



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO  
8ª Câmara Cível

*Gabinete Desembargador Ricardo Paes Barreto*

Apelação cível nº 121187-4 - Comarca do Recife

Apelantes: Martha Cornélio Ferraz e outros.

Apelado: Estado de Pernambuco.

EMENTA: CONSTITUCIONAL E CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. INTELIGÊNCIA DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ATENTADO CONTRA PREFEITO MUNICIPAL. ESTADO COMO GARANTIDOR. CULPA CONCORRENTE. APELO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. É dos Estados da Federação a responsabilidade pelas ações relativas à Polícia Civil e também a Polícia Militar, de modo que a disponibilização de meios eficientes para garantia da segurança pública não é mera atividade discricionária sua, mas atividade plenamente vinculada à determinação constitucional, incidindo a responsabilidade civil objetiva quando a Administração Pública assume o compromisso de velar pela integridade física da pessoa e esta vem a sofrer um dano decorrente da omissão do agente público naquela vigilância, a teor do art. 37, § 6º, da Carta Magna. 2. Posição de garantidor ostentada pelo Estado caracterizada ao disponibilizar escolta policial ao agente político no período de 1993 a 1996, retirando-a tão-somente por razão administrativa. 3. O chefe do executivo municipal, advertido pelo delegado de polícia local de que sua vida estava ameaçada, solicitou *incontinenti* ao Governador do Estado a adoção de medidas emergenciais no tocante à manutenção de sua escolta, pleito negado sob a escusa de que o mesmo estaria em descompasso com a forma disciplinada pelo Decreto Estadual nº 21.268/99, concernente à exigência de prévia autorização judicial para o deferimento dos pedidos de proteção policial, negativa que se mostrou infundada, posto que a citada normativa dispõe essencialmente sobre a renovação dos atos de cessão de pessoal, determinando o retorno aos órgãos e entidades de origem dos servidores estaduais postos à disposição de outros Poderes. 4. A toda evidência, ao não providenciar a devida segurança, deixou o Estado de atender a uma situação que exigia a sua presença, assumindo, assim, o risco de que viesse a acontecer o dano temido pelo requerente, não se podendo negar que a ausência da escolta anteriormente fornecida contribuiu decisivamente para o infausto desenlace, nitidamente uma morte anunciada, cristalinos, portanto, o nexo de causalidade. 5. Culpa concorrente da vítima que, apesar da ameaça que pairava sobre si, transitava pela cidade como se tal não houvera, não se resguardando

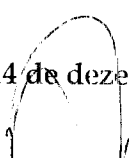
169 3414  
com a devida prudência, desprezando os cuidados necessários a sua própria segurança, tendo com esse comportamento contribuído para a produção do dano. 6. Apelo parcialmente provido no sentido de declarar a responsabilidade do Estado de Pernambuco, condenando-o na reparação por imateriais em R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), com incidência de correção monetária a partir do julgamento e juros legais de mora desde a citação, não vislumbrando danos materiais a serem ressarcidos. 7. Decisão uniforme.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da apelação cível nº 121187-4, acima referenciada, julgada em sessão realizada no dia 10/12/2009, ACÓRDÃO os Desembargadores integrantes da 8ª Câmara Cível deste Tribunal de Justiça, à unanimidade de votos, em dar parcial provimento ao apelo, tudo nos termos do voto, da ementa e da resenha em anexo, que fazem parte integrante deste julgado.

P.R.I.

Recife, 14 de dezembro de 2009

  
Des. Ricardo Paes Barreto -- Relator



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO  
8ª Câmara Cível  
*Gabinete Desembargador Ricardo Paes Barreto*

**Apelação cível nº 121187-5 - Comarca do Recife**

**Apelantes:** Martha Cornélio Ferraz e outros.

**Apelado:** Estado de Pernambuco.

**RELATÓRIO**

Como relatório, adoto o do parecer da douta Procuradoria de Justiça, de fls. 320/328, que leio, ali se opinando pelo provimento do recurso.

É o relatório, à revisão.

Recife, 24 de março de 2009

*Des. Ricardo Paes Barreto*

**Relator**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**  
Procuradoria em Matéria Cível

**PROCESSO Nº 0121187-4**

**APELANTE:** Martha Cornélio Ferraz e outros

**APELADO:** Estado de Pernambuco

**PARECER**

Cuida-se de Apelação Cível interposta em face de sentença que negou pedido de indenização por danos morais e materiais, em sede de ação proposta para esse fim, movida pela viúva e pelos três filhos do ex Prefeito do Município de Floresta, o Sr. Oscar Ferraz Filho, o qual foi assassinado, em plena fluência do seu mandato, no ano de 1999.

Tanto a representante do Ministério Público quanto o Juiz de primeiro grau entenderam, em síntese, que como era notória a rixa entre as famílias Novaes e Ferraz, tratou-se o ocorrido de vingança privada, e, como tal, não se verificava no caso concreto o nexo de causalidade. Chegam a afirmar que a manutenção da segurança pessoal do falecido, exercida por policiais militares, não seria fator determinante na manutenção da vida do *de cujus* (cf. fl 270 e 273).

Irresignados, manejam os Apelantes o presente recurso alegando, em suma, o então Secretário de Defesa Social, fora cientificado, mediante ofício, da acentuada situação de risco à

321 /  
172 /

integridade física do Prefeito e que o pleito foi negado. Apesar disso, prosseguiu o Sr. Oscar Ferraz Filho desempenhando as suas funções, o que lhe custou a própria vida. Pede a reforma *in totum* da decisão vergastada.

O Estado de Pernambuco responde ao presente Apelo, aduzindo, em apertada síntese, que como o caso versa sobre omissão do Estado, seria aplicável a denominada Teoria da Responsabilidade Subjetiva, "*a qual impõe a necessidade de comprovação da existência do dever legal expresso.*" Assevera, ainda, que a Administração não se furtou a prestar a proteção policial, "*apenas exigiu fosse ela postulada na forma disciplinada pelo novel Decreto nº 21.268/99*". (fl. 306)

Eis a breve síntese dos autos. Passamos a opinar.

O recurso é adequado e tempestivo. Não foi suscitada qualquer preliminar.

Em primeiro lugar não se pode perder de vista que o Prefeito assassinado pediu proteção policial e a isso tinha direito.

No caso em exame, não se tratava simplesmente do pedido de proteção de um membro da família Ferraz e sim do agente político, escolhido pelo povo de Floresta, o qual estava sob evidenciado risco de vida. Frise-se ser público e notório o acentuado risco existente naquela região, tanto que, durante longo período foi prestada segurança oficial por oito policiais militares, consoante relatado na inicial.

O agente público, chefe do executivo municipal, estava necessitando de segurança de emergência e, por entraves de natureza burocrática, foram negados, de plano, dois direitos assegurados constitucionalmente: o direito à segurança e, via de consequência, o direito à vida. (cf. art. 5º, *caput*, da Constituição Federal)

*Ferraz*

322

173

Asseverou o então Secretário de Defesa Social da época que não fora cumprido ditame da nova legislação sobre o assunto, no que concerne à prévia autorização judicial para deferimento dos pedidos de proteção policial.

Ora, não se pode pretender que o então Prefeito - que se encontrava, repita-se, em situação nitidamente emergencial - tivesse conhecimento desse "detalhe" acrescido por Decreto Estadual, que inclusive, do ponto de vista substancial, é bastante questionável.

O próprio Magistrado, atuante em Floresta naquela ocasião, desconhecia essa "nova atribuição do judiciário". Com o lamentável episódio, foi que o Presidente do TJPE publicou recomendação dirigida aos juízes a propósito do Decreto Estadual de nº 21.268/99.

Em suma: não apenas é questionável o teor de um Decreto que burocratiza ainda mais questões que dizem respeito à própria vida, como é reprovável a conduta de quem, à vista de uma situação emergencial e de um decreto desconhecido até mesmo no meio judiciário, deixa em total desamparo a integridade física de um agente público.

A nosso ver a responsabilidade do Estado que negou o pedido de segurança em um caso dessa natureza é evidente.

O ato omissivo (não providenciar a devida segurança) foi fator que decerto contribuiu para o evento morte do Prefeito de Floresta, Cristalino, pois, o nexo de causalidade.

O dever do Estado consistia em envidar os esforços necessários no sentido de garantir a integridade física do chefe do executivo municipal, mas nem sequer tentou fazê-lo. Agiu de forma completamente omissa.

Nem se argumente que se estava cumprindo integralmente o recém editado decreto.. Para cumprir um decreto estadual de conteúdo duvidoso deixou de cumprir preceito da Lei Maior,

RonN

323  
174  
deixando inteiramente entregue aos seus algozes, agente político municipal.

Registre-se, por oportuno, o que diz Meirelles sobre a situação de um agente político:

*"Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam enquanto técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e de opções políticas. **Dai porque os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções.**"* (p. 74, grifos nossos)

Por outro lado, há de ser estabelecido o sentido e alcance do § 6º do art. 37, da Constituição Federal, que tem o seguinte teor.

**"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 constitucionalista José Afonso da Silva, comentando o referido dispositivo, afirma que **"não se cogitará da existência ou não de culpa ou dolo do agente para caracterizar o direito do prejudicado à composição do prejuízo, pois a obrigação de ressarcí-lo por parte da Administração ou entidade equiparada fundamenta-se na doutrina do risco administrativo."** (SILVA, José Afonso da. Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Editora Malheiros, 2004, p. 655, grifos nossos).

Ou seja: a Constituição Federal indubitavelmente adotou a teoria da responsabilidade objetiva.

Não desconhecemos que haja corrente administrativista que afirma ser subjetiva a responsabilidade da Administração, na hipótese de omissão do poder público.

Ocorre, todavia, que essa pretendida distinção do tipo de responsabilidade, a depender de ser conduta omissiva ou comissiva, não existe na nossa Carta Magna. Sendo assim, vale a fundamental regra de hermenêutica: "onde a lei não distingue não é lícito ao intérprete fazê-lo."

Esse é o entendimento esposado pelo Autor Fonseca e Silva, Procurador do Município de Juiz de Fora- MG, em artigo específico sobre essa matéria intitulado "A responsabilidade objetiva do Estado por omissão", consoante se verifica de artigo publicado na internet no site <http://www.cjf.gov.br/revista/numero25/artigoa1.pdf> (acessado em 24/092005). Vejamos:

*"A conquista da responsabilidade objetiva do Estado, quer por atos comissivos, quer por atos omissivos, não pode ser deixada de lado. A vulnerabilidade da parte mais fraca é reconhecimento de cidadania e concretizante do princípio da igualdade material. Além do mais, se inserido o elemento culpa como necessário à caracterização dos elementos da responsabilidade estatal por omissão, faz-se distinção onde a Carta Magna não o faz, o que é fortemente inadmitido. Tal conclusão é decorrência direta do brocardo **ubi lex non distinguit, nec intepres debet(...)**" (p. 10) .*

Veja-se, a propósito da responsabilidade objetiva do Estado, recente decisão do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: *Recurso extraordinário. 2. Morte de detento por colegas de carceragem. Indenização por danos morais e materiais. 3. Detento sob a custódia do Estado. Responsabilidade objetiva. 4. Teoria do Risco Administrativo. Configuração do nexo de causalidade em função do dever constitucional de guarda (art. 5º, XLX). Responsabilidade de reparar o dano que prevalece ainda que demonstrada a ausência de culpa dos agentes públicos. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento (RE 272839 / MT - MATO GROSSO, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator(a): Min. GILMAR MENDES , julgamento: 01/02/2005, Órgão Julgador: Segunda*



329

176

Turma, Publicação: DJ 08-04-2005 PP-00038 EMENT VOL-02186-03 PP-00417 )

No entanto, não seria razoável, ainda que no louvável intuito de buscar preservar a parte mais fraca da relação, adotar-se qualquer posição extremada em flagrante descompasso com a realidade do caso concreto.

Não é sem motivo que Hely Lopes de Meirelles afirma que teoria do risco integral seria a *"modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada, na prática, por conduzir ao abuso e a iniquidade social. Por essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar toda e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima."* (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores S/A, 1993, p. 556)

Ainda para Meirelles, teria sido adotada, jurisprudencialmente, a **teoria do risco administrativo** que não se confunde com o risco integral, ou seja, *"o risco administrativo não significa que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular; significa apenas e tão-somente que a vítima fica dispensada da prova de culpa da Administração, mas esta poderá demonstrar a culpa total ou parcial do lesado no evento danoso, caso em que a Fazenda Pública se eximirá integral ou parcialmente da indenização."* (op. cit. p. 556)

No caso em exame, como visto, verificou-se a inegável omissão do Estado em tentar preservar a vida de um agente público.

De outra banda, tem-se ser do domínio público as fortes desavenças existentes entre as famílias Ferraz e Novaes, o que tem provocado, ao longo dos anos, inúmeras vítimas fatais.

Assim, também não se pode afastar a responsabilidade dessas famílias rivais, que vêm banhando o sertão de Pernambuco de sangue.

RonN

Dessa forma, pensamos ser o caso de se responsabilizar parcialmente a Fazenda Pública, com lastro na teoria do risco administrativo.

Passemos, pois, a análise do cabimento dos pedidos de indenização por danos morais e materiais.

Na exordial não foi feita qualquer estimativa quanto ao valor a ser definido em termos de danos morais, o que é bastante compreensível já que se trata de dano extrapatrimonial.

Ensina a doutrina sobre a matéria, que os danos morais tem caráter compensatório e pedagógico.

Obviamente que a vida humana, bem supremo, não pode jamais ser verdadeiramente compensada.

Para o renomado Cahali não há dúvida da possibilidade de reparação do dano moral, assim escrevendo "*no estágio atual de nosso direito, com a consagração definitiva, até **constitucional**, do **princípio da reparabilidade do dano moral**, não mais se questiona que esses sentimentos feridos pela dor moral comportam ser indenizados; não se trata de ressarcir o prejuízo material representado pela perda de um familiar economicamente proveitoso, **mas de reparar a dor com bens de natureza distinta, de caráter compensatório e que, de alguma forma, servem como lenitivo***", (CAHALI, Yussef Said. **Dano Moral** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, p. 111, grifos nossos).

Oportuno, pois, para se ter um parâmetro, observar como vem decidindo o Supremo Tribunal de Justiça, no que pertine ao *quantum* indenizatório na hipótese de falecimento e dano moral.

Há várias decisões do STJ no sentido de estipular-se a quantia de 300 salários mínimos, em casos de morte. (cf. RESP nºs 490836, 443422, 507120, 549812, decisões essas da 2ª Turma; da 3ª Turma: RESP nºs 193296, 293292, 348072).



328  
178

Não se pode contudo chegar a conclusão de uma rigidez na fixação desses valores, devendo ser levadas em considerações as circunstâncias do caso concreto, não devendo a quantia ser irrisória, nem ainda excessiva. Tanto isso é verdade que o STJ apenas tem alterado o *quantum*, quando é fixada quantia insignificante ou absurda.

Acresce que, os danos morais, sobretudo em caso de morte, a nosso ver, possuem um caráter muito mais pedagógico do que compensatório, vez que é impossível compensar a perda de um ente querido, de qualquer classe social que seja.

Dessa forma, considerando-se as circunstâncias do caso em apreço, inclusive a parcial responsabilidade da vítima, em face das notórias desavenças entre as famílias Novaes e Ferraz, o aspecto da medida como sendo eminentemente pedagógico ante a omissão indevida do Estado, concluímos ser razoável a fixação em 300 salários mínimos, a serem divididos, em partes iguais, pelos autores, todos pertencentes ao núcleo familiar básico do falecido (resultando em 75 salários mínimos para cada). Saliente-se que a divisão em partes iguais da quantia fixada a título de danos morais tem sido uma tendência no STJ. Sugerimos, até mesmo pelo caráter essencialmente pedagógico da medida, que os danos morais sejam pagos de forma não parcelada.

Antes de adentrarmos no exame dos danos materiais, convém salientar que existe inequívoca decisão do STJ no sentido de que **"os danos materiais e morais causados aos parentes mais próximos não precisam de prova, porque a presunção é no sentido de que sofrem prejuízos com a morte do parente"**. (cf. REsp 157912 / RJ ; Relator Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA (1088), 4ª Turma).

328

179

Finalmente, no que diz respeito especificamente aos danos materiais, pensamos que deva o mesmo ser fixado da seguinte forma:

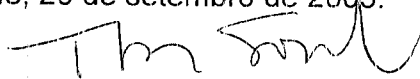
1) cinquenta por cento (pelos motivos anteriormente deduzidos) do valor que perceberia o *de cujus* até a conclusão do seu mandato, a ser dividido entre os autores, a partir do evento morte, sendo que, quanto aos filhos, somente seriam cabíveis para os estivessem na época com idade inferior a 24 anos e que fossem estudantes, devendo perdurar dita indenização até a referida idade limite.

2) Quanto ao pedido de valor médio do que ganhava o falecido, em consequência da administração de Fazenda de sua propriedade, entendemos que não caberia tal indenização vez que a Fazenda continua a existir, sendo passível de administração por outra pessoa.

Ante o exposto, nosso parecer é no sentido do provimento parcial da Apelação, para se condenar o Estado de Pernambuco ao pagamento de danos morais e materiais, consoante mencionado anteriormente.

Finalmente, em face da criação das novas Câmaras Especializadas de Direito Público, com base no art. 87, do CPC e do art. 25-A do RI deste Tribunal, lembramos da necessidade de redistribuição desse feito para uma dessas citadas Câmaras.

Recife, 28 de setembro de 2005.



Theresa Cláudia de Moura Souto

14ª Procuradora Cível por convocação



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO  
GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO  
8ª CÂMARA CÍVEL

312 P  
180

APELAÇÃO CÍVEL Nº: 0121187-4  
APELANTE: Martha Cornélio Ferraz e Outros  
APELADO: Estado de Pernambuco  
RELATOR: Des. Ricardo Paes Barreto  
REVISOR: Des. Francisco Bandeira de Mello.

**VOTO EM REVISÃO**

Na análise da questão controversa, cuido necessário fazer uma digressão introdutória, resgatando excerto de manifestação de minha lavra em sede judicial diversa:

"(...) É cediço que, no plano da responsabilidade civil do Estado por danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, impõe-se vista a necessidade (a) da identificação da existência de danos jurídicos (e não mero interesse), e que sejam **diretos e imediatos** (pois não são ressarcíveis os danos indiretos nem os apenas potenciais, de mera expectativa); (b) a **ação da administração**, por intermédio de agente seu, **necessária e suficiente** à causação do dano; e (c) o **nexo de causalidade**, a relação direta de causa e efeito, entre a o ato da administração e o dano constatado.

E ainda: a responsabilidade civil do Estado só alcança danos diretamente causados pela atividade administrativa.

**Afastam-se as causas paralelas, supervenientes ou sucessivas**, estas ainda que derivadas da ação estatal (pois que, aí, os danos seriam **indiretos** e apenas **mediatamente** decorrentes do ato administrativo).

Bem a propósito, colha-se o ensinamento de Orlando Gomes (in "Obrigações, 5ª ed. pág. 336):

*"Indispensável é a conexão causal. Se o dano provém de outra circunstância, ainda que pela atitude culposa do agente tivesse que ocorrer, **este não se torna responsável**, uma vez que **não há a relação de causa e efeito**. Não basta que o dano pudesse sobrevir por efeito da conduta do agente, mas é preciso que se produza na realidade como **consequência desta e não de outro acidente**"*

A observação é importante porque se os prejuízos suportados pela Autora decorreram de atos cometidos por assaltantes (terceiros, portanto), não há que se cogitar de responsabilidade estatal.

Isso porque a omissão imputada à administração não seria condição **necessária e suficiente** à causação do dano, eis que **inexistente** a relação direta de causa e efeito - o **nexo de causalidade** - entre o ato da administração e o dano constatado, **por força da atuação voluntária e autônoma dos terceiros assaltantes**.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO  
GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO  
8ª CÂMARA CÍVEL

3734  
181

(...)

No caso, verbera a Autora que o **Estado** tem o dever constitucional de promover a segurança pública.

Impende registrar, nesse sentido, que já está consolidado, na doutrina e na jurisprudência, o entendimento de que a conduta, tida por danosa, **tem que ser indiscutivelmente exigível em face do poder público, segundo os parâmetros da razoabilidade e de acordo o que ordinariamente acontece.**

Em tema de segurança pública, é notório que as organizações estatais não garantem – e não têm, mesmo, condições de garantir, em termos absolutos o patrimônio dos cidadãos.

De modo que é totalmente irrazoável – despropositado até – imaginar que a administração seria responsável pelas consequências cíveis (físicas, patrimoniais ou morais) derivadas da prática de atos criminosos (ou meramente ilícitos), **praticados por terceiros.**

A conduta potencialmente geradora de responsabilidade é aquela comumente apelidada de “falta de serviço”, denotativa de uma atividade estatal que concretamente (ou seja, no determinado caso concreto) seria exigível na espécie.

Já a atividade de polícia ostensiva (preventiva e repressiva), por maior e mais abrangente que seja, não pode atingir a onipresença, evidentemente.

Aliás, mesmo a presença (e por vezes a própria ação comissiva) da força policial é insuficiente para evitar condutas marginais, com ofensa ao patrimônio dos cidadãos (como foi o caso destes autos). Nem por isso tal insuficiência implica em responsabilidade estatal.

Se assim fosse, restariam os cofres públicos lançados, surrealisticamente, à condição de garantidores de tudo e de todos, inclusive do patrimônio privado **(como que fosse uma “seguradora universal”).**

A propósito, colha-se o ensinamento de Yussell Said Cahali (in “Responsabilidade Civil do Estado”, 2ª Ed., Malheiros, págs. 535/537):

*“Em linha de princípio, é este o entendimento que tem prevalecido na jurisprudência, com vistas à exclusão, via de regra, da Responsabilidade Civil do Estado, ante o pressuposto da inexistência de uma vigilância específica capaz de evitar na situação concreta a prática do delito de que se queixa o particular: **“É de todo impossível reconhecer-se obrigação ressarcitória do Estado pela prática de crime. Se assim não for, o Estado responderá civilmente por todos os delitos praticados. Ao Estado impõe-se o dever de vigilância, mas nunca de vigilância sobre cada cidadão em***



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO  
GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO  
8ª CÂMARA CÍVEL

*particular, mesmo porque, se tal exigir-se, não haverá nenhum cidadão para ser policial, porque até estes também teriam o direito de especial vigilância. A vigilância e a proteção dadas pelo Estado circunscrevem-se à manutenção de policial nas ruas, no serviço de policiamento preventivo e ostensivo. Mas isso não quer dizer que se tenha que evitar a ocorrência de crime, sob pena de obrigação indenizatória (...)"*

É tema atualíssimo, infelizmente, a associação entre o tráfico de drogas, o crime organizado e a institucionalização da violência, com o consequente afastamento das formas clássicas de organização social, escoradas no Poder Público e nas instituições formais.

(...)

Neste ponto, impende perceber que o fundamento maior do instituto da responsabilidade objetiva do Estado é o de propiciar que os ônus decorrentes da atividade estatal sejam distribuídos de modo equânime por toda a população, a fim de uns poucos não suportem sozinhos o ônus de uma atividade prestada em favor de uma coletividade.

Porém, em tema de segurança pública (ou de insegurança pública, como se queira), o fato é que a impotência do Poder Público para garantir a incolumidade física e patrimonial dos cidadãos **atinge a todos, de maneira universal.**

(...)

Ou seja, infelizmente para todos, os reflexos da insegurança espalham-se e se distribuem pela sociedade como um todo, não havendo, portanto, nenhum sentido nem muito menos razão jurídica em invocar o instituto da responsabilidade objetiva para indenizar danos delas derivados, mormente a título moral."

**Ocorre, porém, que a presente ação tem como causa pedir não uma eventual omissão estatal no dever genérico de prestar segurança pública, mas sim em uma omissão concreta no dever específico de assegurar proteção a um cidadão no exercício de função pública, proteção essa que era claramente exigível (indispensável mesmo) na espécie.**

Para se chegar a essa conclusão, é suficiente observar, de proêmio, que o Município de Floresta é tradicionalmente (e infelizmente) um dos mais violentos do Estado, seja por conta das divergências históricas entre as famílias "Novaes" e "Ferraz", seja pela inserção no chamado "Polígono da Maconha".

Nesse contexto: (i) o então Prefeito Francisco Ferraz Novaes já fora assinado em 1992; (ii) o Prefeito Afonso Augusto Ferraz recebeu proteção policial durante todo o mandato (de 1993 a 1996); e (iii) o Prefeito Oscar Ferraz Filho (cujo assassinato



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO  
GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO  
8ª CÂMARA CÍVEL

34510  
183

ensejou a presente ação) recebeu proteção policial desde a sua posse, em 1997, até que a mesma foi retirada, em janeiro de 1999.

E, em seguida, ao assassinato de Oscar Ferraz Filho, o novo Prefeito (o até então vice-prefeito), voltou a receber proteção policial específica.

Ou seja, o próprio senso comum, ao longo de vários anos, tinha por inequívoca a necessidade de se garantir a segurança pessoal (institucional, no caso) do Prefeito, assim como do Juiz da Comarca (que até então recebia tratamento similar) – pelo que a abrupta retirada da proteção policial já de per si afigurava-se temerária (e como tal culposa, sob a vertente da imprudência)

Para além disso, o contexto dos autos indica a presença de uma circunstância especialmente agravante.

Com efeito, infere-se dos diversos depoimentos colhidos, inclusive de autoridades policiais, que o assassinato de Vital Bezerra Novaes - de autoria desconhecida, porém por muitos imputada à responsabilidade da família "Ferraz" – implicaria em retaliação, tendo por alvo provável justamente o então Prefeito, por ser ele o "Ferraz" de maior visibilidade pública ou expressão política.

Essa circunstância está explicitamente consignada, com todas as letras, na correspondência dirigida pelo Prefeito assassinado ao Governador do Estado (fl. 52), com esteio em informações prestadas por Ofício expedido pelo Delegado da Comarca (fls. 53/54).

Assim, a não-reposição imediata da proteção policial ao então Prefeito assume clara conotação culposa, posto que, no panorama fático de então, era absolutamente previsível o desfecho que terminou por ocorrer.

Não sustento, aqui, que a administração seja a única responsável pelo assassinato em foco. É óbvio que não, visto que as causas mediatas não são imputáveis ao Estado (sendo também óbvio que os autores materiais e intelectuais do crime não são agentes públicos).

No entanto, tenho que, ao omitir-se em assegurar a proteção policial que era concreta e claramente exigível na espécie, o Estado assumiu parte significativa da responsabilidade pelo risco a que estava submetido o então Prefeito.

Tanto que o assassinato (levado a efeito por um único atirador, que sofreu reação por parte da própria vítima e de sua esposa, tudo no centro da cidade, por volta das 18:00h), certamente não teria acontecido, pelo menos na forma em que aconteceu, se estivesse presente a proteção policial.

Nesse panorama, considero presente a responsabilidade estatal, de natureza subjetiva, por violação a dever de ação que lhe era concretamente exigível, com a conseqüente obrigação de reparar o dano.





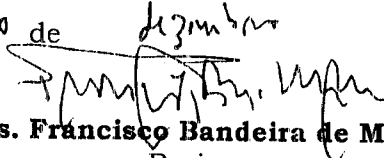
**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO  
GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO  
8ª CÂMARA CÍVEL

Na definição do *quantum* indenizatório, não visualizo nos autos elementos de convicção que permitam cogitar de danos materiais.

No tocante aos danos morais, tenho por razoável, em apreciação eqüitativa, o arbitramento do valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), com atualização monetária a partir do julgamento e juros legais contados a partir da citação.

Ante o exposto, dou provimento parcial ao apelo, nos termos aqui consignados.

É como voto.

Recife, 10 de dezembro de 2009  
  
**Des. Francisco Bandeira de Mello**  
Revisor



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO  
8ª Câmara Cível

*Gabinete Desembargador Ricardo Paes Barreto*

Apelação cível nº 121187-4 - Comarca do Recife

Apelantes: Martha Cornélio Ferraz e outros.

Apelado: Estado de Pernambuco.

VOTO

Cuida-se de apelação diante de sentença que julgou improcedente ação indenizatória por danos morais e materiais, aforada pela viúva e pelos três filhos do Sr. Oscar Ferraz Filho, na qual se busca responsabilizar o Estado de Pernambuco pelo resultado do atentado que ocasionou sua morte, então prefeito do município de Floresta, ante a suposta negativa estatal em prestar-lhe segurança.

Aduz o apelado que sendo a hipótese de alegada omissão do Estado, seria aplicável a teoria da responsabilidade subjetiva, a qual impõe a necessidade de comprovação do dever legal expresso, asseverando ainda que a Administração não se furtou a prestar proteção policial ao falecido, apenas exigiu fosse ela postulada na forma do Decreto nº 21.268/99.

De logo, observo que a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público, como na espécie, é objetiva, consagrada pelo art. 37, § 6º, da Constituição da República, baseando-se no risco administrativo, mormente pela posição de garantidor ostentada pelo apelado.

De acordo com a Carta Política vigente, é dos Estados da Federação a responsabilidade pelas ações relativas à Polícia Civil e também a Polícia Militar, de modo que a disponibilização de meios eficientes para garantia da segurança pública não é mera atividade discricionária sua, mas trata-se de atividade plenamente vinculada à determinação constitucional.

Outrossim, embora não se lhe possa atribuir o dever de responder por todo ato criminoso, nas hipóteses de pessoas ou coisas sob sua custódia, haverá responsabilidade objetiva do Estado, mesmo que o dano não tenha decorrido de uma atuação comissiva direta de um de seus agentes.

Este é o entendimento esposado pela doutrina e jurisprudência pátrias, como se demonstra a seguir:

"Por isso, incide a responsabilidade civil objetiva quando a Administração Pública assume o compromisso de velar pela integridade física da pessoa e esta vem a sofrer um dano decorrente da omissão do agente público naquela vigilância" (Meirelles, Hely Lopes in Direito Administrativo Brasileiro, 24 ed, São Paulo: Malheiros, 1999, p. 590).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DETENTO MORTO APÓS SER RECOLHIDO AO ESTABELECIMENTO PRISIONAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. PRECEDENTES. 1. (omissis). 2. No que se refere à

126 34840

morte de preso sob custódia do Estado, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a responsabilidade civil do ente público é objetiva. 3. (omissis). 4. Precedentes jurisprudenciais do STF, do STJ e de Tribunais Estaduais prestigiando a fixação da responsabilidade civil quando presente o panorama fático e jurídico acima descrito. 5. Doutrina de Rui Stoco, Yussef Cahali, Cretela Júnior e Celso Antônio Bandeira de Melo no mesmo sentido do acima exposto (ver "Tratado de Responsabilidade Civil", de Rui Stoco, 6ª Ed. RT, 2004, pp. 1.124/1.125) (REsp 847687/GO, T1, Rel. Min. José Delgado, DJ de 25/06/2007).

Nessa circunstancia, o Estado só se exime de responder se faltar nexos entre seu comportamento comissivo e o dano, ou seja, exime-se apenas se não produziu a lesão que lhe é imputada ou se a situação de risco inculcada a ele inexistiu ou foi sem relevo decisivo para a eclosão do dano.

*In casu*, como demonstram os documentos às fls. 51/54 no dia 30/03/1999, o chefe do executivo municipal foi advertido pelo delegado de polícia local de que sua vida e a de seus familiares estavam ameaçadas, oportunidade em que recomendou veementemente a adoção de medidas emergenciais no tocante à manutenção da escolta, o que *incontinenti* foi solicitado ao Governador do Estado.

Entretanto, inobstante a seriedade da situação, o pleito foi negado porque estaria em descompasso com a forma disciplinada pelo Decreto Estadual nº 21.268, de 08 de janeiro de 1999, concernente à exigência de prévia autorização judicial para o deferimento dos pedidos de proteção policial.

No dia 25 de abril de 1999, quando chegava em sua residência, o Sr. Oscar Ferraz Filho foi alvejado com diversos tiros que vieram a lhe causar a morte, conforme atesta a certidão de óbito acostado às fls. 35 dos autos.

Bem ao largo do que se argumenta, no Decreto Estadual nº 21.268/99 inexistiu a exigência invocada. A citada normativa dispõe essencialmente sobre a renovação dos atos de cessão de pessoal, determinando o retorno aos órgãos e entidades de origem dos servidores estaduais postos à disposição de outros Poderes.

Acerca do tema, o que consta dos autos é tão-somente uma certidão do Conselho da Magistratura, às fls. 95, em que se reproduz o teor do ofício nº 431/99-GG-PE, datado de 29/04/1999, no qual o chefe do executivo estadual solicita a colaboração do Presidente deste Tribunal no que se refere aos pedidos de garantia policial recebidos pelo Governo do Estado, o que resultou no Provimento Especial nº 2, de 06/05/1999, sendo de se destacar que ambos os textos são posteriores mencionado pleito.

A toda evidência, ao não providenciar a devida segurança, deixou o Estado de atender a uma situação que exigia a sua presença, assumindo, assim, o risco de que viesse a acontecer o dano temido pelo requerente. Ademais, não se pode negar que a ausência da escolta anteriormente fornecida contribuiu decisivamente para o infausto desenlace, nitidamente uma morte anunciada. Cristalino, portanto, o nexo de causalidade.

Logo, presentes estão os elementos ensejadores da obrigação de indenizar, o evento danoso impositor de prejuízos, e o liame causal entre a conduta e o respectivo resultado.

Por outro lado, diante dos fatos narrados às fls. 67/68, igualmente observo que apesar da ameaça que pairava sobre si, o falecido

127  
34940

transitava pela cidade como se tal não houvera, não se resguardando com a devida prudência, desprezando os cuidados necessários a sua própria segurança.

Na fixação do *quantum* do ressarcimento é mister obedecer ao binômio do equilíbrio. Embora a culpa não exclusiva não isente o Estado da responsabilidade, deve repercutir na extensão do montante indenizatório, conforme a lição de Aguiar Dias: "a culpa da vítima, quando concorre para a produção do dano, influi na indenização, contribuindo para a repartição proporcional dos prejuízos" (in "Da responsabilidade civil", Forense, Rio de Janeiro, 1960, Tomo II, p. 727).

Em hipóteses análogas, assim já se manifestou nossa jurisprudência do STJ, como demonstram os arestos abaixo transcritos:

CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ATROPELAMENTO POR TREM. Mal conservado o muro que cerca a via férrea, viabilizando a passagem de pedestre, o atropelamento deste resulta de concorrência de culpas: do pedestre, por imprudência; da empresa que explora a ferrovia, por negligência. Recurso especial conhecido e provido (REsp 778466/SP, T3, Rel. Min. Ari Pargendler, DJ de 05/06/2006).

DIREITO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE FERROVIARIO. CULPA CONCORRENTE. PARCELAS. HONORARIOS. PRECEDENTE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. - DEMONSTRADA A CULPA CONCORRENTE, PELA IMPRUDENCIA DA VITIMA E DESIDIA DA FERROVIA, IMPENDE RECONHECER O DEVER DE INDENIZAR PROPORCIONALMENTE (REsp 20163/RJ, T4, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo, DJ de 08/06/1992).

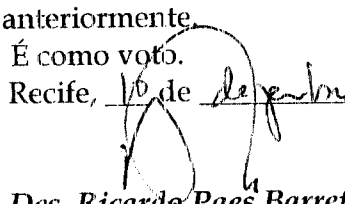
DIREITO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ABALROAMENTO DE VEICULO EM LINHA FERREA. CULPA CONCORRENTE. SENDO A CULPA PELO ACIDENTE FERROVIARIO IMPUTAVEL TANTO A VITIMA, POR SUA IMPRUDENCIA AO TRAFEGAR EM PASSAGENS CLANDESTINAS, QUANTO A FERROVIA, POR INOBSERVANCIA DO DEVER LEGAL DE CONSERVAR MUROS E TAPUMES NA LINHA FERREA, IMPENDE RECONHECER O DEVER DE INDENIZAR PROPORCIONALMENTE (REsp 46491/RJ, T3, Rel. Min. Claudio Santos, DJ de 16/02/1998).

Dessa forma, considerando-se as peculiaridades do caso, tenho por razoável a fixação em R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) do quantum indenizatório a título de danos morais, com incidência de correção monetária a partir do julgamento e juros legais de mora desde a citação, não vislumbrando danos materiais a serem ressarcidos.

Diante de todo o exposto, dou parcial provimento ao apelo dos autores para reformar o julgado no sentido de declarar a responsabilidade do Estado de Pernambuco, condenando-o na reparação por imateriais, consoante mencionado anteriormente.

É como voto.

Recife, 16 de dezembro de 2009

  
**Des. Ricardo Paes Barreto**  
**Relator**