

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO

**Apelação Cível nº 2006.001.03720**

Apelante: Estado do Rio de Janeiro

Apelado: Joana Zeferina da Paz

Origem: 8ª Vara de Fazenda Pública da Capital

Relator: **JDS Desembargador Simone Gastesi Chevrand**

**AÇÃO INDENIZATÓRIA DE DANOS MATERIAIS E MORAIS. OMISSÃO DO ESTADO NO DEVER DE SEGURANÇA PÚBLICA QUE, A DESPEITO DE DIVERSOS REGISTROS DE OCORRÊNCIA PROMOVIDOS PELA AUTORA, NÃO IMPEDIU A INSTALAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PONTO DE TRAFICO DE DROGAS NA LADEIRA DOS TABAJARAS. RESPONSABILIDADE DE INDENIZAR NÃO CONFIGURADA.** É inequívoco o dever do Estado de assegurar a segurança pública (art. 144, caput, CR/88). Trata-se, porém, de serviço *uti universi* prestado através de obrigação de meio. Eventual omissão nesse dever gera responsabilidade indenizatória de natureza subjetiva. Destarte, a exploração do tráfico de entorpecentes envolve atividade criminosa continuativa. Neste contexto, não se pode concluir que o Estado tenha deixado de praticar qualquer ato específico que tenha causado dano direto à autora se não logrou extirpar a prática criminosa do local. A criminalidade e insegurança são problemas enfrentados por todas as nações, inexistindo fórmula hábil a reduzi-las totalmente. Na espécie, não dispõe o Estado do Rio de Janeiro de contingente policial suficiente para impedir a atividade naquela localidade, sem deixar a descoberto outras áreas abrangidas pela atuação do mesmo BPM. Dentro da razoabilidade possível, então, conclui-se que não restou configurada a necessária culpa a ensejar seu dever de indenizar. Solução contrária importaria em erigir o Estado a segurador universal. Outrossim, a opção da autora por filmar a atividade criminosa, divulgando-a em caráter nacional, viabilizou a possibilidade de sofrer reprimendas que se concretizaram. Os inequívocos danos decorrentes de sua inclusão em programa de proteção a testemunhas e mudança de residência, assim, não guardam nexos causal com a alegada inércia do ente estatal. **Recurso a que se dá provimento para julgar-se improcedente a pretensão autoral.**

## RELATÓRIO

Trata-se de ação de conhecimento, de rito comum ordinário, na qual **Joana Zeferina da Paz** objetiva a condenação do **Estado do Rio de Janeiro** ao pagamento de verbas indenizatórias por danos materiais e morais experimentados em razão de sua inércia no sentido de impedir o tráfico de entorpecentes no Morro dos Cabritos – Ladeira dos Tabajaras, em Copacabana, que se situa nos fundos da residência da demandante.

Sustenta a autora que vive no local desde 1967, tendo sido instalado no referido Morro o que intitula “feirão das drogas”, com venda de entorpecentes e controle de acesso dos moradores pelos traficantes. Muito embora o fato fosse de conhecimento notório, diante da inércia das autoridades, registrou ocorrências policiais, levando o problema a então Governadora do Estado, Sra. Benedita da Silva, sem que qualquer atitude fosse tomada. Diz-se “prisioneira dentro de casa”, tendo sua liberdade de ir e vir, paz e tranquilidade subtraídas, destacando que até mesmo sua janela já foi atingida por projéteis de armas de fogo. Invoca a responsabilidade do Estado de velar pela segurança pública e do cidadão e o descumprimento deste dever, especialmente em área de grande risco, aduzindo que por tais fatos seu imóvel sofreu grande desvalorização de mercado, e ainda sofreu danos morais passíveis de compensação pecuniária estimada em valor “não inferior ao equivalente a 500 salários mínimos”.

Citado, o réu ofertou a Contestação de fls. 69/79 onde insurge-se contra a pretensão indenizatória da autora. Alega que “a violência está por todo lado”, levando grande número de moradores da zona sul a se mudarem para outros bairros, nos quais se sentem mais seguros. Em consequência, não se pode falar em qualquer “omissão específica” relativamente à autora, mas sim “genérica”. E esta não autoriza a configuração de seu dever de indenizar, o que apenas se admita se adota a “teoria do risco integral” que não foi adotada por nosso ordenamento jurídico. Narra que o acolhimento da pretensão aqui deduzida abriria uma “avenida jurisprudencial para todo e qualquer cidadão brasileiro e fluminense, todos igualmente vitimados pela violência que explodiu país afora” de deduzir pretensão idêntica (*sic* – fl. 77). Por fim, diz que não há demonstração de danos materiais, nem morais, os quais foram estimados em quantia não razoável.

Deferida a produção de provas na decisão de saneamento, notadamente a pericial (fl. 148), insurgiu-se o Estado do Rio de Janeiro através de agravo de instrumento (fls. 156 e ss.), ao qual foi dado provimento por esta E. Câmara (fls. 184/185).

Laud de exame de constatação realizado por Peritos do Instituto de Criminalística de fl. 197. Realizada audiência de instrução e julgamento, foi exibida fita de vídeo acautelada em Juízo e colhida prova oral (fls. 201/207).

O d. órgão do Ministério Público em atuação junto a primeira instância opinou pelo acolhimento do pedido (fls. 209/214).

O MM Juízo da 8ª Vara de Fazenda Pública da Capital prolatou a r. sentença de fls. 220/227 reconhecendo que, relativamente à autora, houve omissão específica do Estado ao deixar de velar pela segurança pública, abstendo-se de promover atos no sentido

de tolher a prática de tráfico de entorpecentes na Ladeira dos Tabajaras, a despeito de ter sido tal fato diversas vezes noticiado pela demandante, o que culminou na realização de fita de vídeo gravada durante dois anos mostrando a movimentação dos criminosos e que chegou a ser divulgada pela imprensa de todo o país. Assim, entendeu configurado seu dever de indenizar tanto a quantia correspondente à desvalorização do imóvel da autora, apurável em liquidação, quanto os danos morais, agravados pelo fato de ter sido incluída em programa de proteção à testemunha, fixando-os em R\$ 150.000,00. Ainda, deferiu a antecipação parcial dos efeitos da tutela para facultar à autora a imediata execução da parte líquida da condenação, através de pronta expedição de precatório.

Apela o Estado do Rio de Janeiro às fls. 232 e ss. Pretende a reforma da r. sentença, renovando os fundamentos expendidos em sua Contestação e aduzindo que não restou demonstrado o nexo de causalidade que levaria à caracterização de seu dever de indenizar. Saliencia que a solução adotada transforma o ente público em responsável por todas as mazelas sociais, e que a venda do imóvel da autora, somada à sua inclusão no programa de proteção a testemunha, excluem a ocorrência dos alegados danos materiais e morais. Em caráter eventual, sustenta que as verbas indenizatórias arbitradas são excessivas.

Recebido o recurso no duplo efeito (fl. 252) foram ofertadas as contra-razões de fls. 254 e ss. prestigiando o julgado monocrático.

A d. Procuradoria de Justiça, no parecer de fls. 264 e ss., opinou pela manutenção da sentença, reputando caracterizada a omissão do Estado na espécie e os consequentes danos, bem assim razoáveis os valores condenatórios estabelecidos.

Solicitada a vinda aos autos da fita de vídeo acautelada (fl. 271), foi ela juntada à fl. 276.

### É o Relatório que submeto à d. Revisão.

Rio de Janeiro, 08 de Junho de 2006.

**Simone Gastesi Chevrand**  
**JDS DESEMBARGADOR RELATOR**

Após relatada e discutida a matéria objeto da impugnação recursal, **ACORDAM** os Desembargadores que integram a **Décima Sexta Câmara Cível** do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por unanimidade** de votos, em **dar provimento** ao recurso de apelação, nos termos do voto do Relator.

## VOTO

Adota-se o Relatório já apresentado nos autos.

A matéria discutida neste processo é deveras complexa e deve ser analisada de forma percuciente, em especial diante das diversas questões que envolve.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que é inequívoco o dever do Estado de assegurar a segurança dos cidadãos. Trata-se de regra expressa inserida em norma constitucional de eficácia plena. Prevê o artigo 144, *caput*, da CR/88:

**Art. 144.** A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:"

Assim, incumbe ao Estado, na forma preconizada em nossa Constituição Federal, prover os meios necessários a fim de se desincumbir deste dever, velando pela segurança de todos, visando à preservação da ordem pública.

Em consequência, se deixa de cumprir este dever, pode vir a responder pelos danos causados, como sói acontecer com todos aqueles que infringem dever legal e, por este motivo, causam danos.

Trata-se, aqui, de responsabilidade por ato omissivo, ou seja, pela falta de determinado serviço ou por sua prestação insuficiente dele. E à hipótese não responde o ente estatal objetivamente, porquanto não se aplica a ela o disposto no artigo 37, §6º, da CR/88. *In casu*, a responsabilidade do Estado é subjetiva, ou seja, demanda a aferição da própria existência da apontada falha, além dos demais requisitos essenciais à configuração da responsabilidade reparatória: o nexo de causalidade e o dano.

Na espécie, analisam-se pedidos indenizatórios formulados pela autora apelada, ao fundamento da falha do Estado do Rio de Janeiro em seu dever de velar pela segurança da mesma, como cidadã, que deu notícia da existência e articulação de tráfico de entorpecentes desenvolvido no Morro dos Cabritos, Ladeira dos Tabajaras, em Copacabana, nesta cidade, sem que fossem tomadas providências pelas autoridades policiais. Sendo assim, procedeu à filmagem em vídeo desta movimentação, a qual foi divulgada por toda a imprensa nacional, e acabou por necessitar ser integrada a programa de proteção de testemunhas, pois ameaçada de morte, e mudar-se do local em que residia há décadas (estes últimos fatos ocorridos no curso do processo e que devem ser aqui sopesados, à luz do que dispõe o artigo 462 do Código de Processo Civil).

Ou seja, a causa de pedir dos pedidos indenizatórios da apelada tem por base a "ausência" da autoridade policial visando a coibir o tráfico de entorpecentes que se implantou e estabeleceu no local, a despeito de suas sucessivas reclamações, inclusive dirigida a então Governadora do Estado, Sra. Benedita da Silva.

Neste contexto, impõe-se estabelecer o que compreende, ou pode compreender, este dever de segurança do Estado.

A segurança pública é um dos maiores problemas enfrentados por todas as nações, dele não fugindo o nosso país, em especial nosso Estado do Rio de Janeiro. Aqui, a violência urbana vem atingindo níveis elevados e é certo afirmar que nenhum cidadão está seguro, esteja onde estiver. Não menos certo, porém, que é impossível impedir-se por absoluto a incidência de ações criminosas, baixando a zero a o índice de criminalidade. Tal êxito não é obtido sequer pelo mais rico e organizado país. Portanto, conclui-se que o dever de segurança importa em "obrigação de meio", e não "de resultado".

Nesta linha de raciocínio, tem-se que dentro dos padrões de razoabilidade esperados dos órgãos responsáveis pela segurança pública, não se pode vislumbrar qualquer omissão "específica" em relação à apelada capaz de gerar responsabilidade reparatória do Estado.

É certo que a apelada noticiou e promoveu alguns registros de ocorrência de ameaça, narrando o movimento do tráfico de entorpecentes no local em que residia. Ocorre que restou demonstrado que não era possível à autoridade policial obstar a evolução deste movimento. Na verdade, a esta conclusão se chega diante de fatos notórios, pois é de sabinça comum os limites de nossa polícia frente à criminalidade organizada. E mais do que isso, o próprio Comandante do Batalhão Militar que cobra a área onde residia a apelada, declarou tal impossibilidade. Vale destacar impressionante trecho de suas declarações:

**"(...) que o fim do tráfico no local é muito difícil, para isto sendo necessária a ocupação permanente do morro, além da execução de programas sociais, especialmente para tirar os menores da rua e leis mais rígidas contra os usuários de drogas; que para a ocupação permanente pela Polícia bastaria apenas uma ordem do próprio comando do Batalhão, porém, o 'cobertor é curto'; que ao deslocar policiais para ocupação permanente do morro, outros locais ficarão desatendidos; (...)"** (fl. 205).

Pelo que se vê, a apontada solução do problema da violência local depende da existência de pessoal do qual o Estado não dispõe. Aí se insere a expressão "o cobertor é curto". Ou seja, para impedir o avanço do tráfico naquele local específico, seria necessário deixar a "descoberto" outras áreas de atuação do mesmo BPM.

Demais disso, é inarredável a conclusão de que não houve omissão da autoridade policial para empreender "determinado ato", à medida que a atuação do tráfico naquele local decorre de atividade continuada e que não pode ser obstada por um ato único, ou alguns atos. Não denunciou a apelada a iminente ocorrência de um assalto ou um seqüestro que tenham ensejado a inércia do Estado. Revelou o movimento de ponto em que é explorado tráfico de entorpecentes há muito tempo, lá permanecendo estabelecido. Os arredores sofreram, por óbvio, as nocivas consequências desta atuação. Mas não se pode dizer que o Estado silenciou, ou agiu a descontento, para um ou uns determinados crimes noticiados pela apelada.

Em consequência, não se pode concluir que existiu omissão específica dentro do serviço *uti universi* – vale aqui frisar – prestado relativamente à segurança pública que tenha gerado ao Estado o dever de indenizar a apelada. Do contrário, concluir-se-ia que o Estado estaria obrigado a indenizar todos aqueles que se sentem vítimas da insegurança.

rança em nossa cidade, o que geraria direito reparatório em favor de toda nossa população, e elevaria o ente estatal ao maior Segurador já visto.

Impende destacar que na hipótese de imputação de ato omissivo do Estado, deve se verificar omissão "específica" relativa àquele que se diz lesado, não bastando alegar a insuficiência genérica do serviço – como aqui se verifica.

E não se verificando esta omissão específica, não pode ser o Estado compelido a indenizar.

Exatamente nesse sentido a lição do eminente CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, verdadeira referência no assunto dentro da literatura jurídica nacional, cujos fundamentos passam a integrar o presente. Vejamos:

"53. Quando o dano foi possível em decorrência de uma *omissão* do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade *subjetiva*. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, **se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano**. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se *descumpriu dever legal* que lhe impunha obstar ao evento lesivo.

Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as conseqüências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento *ilícito*. E, sendo responsabilidade por *ilícito*, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do *Estado* (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva.

54. *Não bastará, então, para configurar-se responsabilidade estatal, a simples relação entre ausência do serviço (omissão estatal) e o dano sofrido.*

Com efeito: inexistindo *obrigação* legal de impedir um certo evento danoso (obrigação, de resto, só cogitável quando haja *possibilidade* de impedi-lo mediante atuação diligente), seria um verdadeiro absurdo imputar ao Estado responsabilidade por um dano que não causou, pois isto equivaleria a extrai-la do nada; significaria pretender instaurá-la prescindindo de qualquer fundamento racional ou jurídico. Cumpre que haja algo mais: a culpa por negligência, imprudência ou imperícia no serviço, ensejadoras do dano, ou então o dolo, intenção de omitir-se, quando era obrigatório para o Estado atuar e fazê-lo segundo um certo padrão de eficiência capaz de obstar ao evento lesivo. Em uma palavra: **é necessário que o Estado haja incorrido em ilicitude, por não ter ocorrido para impedir o dano ou por haver sido insuficiente neste mister, em razão do comportamento inferior ao padrão legal exigível.**

55. Não há resposta, *a priori* quanto ao que seria o padrão *normal* tipificador da obrigação a que estaria legalmente adstrito. Cabe indicar, no entanto, que a normalidade da eficiência há de ser apurada em função do meio social, do estágio de desenvolvimento tecnológico, cultural, eco-

**nômico e da conjuntura da época, isto é, das possibilidades reais médias dentro do ambiente em que se produziu o fato danoso.**

56. Como indícios destas possibilidades há que levar em conta o procedimento do Estado em casos e situações análogas e o nível de expectativa comum da Sociedade (não o nível de aspirações), bem como o nível de expectativa do próprio Estado em relação ao serviço increpado de omissão, insuficiente ou inadequado. Este último nível de expectativa é sugerido, entre outros fatos, pelos parâmetros da lei que o institui e regula, pelas normas internas que o disciplinam e até mesmo por outras normas das quais se possa deduzir que o Poder Público, por força delas, obrigou-se, indiretamente, a um padrão mínimo de aptidão.

Por exemplo: se o Poder Público licencia edificações de determinada altura, não poderá deixar de ter, no serviço de combate a incêndio e resgate de sinistrados, meios de acesso compatíveis para enfrentar eventual sinistro. Se o Poder Público despoja os internos em certo presidio de quaisquer recursos que lhes permitam atentar contra a própria vida, não pode eximir-se de responsabilidade em relação ao suicídio de algum ou alguns detentos a respeito dos quais omitiu-se na adoção de igual cautela.

57. Em síntese: se o Estado, devendo agir, por imposição legal, não agiu ou o fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões legais que normalmente deveriam caracterizá-lo, responde por esta incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado quando, de direito, devia sê-lo. Também não o socorre eventual incúria em ajustar-se aos padrões devidos.

**Reversamente, descabe responsabilizá-lo se, inobstante atuação compatível com as possibilidades de um serviço normalmente organizado e eficiente, não lhe foi possível impedir o evento danoso gerado por força (humana ou material) alheia.**

58. **Compreende-se que a solução indicada deva ser acolhida.** De fato, na hipótese cogitada o Estado não é o autor do dano. Em rigor, não se pode dizer que o causou. Sua *omissão ou deficiência haveria sido condição do dano, e não causa*. Causa é o fator que positivamente gera um resultado. Condição é o evento que não ocorreu, mas que, se houvera ocorrido, teria impedido o resultado.

É razoável e impositivo que o Estado responda objetivamente pelos danos que causou. Mas só é razoável e impositivo que responda pelos danos que não causou quando estiver *de direito obrigado a impedi-los*.

59. Ademais, **solução diversa conduziria a absurdos. É que, em princípio, cumpre ao Estado prover a todos os interesses da coletividade.** Ante qualquer evento lesivo causado por terceiro, como um assalto em via pública, uma enchente qualquer, uma agressão sofrida em local público, o lesado poderia sempre argüir que 'o serviço não funcionou'. **A admitir-se responsabilidade objetiva nestas hipóteses, o Estado estaria erigido em segurador universal!** Razoável que responda pela lesão patrimonial da vítima de um assalto se agentes policiais relapsos assistiram à ocorrência inertes e desinteressados ou se, alertados a tempo de evitá-lo, omitiram-se na adoção de providências cautelares. Razoável que o Estado responda por danos oriundos de uma enchente se as galerias pluviais e os bueiros

de escoamento das águas estavam entupidos ou sujos, propiciando o acúmulo da água. Nestas situações, sim, terá havido descumprimento do dever legal na adoção de providências obrigatórias. **Faltando, entretanto, este cunho de injuricidade, que advém do dolo, ou da culpa tipificada na negligência, na imprudência ou na imperícia, não há cogitar de responsabilidade pública**” (destaque nosso) (*in* “Curso de Direito Administrativo”; 20ª edição, 02-2006; editora Malheiros; pp.956/959).

Importante salientar que a apelada é cidadã de grande valor. Teve coragem de filmar movimento do tráfico de entorpecentes e acabou por ver este filme divulgado pela imprensa nacional. Este filme, ainda, serviu para que tantas outras pessoas cobrassem atitudes mais contundentes da Polícia, a qual se deu por algum tempo e após, como “o cobertor é curto”, cessou, passando por alternados períodos de atuação mais intensa, e abandono. Isto, contudo, já era o que ocorria no local.

Em que pese ser louvável a iniciativa da apelada, tem-se que ela “não se substituiu” ao inerte Estado – como quer a d. Procuradoria de Justiça. Aliás, ninguém pode fazê-lo, porquanto incumbência exclusiva do ente. Nem mesmo se pode aqui avaliar se esta atitude foi a mais correta, do ponto de vista daquele a quem incumbiria desenvolver técnicas para impedir a nociva atuação do crime organizado.

Não se pode deixar de evidenciar que ao assim agir, a apelada assumiu o risco das conseqüências daí advindas. E elas vieram, tanto que acabou por necessitar ser incluída em programa de proteção a testemunha.

Nesse passo, se a princípio não se vislumbra atitude omissiva do Estado em seu dever de prestar serviço *uti universi*, mediante obrigação de meio, relativamente à apelada; também não se vislumbra nexos de causalidade entre a apontada omissão e os danos inequivocamente experimentados pela autora.

Em conclusão: a despeito de serem certos os danos sofridos pela apelada que, inequivocamente, é cidadã que deve ser tida na mais elevada conta (é “gente que faz”), inexistente dever de indenizar diante da não configuração da responsabilidade reparatória do Estado apelante. Como consectário lógico, não pode ser compelido a indenizar dano de qualquer espécie, impondo-se a reforma da r. sentença.

Isso posto, **dá-se provimento** ao recurso para julgar improcedente a pretensão autoral, condenando-se a autora apelada ao pagamento das verbas sucumbenciais, fixados os honorários de advogado em 10% sobre o valor da causa, observado o disposto no artigo 12 da Lei 1.060/50.

Rio de Janeiro, 25 de Julho de 2006.

Ronald Valladares  
**DESEMBARGADOR PRESIDENTE**

Simone Gastesi Chevrant  
**JDS DESEMBARGADOR RELATOR**