

17/04/2007

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 341.776-2 CEARÁ

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECORRENTE(S) : ESTADO DO CEARÁ
ADVOGADO(A/S) : PGE-CE - ÉRLON MOREIRA PINTO
RECORRIDO(A/S) : FRANCISCO ALVES DE ALMEIDA
ADVOGADO(A/S) : EDMILSON ALMEIDA FERNANDES E OUTRO(A/S)

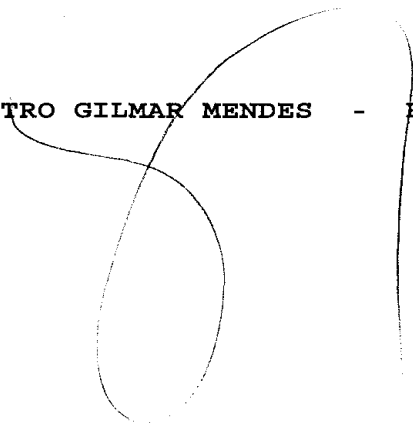
EMENTA: Recurso extraordinário. 1. Responsabilidade civil do Estado. 2. Morte. Vítima que exercia atividade policial irregular, desvinculada do serviço público. 3. Nexo de causalidade não configurado. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a presidência do Senhor Ministro Celso de Mello, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer e dar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 17 de abril de 2007.

MINISTRO GILMAR MENDES - RELATOR



13/06/2006

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 341.776-2 CEARÁ

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECORRENTE(S) : ESTADO DO CEARÁ
ADVOGADO(A/S) : PGE-CE - ÉRLON MOREIRA PINTO
RECORRIDO(A/S) : FRANCISCO ALVES DE ALMEIDA
ADVOGADO(A/S) : EDMILSON ALMEIDA FERNANDES E OUTRO(A/S)

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - (Relator):

Trata-se de recurso extraordinário fundado no art. 102, III, "a", da Constituição Federal, contra acórdão assim ementado:

"Responsabilidade civil objetiva do Estado - Reconhecimento - Servidor de fato - Morte coincidente com o horário do exercício legal da atividade policial - Indenização devida.

- O comportamento da Administração Pública, seja incentivando, permitindo ou simplesmente tolerando que terceiros exerçam irregularmente atividade típica e privativa de agente policial, acarreta a responsabilidade objetiva do Estado. Se o exercente da função foi assassinado na hora e ao azo dessa atividade irregular, pouco importa o motivo do crime. O dever de indenizar decorre dos riscos assumidos pelo Estado, por obra dos seus verdadeiros agentes.

- Apelação conhecida e provida."

A sentença julgou improcedente a pretensão indenizatória ao argumento central de que "a doutrina da responsabilidade civil objetiva da administração, sob a modalidade do risco administrativo, não abrange os extremos do risco integral, não contemplando, desta sorte, indenização de atos ou fatos estranhos àquela atividade" (fl. 206).

No voto condutor do aresto recorrido, assim restou consignado (fls. 262-264):

"É fato incontroverso: a vítima, Neles Alves de Almeida, filho do apelante, exercia irregularmente junto ao Posto Policial da Granja Portugal, atividade

típica e privativa dos agentes de polícia integrantes do Quadro de Servidores do Estado, lotados na Secretaria de Segurança Pública.

O espúrio exercício era marcado por um plexo de atribuições, tais como realizações de diligências, plantões, vigilância aos eventuais presos, conforme se dava no dia do evento morte - 19/10/90. Essa prática, por demais utilizada na estrutura policial, especialmente nos bairros periféricos, consiste no recrutamento de pessoas desvinculadas do serviço público, popularmente conhecidas por 'ALMAS', que a partir daí passam a encarnar a figura do policial, no meio em que vivem.

[...]

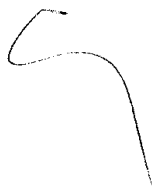
Nessa ordem de idéias e à vista das circunstâncias, pode-se dizer que a vítima, se não faleceu em típica situação de atividade, foi eliminada na exata hora em que prestava serviço, pouco importando os motivos que animaram seu assassino. Finalmente e em outras palavras, o Estado, segundo a teoria adotada em tema de responsabilidade civil, assumiu o risco de indenizar - objetivamente - tanto aqueles que sofressem algum mal decorrente da atividade exercida pelo 'ALMA', como todo e qualquer agravo que o mesmo viesse a sofrer."

Alega-se violação ao art. 37, § 6º, da Carta Magna.

Sustenta o Estado que "a conduta danosa praticada por terceiro, alheio a qualquer vínculo com a Fazenda Pública, arreda, prima facie, qualquer responsabilidade de danos a serem ressarcidos por parte do Estado do Ceará, ora recorrente" (fl. 275).

O Subprocurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, em seu parecer de fls. 336-339, opinou pelo não-conhecimento do recurso extraordinário, em face da incidência da Súmula nº 279 do STF.

É o relatório.



RECURSO EXTRAORDINÁRIO 341.776-2 CEARÁ**V O T O**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - (Relator):

Conforme ressaltado no relatório, trata-se de recurso extraordinário fundado no § 6º do art. 37 da Constituição, articulado pelo Estado do Ceará contra acórdão que o condenou a indenizar a família de "policia! de fato", morto "na hora e ao azo dessa atividade irregular", porque, de acordo com o aresto recorrido, independentemente do motivo do crime, o Poder Público, ao incentivar ou tolerar aquela situação, assumiu os riscos conseqüentes.

Sobre a responsabilidade objetiva do Estado, vale destacar a análise do professor Celso Antonio Bandeira de Mello (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros Editores, 15ª ed., São Paulo, 2003, p. 861):

"Admitida a responsabilidade do Estado já na segunda metade do século XIX, sua tendência foi expandir-se cada vez mais, de tal sorte que evolui de uma responsabilidade subjetiva, isto é, baseada na culpa, para uma responsabilidade objetiva, vale dizer, ancorada na simples relação de causa e efeito entre o comportamento administrativo e o evento danoso."

Relativamente à questão de ser suficiente ou não, para caracterizar a responsabilidade de indenizar o dano causado, a mera objetividade de conduta estatal lesiva a terceiro, acrescenta o Professor paulista (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros Editores, 15ª ed., São Paulo, 2003, pp. 868-869):

"Parece-nos que a solução correta do problema, à luz dos princípios inerentes ao Estado de Direito - prescindindo-se, pois, de disposições particulares porventura estabelecidas nos Direitos Positivos Constitucionais -, exige o discrimen de três situações distintas, a saber:



a) Casos em que é o próprio comportamento do Estado que gera o dano. Trata-se, portanto, de conduta positiva, é dizer comissiva do Estado.

b) Casos em que não é uma atuação do Estado que produz o dano, mas, por omissão sua, evento alheio ao Estado causa um dano que o Poder Público tinha o dever de evitar. É a hipótese de 'falta de serviço', nas modalidades em que o 'serviço não funcionou' ou 'funcionou tardiamente' ou, ainda, funcionou de modo incapaz de obstar à lesão. Excluiu-se apenas o caso de mau funcionamento do serviço em que o defeito de atuação é o próprio gerador do dano, pois aí estaria configurada conduta comissiva produtora da lesão. Trata-se, aqui, apenas, de conduta omissiva do Estado ensejadora (não causadora) de dano.

c) Casos em que também não é uma atuação do Estado que produz o dano, contudo é por atividade dele que se cria a situação propiciatória do dano, porque expôs alguém a risco (em geral - embora nem sempre - em razão da guarda de coisas ou pessoas perigosas). Nessas hipóteses pode-se dizer que não há causação direta e imediata do dano por parte do Estado, mas seu comportamento ativo entra, de modo mediato, porém decisivo, na linha de causação."

De acordo com esse entendimento, diferentemente da responsabilidade subjetiva, cuja indenização decorre de procedimento culposo ou doloso, a responsabilidade objetiva estaria caracterizada pela relação causal entre a atuação estatal e o dano produzido, correlacionada a uma situação de risco. Nesse caso, somente a ausência do nexa causal poderia eximir o Estado de responder pela lesão produzida.

Na espécie, não se configura o nexa de causalidade entre a atividade policial desenvolvida pela vítima e sua morte, independentemente do fato da vítima não pertencer aos quadros da Polícia Civil, exercendo a função irregularmente. Vale ressaltar, também, que o agente provocador da morte da vítima era estranho aos quadros da Administração Pública e praticou o crime motivado por ciúmes de sua ex-companheira, conforme sumariado na sentença (fl. 206).

Importante salientar, no caso, que se afasta o nexa de causalidade com base na análise da qualificação jurídica dos fatos feita pela sentença, não há na hipótese reexame de provas, não havendo a incidência da Súmula 279 do STF. Nesse sentido, o RE

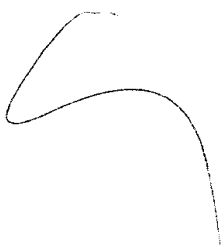
220.999, 2ª T., Redator para acórdão Min. Nelson Jobim, DJ 24.11.00 (Caso Franave).

Esta Corte, no julgamento do RE 363.423, 1ª T., Rel. Carlos Britto, DJ 16.11.04, firmou o seguinte entendimento (Informativo nº 370):

"Considerou-se inexistente o nexo de causalidade entre o dano sofrido pela recorrida e a conduta de policial militar, já que o evento danoso não decorreria de ato administrativo, mas de interesse privado movido por sentimento pessoal do agente que mantinha relacionamento amoroso com a vítima. Asseverou-se que o art. 37, §6º, da CF exige, para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado, que a ação causadora do dano a terceiro tenha sido praticada por agente público, nessa qualidade, não podendo o Estado ser responsabilizado senão quando o agente estatal estiver a exercer seu ofício ou função, ou a proceder como se estivesse a exercê-la. Entendeu-se, ainda, inadmissível a arguição de culpa, in vigilando ou in eligendo, como pressuposto para a fixação da responsabilidade objetiva estatal, que tem como requisito a prática de ato administrativo pelo agente público no exercício da função e o dano sofrido por terceiro. O relator retificou o voto anterior. RE 363423/SP, rel. Min. Carlos Britto, 16.11.2004. (RE-363423)."

Por essas razões, voto no sentido de conhecer e dar provimento ao recurso extraordinário, ficando invertidos os ônus da sucumbência salvo na hipótese de concessão da justiça gratuita (art. 12, da Lei 1.060, de 05 de fevereiro 1950).

É como voto.



SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 341.776-2

PROCED.: CEARÁ

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S): ESTADO DO CEARÁ

ADV.(A/S): PGE-CE - ÉRLON MOREIRA PINTO

RECDO.(A/S): FRANCISCO ALVES DE ALMEIDA

ADV.(A/S): EDMILSON ALMEIDA FERNANDES E OUTRO(A/S)

Decisão: Depois do voto do Ministro-Relator, que **conhece e dá provimento** ao recurso extraordinário, o julgamento foi **suspenso** em virtude do pedido de **vista** formulado pelo Ministro Eros Grau. **2ª. Turma**, 13.06.2006.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Mário José Gisi.

Carlos Alberto Cantanhede
Coordenador

17/04/2007

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 341.776-2 CEARÁ**V O T O - V I S T A**

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: Trata-se de recurso extraordinário interposto contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, decisão que deu provimento ao recurso de apelação do ora recorrido para, reformando a sentença, julgar procedente ação de indenização por ato ilícito.

2. O Relator, Ministro Gilmar Mendes, na Sessão do dia 13.6.06, votou no sentido de conhecer e dar provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Estado do Ceará.

3. Após o voto do Ministro Relator pedi vista dos autos para examinar cuidadosamente a questão.

4. O debate travado neste feito diz respeito à responsabilidade objetiva do Estado.

5. O acórdão recorrido diz que "[o] comportamento da Administração Pública, seja incentivando, permitindo ou simplesmente tolerando que terceiros exerçam irregularmente atividade típica e privativa de agente policial, acarreta a responsabilidade objetiva do Estado. Se o exercente da função foi assassinado na hora e ao azo das atividades dessa atividade irregular, pouco importa o motivo do crime. O dever de indenizar decorre dos riscos assumidos pelo Estado, por obra dos seus verdadeiros agentes" [fls. 260/261].

6. A sentença e o acórdão proferido pelo Tribunal a quo afirmam serem incontroversos: [i] o fato de a vítima exercer irregularmente atividade típica e privativa dos agentes de polícia integrantes do Quadro de Servidores do Estado-membro e [ii] o motivo do crime, ciúmes de uma ex-amante.

7. Acompanhando o raciocínio do Ministro Relator, também afastado, no caso, a incidência do óbice da Súmula n. 279 deste Tribunal, visto que não há matéria de fato a examinar. O que se pretende é o enquadramento normativo dos fatos, não a certeza e correção destes, visto que incontroversos.

8. Este Tribunal já se manifestou no sentido de que “[a] definição da norma a que um determinado conjunto fático será subsumido é matéria de direito e não de fato. O reexame vedado, na via extraordinária, é relativo à existência ou correção dos fatos afirmados como certos. Não é vedado o reexame da legitimidade da qualificação jurídica dos fatos” [RE n. 220.299, Redator para o acórdão o Ministro Nelson Jobim, DJ de 24.11.00].

9. O artigo 37, § 6º, da Constituição do Brasil dispõe que “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”.

10. A responsabilidade do Estado é objetiva. Não se reclama, para que ela se torne exigível, demonstração de culpa estatal. Basta, para que se o possa responsabilizar por dano causado ao

particular, a demonstração de nexo de causalidade entre o evento e o dano.

12. O Supremo firmou entendimento segundo o qual “[o]s elementos que compõem a estrutura e delinham o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente de responsabilidade estatal” [RE n. 109.615, Relator o Ministro Celso de Mello, RTJ 163/1107-1109].

13. Embora a Administração tenha praticado ato ilícito, ao permitir que a vítima exercesse atividade típica e privativa dos agentes de polícia, sem pertencer ao Quadro de Servidores do Estado do Ceará, o nexo causal entre a morte da vítima e as atividades por ele desenvolvidas não restou configurado. Isso impede a condenação do Estado-membro. Encontra-se ausente requisito imprescindível à caracterização da responsabilidade objetiva do Estado.

Acompanho o voto do Eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes, para conhecer e dar provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Estado do Ceará.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 341.776-2

PROCED.: CEARÁ

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S): ESTADO DO CEARÁ

ADV.(A/S): PGE-CE - ÉRLON MOREIRA PINTO

RECDO.(A/S): FRANCISCO ALVES DE ALMEIDA

ADV.(A/S): EDMILSON ALMEIDA FERNANDES E OUTRO(A/S)

Decisão: Depois do voto do Ministro-Relator, que **conhece e dá provimento** ao recurso extraordinário, o julgamento foi **suspenso** em virtude do pedido de **vista** formulado pelo Ministro Eros Grau. **2ª Turma**, 13.06.2006.

Decisão: A Turma, por votação unânime, **conheceu e deu provimento** ao recurso extraordinário, **nos termos** do voto do Relator. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. **2ª Turma**, 17.04.2007.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cezar Peluso e Eros Grau. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Wagner Gonçalves.

Carlos Alberto Cantanhede
Coordenador