Nacional do Desarmamento. Disponível em <<http://www.entreguesuaarma.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

BRASIL. *Decreto Federal nº 88.777*. Aprova o regulamento para os policiais militares e corpos de bombeiros militares. 30 de agosto de 1983.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CERQUEIRA, Daniel; CARVALHO, Alexandre X. de; LOBÃO, Waldir. *O Jogo dos 7 Mitos e a Miséria da Segurança Pública no Brasil*. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1144.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Editora Saraiva. 1999.

CONCEIÇÃO, José Antonio da. *Segurança Pública: Violência e Direito Constitucional*. São Paulo: Nelpa, 2008.

COSTA, Helena Regina Lobo da. *A dignidade humana: teorias de prevenção geral positiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

- CUPIS, Adriano de: *Os Direitos da Personalidade*. Campinas: Romana Jurídica, 2004.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro. Responsabilidade civil*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 7.
- EBC, disponível em <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2012/08/assaltos-a-bancos-crescem-25-e-arrombamentos-aumentam-65-no-primeiro>. Acesso em: 15 set. 2012
- FERREIRA, Aluísio Henrique. *O Poder Diretivo do Empregador e os Direitos da Personalidade do Empregado*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do CESUMAR, Maringá: CESUMAR, 2009.
- GOMES, Andreia Sofia Esteves. A dignidade da pessoa humana e o seu valor jurídico partindo da existência constitucional portuguesa. In: MIRANDA, Jorge; SILVA, Marco Antonio Marques da (Coord.). *Trabalho luso-brasileiro da dignidade humana*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009.
- HALPERN Silvia C. *et all: Perfil Social de Familiares de Pacientes com Transtorno de Estresse Pós Traumático: Um estudo exploratório*. Disponível em <[http://www.domusterapia.com.br/pdf/PF8 SiHalpernA.pdf](http://www.domusterapia.com.br/pdf/PF8%20SiHalpernA.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2012.
- HOFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*. Caderno Cedes, ano XXI, nº 55, 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2013.
- Jornal do Cruzeiro do Sul. Notícia publicada na edição de 28/08/2012 do Jornal Cruzeiro do Sul, na página 7 do caderno A – Disponível em <www.cruzeirodosul.inf.br/acessarmateria.jsf?id=414373>. Acesso em: 27 fev. 2013.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Paulo Quintela. São Paulo: Abril, 1989. Coleção Os Pensadores.
- KLOSTER, Jalane Tansin, *Responsabilidade Civil em Face da Violação dos Direitos da Personalidade: Uma Pesquisa Multidisciplinar*. Curitiba: Juruá, 2011.
- LAZZARNI, Álvaro. *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- LEMBRURGER, Julita. *Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia*. Trabalho apresentado no Encontro Anual dos Acadêmicos da Academia Brasileira de Ciências em 1º de junho de 2004.
- Mapa da Violência 2012*. Disponível em <<http://mapadaviolencia.org.br/mapa2012.php>>. Acesso em: 27 fev. 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MICHELLAZZO, Busa Mackenzie: *Do Dano Moral*, Teoria, Legislação, Jurisprudência e Prática. São Paulo: Lawbook. 4. ed. 2000. p. 16. <[http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20\(60\).pdf](http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20(60).pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2013.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. Rio de Janeiro: Bookseller, 2008. t. III.

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil – parte geral*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1975.

MONTENEGRO, Antônio Lindberch C. *Responsabilidade civil*. São Paulo: LEUD, 1990. v. I.

MORAES, Bismael B. *Prevenção Criminal ou Convivência com o Crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MORAES, Marcos César Romeira. *Responsabilidade Civil do Administrador Público – Monografia*, Maringá: CESUMAR, 10 de out. 2001.

MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à Pessoa Humana – Uma Leitura Civil-Constitucional dos Danos Morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OLIVEIRA, Francisco Cardozo (Org.). *Fundamentos do Estado e do Direito - relação entre direito e justiça*. São Paulo: Iglu, 2012.

OLIVEIRA, Francisco Cardozo. Direito à Cidade: Moradia, Atividade Empresarial e Sustentabilidade. *Revista Jurídica Faculdades Integradas Curitiba*, v. 23, p. 86-98, 2009. Disponível em: <revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/download/90/66>. Acesso em: 13 mar. 2013.

POMIN, Andryelle Vanessa Camilo. *Os direitos da personalidade violados pela falta de segurança pública*. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: ensaio sobre a origem das línguas*. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultura, 1987.

SANTIN, Valter Foletto, *Controle Judicial da Segurança Pública: Eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SANTOS, Paulo Reneu Simões dos. *Direitos da Personalidade e a Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do CESUMAR, Maringá: CESUMAR, 2009.

SANTOS, Romualdo Baptista dos. *Responsabilidade Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SAPORI, Luís Flavio. *Segurança Pública no Brasil, Desafios e Perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SÉLLOS, Viviane; DARCANHY, Mara Vidigal (Coord.). *Cidadania, ética e responsabilidade social*. Rio de Janeiro: Clássica, 2012.

SOARES, Emmanuel José Peres Netto Guterres. A responsabilidade civil do Estado pela falta do serviço de segurança pública. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 487, 6 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5889>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

SOCHER, Paulo Roberto; PONCHIROLLI, Osmar; LIMA, José Edmilson de Souza ; LIMA, Sandra Mara Maciel de. O cidadão nas políticas públicas: realidade ou utopia? *Malha Urbana* - Revista Lusófona de Urbanismo, v. 9, p. 15-40, 2010.

STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007.

SZANIAWSKI, Elimar. *Direitos de personalidade e sua tutela*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VIEIRA, Oscar, Vilhena. *Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2006.