

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

CLOVIS MENDES ADAUTO JUNIOR

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO POLICIAL POR ACIDENTE DE TRÂNSITO
OCORRIDO NO USO DAS PRERROGATIVAS CONCEDIDAS PELO CTB**

VOLTA REDONDA – RJ

2021

CLOVIS MENDES ADAUTO JUNIOR

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO POLICIAL POR ACIDENTE DE TRÂNSITO
OCORRIDO NO USO DAS PRERROGATIVAS CONCEDIDAS PELO CTB**

Monografia Jurídica apresentada ao Curso de Direito do Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda, pertencente à Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador:

Prof. Dr. Dalmir José Lopes Junior

VOLTA REDONDA - RJ

2021

CLOVIS MENDES ADAUTO JUNIOR

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO POLICIAL POR ACIDENTE DE TRÂNSITO
OCORRIDO NO USO DAS PRERROGATIVAS CONCEDIDAS PELO CTB**

Monografia Jurídica apresentada ao Curso de Direito do Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda, pertencente à Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em 30 de abril de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Dalmir José Lopes Junior - UFF/ICHS
Orientador

Prof^a. Caroline Garcia Ermano - UFF/ICHS

Prof. Marco Antônio Rodrigues Jorge – PPGBIOS UFF

VOLTA REDONDA - RJ
2021

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR
Gerada com informações fornecidas pelo autor

A191r Adauto júnior, Clovis Mendes
A responsabilidade civil do policial por acidente de trânsito ocorrido no uso das prerrogativas concedidas pelo CTB / Clovis Mendes Adauto júnior ; Dalmir José Lopes Junior, orientador. Volta Redonda, 2021.
57 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)-
Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Volta Redonda, 2021.

1. Responsabilidade Civil. 2. Produção intelectual. I. Lopes Junior, Dalmir José, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

CDD -

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

Com gratidão, dedico este trabalho a Deus.
Devo a Ele tudo o que sou.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, por ter me concedido saúde e demais condições necessárias à conclusão deste trabalho.

A minha amada esposa, Roberta, companheira de vida e de graduação, pelo apoio material e sentimental a mim dedicado ao longo de todo o curso de Direito.

A meus filhos, Gabriel e Daniel, que a cada gesto e sorriso inocentes impulsionaram-me em direção à efetiva realização deste sonho.

A meus pais, Clovis e Ana, que, mesmo diante de todas as adversidades impostas pela vida, obtiveram êxito em prover, com amor e dedicação, os meios necessários à minha educação e, principalmente, à formação de meu caráter.

A meu grande amigo, Coutinho Oliveira, pelos incentivos ao longo de toda graduação, com intensos debates acerca dos mais diversos assuntos afetos ao Direito.

A minha colega de curso, Jordana Gil, grande incentivadora e facilitadora de meus estudos.

A meu professor e orientador, Dalmir Lopes, pela imensa dedicação e apoio dispensados.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a minha formação acadêmica.

*A justiça sem a força é impotente,
a força sem justiça é tirana.*

Blaise Pascal

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo proporcionar uma análise técnica acerca da forma como a Administração e o Judiciário têm se posicionado quanto à responsabilidade civil de policiais envolvidos em acidentes de trânsito durante o exercício da função. Revela-se importante o presente estudo, no contexto em que, lamentavelmente, as instituições policiais tendem a imputar o dever de ressarcir ao Erário a todo policial envolvido em acidentes de trânsito com dano. Nesse sentido, são apresentados diversos aspectos inerentes à atividade policial e os fundamentos jurídicos pertinentes. Por intermédio de uma abordagem casualística, demonstra-se uma grande variedade de interpretações judiciais sobre o assunto, além de uma aparente carência de manifestações oriundas de tribunais superiores.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil. Policiais. Acidente de trânsito.

ABSTRACT

This paper aims to provide a technical analysis of how the Administration and Judiciary have positioned themselves regarding the Civil liability of police officers involved in traffic accidents in the performance of their duties. The present study proves to be important, in the context that, unfortunately, police institutions tend to attribute to all police officers involved in traffic accidents with damages the obligation of compensating the Treasury. For that matter, several aspects inherent to the police activity and the pertinent legal bases are presented. Through a case-by-case approach, a wide variety of judicial interpretations on the subject is demonstrated, in addition to an apparent lack of manifestations coming from higher courts.

Keywords: Civil Liability. Police Officers. Traffic accidents.

LISTA DE ABREVIATURAS

CTB	Código de Trânsito Brasileiro
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
STF	Supremo Tribunal Federal
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
CNH	Carteira Nacional de Habilitação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. A POLÍCIA E SUA FUNÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	15
2.1 Características Gerais da Atividade Policial.....	17
3. O CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO E AS PRERROGATIVAS CONCEDIDAS AOS VEÍCULOS DE POLÍCIA QUANDO EM SERVIÇO DE URGÊNCIA E DEVIDAMENTE IDENTIFICADOS	18
3.1 A Capacitação dos Agentes Públicos Condutores de Veículos de Emergência...19	
3.2 O Conceito de Acidente de Trânsito.....	21
4. RESPONSABILIDADE CIVIL – Breve Histórico e Conceito	22
4.1 Pressupostos da Responsabilidade Civil.....	23
4.2 Culpa Grave, Leve e Levíssima.....	27
4.3 Responsabilidade Civil do Estado <i>versus</i> Responsabilidade Civil do agente condutor de veículo de emergência.....	27
5. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	29
5.1 Teoria da Irresponsabilidade do Estado.....	29
5.2 Teoria da Responsabilidade Subjetiva do Estado.....	30
5.3 Teoria da Culpa Administrativa.....	30
5.4 Teoria do Risco Administrativo.....	30
5.5 Teoria do Risco Integral.....	31
5.6 Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado.....	31
5.7 Caso Fortuito e Força Maior.....	32
5.8 Fato Exclusivo da Vítima.....	32
5.9 Fato Exclusivo de Terceiro.....	32
6. RESPONSABILIDADE CIVIL DO AGENTE POLICIAL POR ACIDENTE DE TRÂNSITO EM SERVIÇO	33
6.1 A Caracterização da Culpa do Policial – Dolo, Imperícia, Negligência, Imprudência.....	36
6.2 O custo social decorrente responsabilização indevida do agente público.....	39
6.3 O risco de acidente inerente à natureza da atividade policial.....	40
7. A AÇÃO REGRESSIVA	42

7.1 Análise de Julgados.....	43
8. CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS.....	55

1. INTRODUÇÃO

Na atual conjuntura social, o exercício do Poder de Império do Estado demonstra-se necessário sob diversos aspectos, a fim de que sejam resguardados os interesses da coletividade, almejando-se a pacificação do meio em que vivemos.

Nessa esteira, as instituições policiais, enquanto partícipes desse cenário, representam, em última instância, a resposta efetiva do poder público aos transgressores da lei, os quais ensejam prejuízos à ordem pública e à vida em sociedade.

Assim, a polícia, enquanto braço armado do Estado, no exercício de sua função, seja ela administrativa ou judiciária, necessita muitas vezes se deslocar com celeridade, para garantir a efetiva prestação do serviço público a que se destina.

Para o cumprimento de sua missão, a polícia possui, em certas situações, autorização legal para a inobservância de normas jurídicas vigentes, objetivando o alcance do interesse coletivo.

Em razão disso, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB – Lei 9.503/97) prevê regras especialmente destinadas aos veículos de polícia, concedendo-lhes prerrogativas que visam garantir a celeridade demandada pelas atribuições policiais.

No âmbito da execução de suas funções, os veículos conduzidos por policiais podem envolver-se em acidentes, ocasionando danos ao patrimônio público e/ou particular, fazendo surgir uma controvérsia sobre a necessidade de indenizar. Assim, deparamo-nos com situação recorrente no meio policial, que é a cobrança por parte da Administração Pública, em face de seus agentes, dos valores decorrentes de prejuízos patrimoniais causados ao Estado e/ou a terceiros, em decorrência de acidentes ocorridos no exercício da função.

Considerando que a Administração pública, em muitos casos, tende a imputar ao policial o ônus das despesas geradas com reparo de viaturas e em alguns casos, chegam a ser propostas ações regressivas em face dos servidores, faz-se necessária uma análise dos aspectos envolvidos na responsabilidade civil do Estado com relação ao terceiro eventualmente prejudicado (responsabilidade objetiva), passando pelos pressupostos e evolução histórica do instituto, e discorrermos sobre

os critérios a serem adotados para uma possível imputação da responsabilidade ao agente público (responsabilidade subjetiva).

2. A POLÍCIA E SUA FUNÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O ser humano, em razão de sua natureza precipuamente social, organizou-se, desde os primórdios de sua história, em grupos, a fim de prover seus meios de subsistência e de satisfazer suas necessidades individuais e coletivas.

Com o passar do tempo e a evolução na organização das sociedades, a exemplo do que atualmente observamos no Brasil, formou-se o que hoje denominamos Estado Democrático de Direito. De acordo com SILVA (1994, p. 110), “a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social”.

Nessa esteira, para alcançar, ou ao menos buscar o alcance da justiça social objeto do Estado Democrático de Direito, é necessário que o mesmo disponha de mecanismos capazes de evitar a prática de ilícitos e de garantir, sempre que necessário, em última instância, coercitivamente, a supremacia do interesse público mediante a aplicação do disposto na ordem jurídica vigente.

Assim, constata-se que, à polícia, compete importantíssimo papel na sociedade, sem o qual se colocam em risco os pilares que sustentam a existência do próprio Estado Democrático de Direito e da sociedade como hoje a compreendemos.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu Artigo 144, prevê:

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:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

Insta consignar que, no presente trabalho, a polícia, instituição de Estado, é tratada em sentido amplo, abarcando todas as instituições citadas no dispositivo constitucional retromencionado e os servidores públicos policiais integrantes das respectivas carreiras.

2.1 Características Gerais da Atividade Policial

As atividades desempenhadas pelos servidores públicos policiais possuem características peculiares que as distinguem de quaisquer outras. Esses profissionais atuam justamente na prevenção e na correção dos desvios de conduta social, na garantia de manutenção da lei e da ordem.

Dia após dia, essa classe trabalhadora lida com os infratores da lei, estando exposta aos mais variados riscos à sua integridade física e mental.

De acordo com os dois últimos Anuários Brasileiros de Segurança Pública publicados antes da pandemia de Covid-19 (2018 e 2019) em nosso país, em média, um policial é morto por dia no exercício de suas atribuições. Ademais, a profissão apresenta altos índices de afastamentos do serviço em razão de problemas psiquiátricos.

Outrossim, a atividade policial possui natureza de serviço essencial. O Decreto Nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, estabelece o conceito do que vem a ser serviço público e atividade essencial. Vejamos:

Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.

§ 1º **São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:**

I - assistência à saúde, incluídos os serviços médicos e hospitalares;

II - assistência social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade;

III - atividades de segurança pública e privada, incluídas a vigilância, a guarda e a custódia de presos;

(grifo nosso)

Por tratar-se de atividade essencial, o trabalho policial é prestado de forma contínua, ou seja, sujeitando as equipes a turnos ininterruptos de revezamento. Nessa seara, inclusive, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou, no

juízo do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654432, no sentido de que é inconstitucional o exercício do direito de greve por parte de policiais civis e demais servidores públicos que atuam diretamente na área de segurança pública.

Diante de todo esse contexto acerca das características atinentes a tal profissão, é indispensável que reconheçamos a necessidade de deslocamentos céleres na prestação do referido serviço público, quando em atendimento de urgência e sobre certas circunstâncias, as quais serão posteriormente analisadas, a fim de que o Estado possa se fazer presente, por intermédio de seu braço armado, quando e onde necessário for, no menor lapso temporal possível. Quanto maior o tempo de resposta, menor a efetividade na prestação do serviço público, prejudicando o exercício do *jus puniendi* estatal e, conseqüentemente, expondo a população em geral à insegurança decorrente da ausência do Poder Público.

3. O CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO E AS PRERROGATIVAS CONCEDIDAS AOS VEÍCULOS DE POLÍCIA QUANDO EM SERVIÇO DE URGÊNCIA E DEVIDAMENTE IDENTIFICADOS

Em que pese o fato de a grande maioria das instituições policiais brasileiras atualmente possuírem aeronaves e embarcações, em regra, a quase totalidade dos deslocamentos de urgência que são realizados em tal atividade ocorrem por meio de transporte terrestre, pelas vias públicas, sujeitas às regras dispostas no Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997).

Faz parte da rotina dos órgãos de segurança pública o atendimento de ocorrências que demandam intervenções urgentes como flagrantes delitos, acidentes de trânsito e outras ocorrências do tipo.

Com relação às viaturas policiais, o Código de Trânsito Brasileiro concede as seguintes prerrogativas:

Art. 29. O trânsito de veículos nas vias terrestres abertas à circulação obedecerá às seguintes normas:

(...)

VII - **os veículos** destinados a socorro de incêndio e salvamento, os **de**

polícia, os de fiscalização e operação de trânsito e as ambulâncias, **além de prioridade de trânsito, gozam de livre circulação, estacionamento e parada, quando em serviço de urgência e devidamente identificados por dispositivos regulamentares de alarme sonoro e iluminação vermelha intermitente**, observadas as seguintes disposições:

a) quando os dispositivos estiverem acionados, indicando a proximidade dos veículos, todos os condutores deverão deixar livre a passagem pela faixa da esquerda, indo para a direita da via e parando, se necessário;

b) os pedestres, ao ouvir o alarme sonoro, deverão aguardar no passeio, só atravessando a via quando o veículo já tiver passado pelo local;

c) o uso de dispositivos de alarme sonoro e de iluminação vermelha intermitente só poderá ocorrer quando da efetiva prestação de serviço de urgência;

d) a prioridade de passagem na via e no cruzamento deverá se dar com velocidade reduzida e com os devidos cuidados de segurança, obedecidas as demais normas deste Código;
(grifo nosso)

No que se refere ao tratamento diferenciado estabelecido pela ordem jurídica a esses veículos em especial, compete-nos frisar alguns aspectos indispensáveis à aplicação do dispositivo legal supra:

- 1) Deverá ser uma viatura policial ostensiva, ou seja, caracterizada, de forma a ser identificada por qualquer cidadão como sendo um veículo de emergência, pela presença e uso da luz vermelha intermitente (giroflex) e do alarme sonoro (sirene). Assim, não gozam de tal prerrogativa, os veículos oficiais de instituições policiais que não possuam ou que não estejam com tais dispositivos (giroflex e sirene) acionados.
- 2) Os condutores das viaturas policiais deverão fazer uso da sirene e giroflex somente quando em efetiva prestação de serviço de urgência, para que os mesmos estejam amparados pelas prerrogativas legais.

3.1 A Capacitação dos Agentes Públicos Condutores de Veículos de Emergência

Para o alcance dos objetivos almejados pela ordem jurídica, não é suficiente que os veículos de emergência gozem das prerrogativas de livre circulação, estacionamento e parada acima mencionadas.

A capacitação dos condutores desses veículos deve abranger aspectos técnicos específicos da natureza diferenciada do serviço prestado. É indispensável esse conhecimento técnico, diante do maior risco a que estão submetidos os policiais quando em atendimento de ocorrências emergenciais. Frequentemente são exigidos deslocamentos realizados em velocidade superior àquela regulamentada para a via e, muitas vezes, com os condutores acometidos de altos níveis de estresse. Diante da maior possibilidade de colisão e/ou confronto com criminosos em fuga, é alterada significativamente a capacidade de ação e/ou reação do policial durante a condução veicular.

Considerando as peculiaridades da atividade policial, tal qual ocorre com outras categorias profissionais, a exemplo dos condutores de veículos que transportam produtos perigosos, o código de trânsito brasileiro prevê a obrigatoriedade de realização de curso especificamente destinado aos condutores de veículos de emergência. Observemos:

Art. 145. Para habilitar-se nas categorias D e E **ou para conduzir veículo** de transporte coletivo de passageiros, de escolares, **de emergência** ou de produto perigoso, o candidato deverá preencher os seguintes requisitos:
I - ser maior de vinte e um anos;
II - estar habilitado:
a) no mínimo há dois anos na categoria B, ou no mínimo há um ano na categoria C, quando pretender habilitar-se na categoria D; e
b) no mínimo há um ano na categoria C, quando pretender habilitar-se na categoria E;
III - não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima ou ser reincidente em infrações médias durante os últimos doze meses;
IV - **ser aprovado em curso especializado e em curso de treinamento de prática veicular em situação de risco**, nos termos da normatização do CONTRAN.

O Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), por intermédio da Resolução nº 493, de 05 de junho de 2014, concedeu prazo para realização de tais cursos, competindo aos órgãos de segurança pública, a promoção dos meios necessários para que seu efetivo esteja adequadamente capacitado:

Art. 43-A. Fica concedido prazo até 28 de fevereiro de 2015 para os condutores de veículos pertencentes a órgãos de segurança pública e forças armadas e auxiliares realizarem os cursos especializados previstos no caput do art. 145 do CTB.(NR)

Os referidos cursos atualmente se encontram regulamentados de acordo com o contido na Resolução Contran nº 789, de 18 de junho de 2020, a qual consolida normas sobre o processo de formação de condutores de veículos automotores e elétricos.

3.2 O Conceito de Acidente de Trânsito

Acidente de trânsito, conforme conceito de Negrini Neto e Kleinubing é “um incidente involuntário do qual participam, pelo menos, um veículo em movimento, pedestres e obstáculos fixos, isolado ou conjuntamente, ocorrido numa via terrestre, resultando danos ao patrimônio, lesões físicas ou morte”. (NEGRINI; KLEINUBING, 2012, p.14)

4. RESPONSABILIDADE CIVIL – Breve Histórico e Conceito

Ao tratarmos da responsabilidade do policial por prejuízo acarretado em consequência de acidente de trânsito, estamos diante de um instituto há muito estudado e desenvolvido pelas sociedades ao longo da história: A responsabilidade civil.

Buscam-se respostas para as seguintes perguntas: Quem provoca prejuízo (dano) a outro deve ser punido? Como seria essa punição? Em quais casos deve haver sanção? Quanto ao prejudicado, como pode ser minimizado ou corrigido esse dano?

Sabemos que o desenvolvimento do Direito é consequência direta do desenvolvimento das sociedades. Assim, ao longo da história, observamos que o conceito e a aplicação prática daquilo que hoje entendemos como responsabilidade civil sofreu uma série de mudanças.

Inicialmente, o prejuízo causado por um indivíduo a outro era “reparado”, ou seja, retribuído, por meio da violência, a exemplo da Lei de Talião (*olho por olho, dente por dente*).

Em momento posterior, passou-se a admitir a substituição da vingança baseada em violência física, pela reparação econômica do dano, a critério da vítima.

Atualmente, o Instituto da responsabilidade civil vincula-se à noção, imposta pela ordem jurídica, de que, todo aquele que provoque prejuízo a outrem em razão da prática de ato ilícito ou do descumprimento de obrigação convencional, deverá reparar o dano causado.

Para STOCO (2007, p. 114):

A noção da responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra, que vem do latim *respondere*, responder a alguma coisa, ou seja, a necessidade que existe de responsabilizar alguém pelos seus atos danosos. Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através dos integrantes da sociedade humana, de impor a todos o dever de responder por seus atos, traduz a própria noção de justiça existente no grupo social estratificado. Revela-se, pois, como algo inarredável da natureza humana.

Já DINIZ (2003, p. 34) conceitua como:

A responsabilidade civil é a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato do próprio imputado, de pessoa por quem ele responde, ou de fato de coisa ou animal sob sua guarda (responsabilidade subjetiva), ou, ainda, de simples imposição legal (responsabilidade objetiva).

O Código Civil Brasileiro estabelece a obrigação de reparação do dano causado a outrem por ato ilícito, conforme descrito em seu artigo 927:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Logo, o conceito de responsabilidade civil encontra-se, em geral, associado ao descumprimento de uma obrigação, seja ela legal ou convencionada, surgindo como consequência de tal inobservância, com o fim de reparar o prejuízo acarretado a outrem.

4.1 Pressupostos da Responsabilidade Civil

Os pressupostos da responsabilidade civil são os elementos que integram o conceito de tal instituto. Em que pese a existência de divergências doutrinárias, em geral, são reconhecidos como pressupostos: a existência de uma ação (comissiva ou omissiva); um dano moral ou patrimonial causado à vítima; o nexo de causalidade entre o dano e a ação, e a culpa do agente.

a) A Ação (Conduta Humana)

A conduta humana pode ser comissiva (ação – conduta positiva) ou omissiva (omissão – conduta negativa). Trata-se do ato humano que gerou o dano a outrem.

Quanto à conduta humana, assevera DINIZ (2003, p. 43):

A ação, elemento constitutivo da responsabilidade, vem a ser o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável do próprio agente ou de terceiro, ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado.

A autora também destaca a possibilidade de que a ação humana lícita seja passível de responsabilização do agente. Trata-se de hipótese menos frequente, a exemplo dos atos praticados em estado de necessidade, que, apesar de lícitos (Código Civil, art. 188, II), estão sujeitos à reparação civil.

Outrossim, quando tratamos do risco associado ao exercício de determinadas atividades, tal qual amoldam-se perfeitamente as atividades de policiamento, típicas de Estado, a Teoria da Responsabilidade Objetiva, a ser apresentada oportunamente, admite a responsabilização por atos lícitos.

Conforme DI PIETRO (2008, p. 614):

segundo alguns autores, o Estado só responde se o dano decorrer de ato antijurídico, o que deve ser entendido em seus devidos termos. Ato antijurídico não pode ser entendido, para esse fim, como ato ilícito, pois é evidente que a licitude ou ilicitude do ato é irrelevante para fins de responsabilidade objetiva; caso contrário, danos decorrentes de obra pública, por exemplo, ainda que lícitamente realizada, não seriam indenizados pelo Estado. Somente se pode aceitar como pressuposto da responsabilidade objetiva a prática de ato antijurídico se este, mesmo sendo lícito, for entendido como ato causador de dano anormal e específico a determinadas pessoas, rompendo o princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais. Por outras palavras, ato antijurídico, para fins de responsabilidade objetiva do Estado, é o ato ilícito e o ato lícito que cause dano anormal e específico”

b) Dano Patrimonial ou Moral Causado à Vítima

Não há responsabilidade civil sem a constatação de dano ou prejuízo acarretado. O Dano pode ser de duas espécies: Dano Material (ou Patrimonial); e Dano Moral (ou Extrapatrimonial).

Dano Material (ou Patrimonial) são aqueles decorrentes da lesão a bens jurídicos dotados de valor econômico.

O dano patrimonial vem a ser a lesão concreta, que afeta um interesse relativo ao patrimônio da vítima, consistente na perda ou deterioração, total ou parcial, dos bens materiais que lhe pertencem, sendo suscetível de avaliação pecuniária e de indenização pelo responsável. Constituem danos patrimoniais a privação do uso da coisa, os estragos nela causados, a incapacitação do lesado para o trabalho, a ofensa a sua reputação, quando tiver repercussão na sua vida profissional ou em seus negócios. (DINIZ, 2005, p. 70).

Dano Moral (ou Extrapatrimonial) são aqueles decorrentes da lesão a bens jurídicos cujo valor econômico não é passível de avaliação objetiva.

Assim, no momento atual, doutrina e jurisprudência dominantes têm como adquirido que o dano moral é aquele que, independentemente de prejuízo material, fere direitos personalíssimos, isto é, todo e qualquer atributo que individualiza cada pessoa, tal como a liberdade, a honra, a atividade profissional, a reputação, as manifestações culturais e intelectuais, entre outros. O dano é ainda considerado moral quando os efeitos da ação, embora não repercutam na órbita de seu patrimônio material, originam angústia, dor, sofrimento, tristeza ou humilhação à vítima, trazendo-lhe sensações e emoções negativas" (BODIN DE MORAES, 2003, p. 157-158).

c) Nexos de Causalidade entre o Dano e a Ação

É a relação de causa e efeito entre a ação (conduta humana) e o dano ocorrido como resultado dessa ação.

Nas palavras de CAVALIERI FILHO (2012, p. 49):

“O conceito de nexos causal não é jurídico; decorre das leis naturais. É o vínculo, a ligação ou relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado.”

d) Culpa do Agente

De acordo com os ensinamentos de TARTUCE (2013, p. 445), para efeitos de responsabilidade civil, a culpa em sentido amplo, ou culpa genérica (culpa lato sensu) abrange o dolo e a culpa estrita (culpa stricto sensu). Vejamos:

O dolo constitui uma violação intencional do dever jurídico com o objetivo de

prejudicar outrem. Trata-se da ação ou omissão voluntária mencionada no art. 186 do CC. Nos termos do que consta do art. 944, caput, do Código Civil, presente o dolo, vale a regra do princípio da reparação dos danos, o que significa que todos os danos suportados pela vítima serão indenizados.

Já na culpa *stricto sensu*, não há a intenção de provocar o dano a outrem, de forma que o dano ocorre por falha do agente quanto ao seu dever de cautela, podendo tratar-se de negligência, imprudência ou imperícia.

Cavaliere Filho define a culpa estrita como “conduta voluntária, contrária ao dever de cuidado imposto pelo Direito, com a produção de um evento danoso involuntário, porém previsto ou previsível.”(CAVALIERE FILHO, 2005, p. 59).

Quando falamos em culpa estrita, tratamos, então, da inobservância do agente quanto às diligências que a ordem jurídica impõe ao homem médio. Pode configurar-se por ação ou omissão.

Configura-se como Negligência a falta de zelo representada por uma conduta omissiva. O agente deixa de fazer algo (omissão) que, se fosse cuidadoso, teria feito. Exemplo: O condutor de veículo de emergência que deixa de verificar ou de relatar a seus superiores a respeito da falta de condições de segurança da viatura (Pneus lisos, por exemplo) e, por isso, acaba provocando acidente de trânsito.

No caso da Imprudência, o agente atua em inobservância ao dever de cautela. O indivíduo faz algo (ação) que, se fosse cauteloso, não teria feito. Exemplo: O condutor de veículo de emergência que, a fim de capturar criminoso que empreendia fuga a pé, invade uma via que se encontrava interditada, sendo usada como área de lazer, e acaba atropelando algumas crianças que brincavam no local.

Na hipótese de Imperícia, o agente provoca o dano em decorrência de agir sem a aptidão técnica necessária para a atividade. Exemplo: acidente de trânsito provocado por condutor que não possui carteira de habilitação.

4.2 Culpa Grave, Leve e Levíssima

Em que pese a legislação em vigor não tratar acerca da gradação da culpa estrita, doutrina e jurisprudência reconhecem a existência de tal distinção.

Outrossim, temos inúmeros processos judiciais que versam a respeito de acidentes envolvendo viaturas de polícia, com decisões fundamentadas nos critérios de gradação da culpa a seguir apresentados, razão pela qual demonstra-se de suma importância o conhecimento de tais conceitos.

Essa classificação leva em consideração o grau de reprovabilidade da conduta humana. Dessa forma, temos: culpa grave, quando a conduta imprópria da pessoa comum equipara-se ao dolo; culpa leve, conduta que, se adotada a atenção e cautela ordinária, não teria acarretado dano ; e culpa levíssima, conduta que, se adotada a atenção e cautela extraordinária, não teria acarretado o dano.

4.3 Responsabilidade Civil do Estado *versus* Responsabilidade Civil do Agente Conductor de Veículo de Emergência

O presente estudo leva-nos a analisar o tema sobre uma ótica bipartida, qual seja, existem dois vínculos jurídicos observados quando tratamos da responsabilidade civil decorrente de acidente de trânsito ocorrido com veículos de emergência, fazendo-se mister apresentarmos detalhadamente cada um desses vínculos.

Tomemos o exemplo de uma equipe policial que, durante um deslocamento de emergência para atendimento de ocorrência de roubo, colide lateralmente em outro veículo que transitava pela mesma via, causando danos à viatura e ao veículo atingido.

Na hipótese aventada, temos como primeiro vínculo jurídico, aquele por meio do qual o Estado deve indenizar o proprietário do veículo colidido, em razão dos danos provocados pelo acidente, na forma prevista no Parágrafo 6º, do Artigo 37 da Constituição Federal:

§ 6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado

prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem à terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.
(grifo nosso)

Temos, nesse caso, situação envolvendo a responsabilização do Estado, a qual possui características próprias (responsabilidade civil do Estado).

Já o segundo vínculo jurídico citado, na situação apresentada, seria aquele entre a Administração e o agente condutor do veículo de emergência, sendo esse o ponto chave de nosso trabalho, o qual será apresentado em momento posterior.

5. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil do Estado versa acerca da possibilidade de imputar-se ao ente público a obrigação de reparar os danos causados por seus agentes a terceiros.

Segundo MELLO (2008, p. 977):

A responsabilidade civil do Estado está ligada a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos a esfera juridicamente garantida de outrem e que lhes sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.

No caso em estudo, tratamos aqui da análise da possível responsabilização do Estado quanto ao dano eventualmente causado a terceiro em razão da conduta de seus agentes.

Historicamente, com o desenvolvimento das sociedades, que cresceram e tornaram-se cada vez mais complexas, passaram a surgir diversas teorias a respeito da responsabilidade civil do Estado, como veremos.

5.1 Teoria da Irresponsabilidade do Estado

O entendimento preconizado por essa teoria fora aplicado em nosso país no período imperial. Típica dos regimes absolutistas, preconizava a total ausência de responsabilidade do Estado pelos danos por ele causados.

5.2 Teoria da Responsabilidade Subjetiva do Estado

Para essa teoria, a responsabilidade civil do Estado está condicionada à constatação de que o agente público tenha agido com dolo ou culpa (elemento subjetivo). Nesse sentido, para a responsabilização estatal deve ser comprovada a existência: a) da conduta humana praticada pelo agente público; b) do dano; c) do nexo causal entre a conduta do agente público e o dano provocado d) de dolo ou culpa por parte do agente público causador do dano.

A teoria da responsabilidade subjetiva do Estado apresenta grande obstáculo à responsabilização estatal, uma vez que, nesse caso, a vítima necessita comprovar que o agente agiu com dolo ou culpa.

5.3 Teoria da Culpa Administrativa

Para essa teoria, não se faz necessária a avaliação do elemento subjetivo na conduta do agente, sendo a responsabilização estatal pautada na comprovação de que o serviço público não tenha sido prestado, ou tenha sido prestado com falhas. Podemos dizer que, para essa teoria, a ideia de culpa estaria ligada ao serviço, e não à conduta do agente.

5.4 Teoria do Risco Administrativo

Essa teoria serve de base para a chamada responsabilidade objetiva do Estado. Representa um avanço no sentido de que, por esse entendimento, a vítima não mais necessita comprovar a ocorrência de culpa por parte do Estado ou de seus agentes, bastando a comprovação do nexo causal existente entre a conduta do agente público e o dano causado à esfera jurídica da vítima. Essa teoria admite a existência de alguns excludentes da responsabilidade civil, como veremos adiante.

5.5 Teoria do Risco Integral

O entendimento firmado por essa teoria é pelo cabimento da responsabilidade objetiva do Estado, contudo, nesse caso, diferente da teoria do risco administrativo, não são admitidas hipóteses de exclusão da responsabilidade civil do Estado, devendo o mesmo responder integralmente por todo e qualquer dano causado por seus agentes a terceiros.

5.6 Teoria da responsabilidade objetiva do Estado

Tem como base a teoria do risco administrativo. A legislação pátria reconhece a responsabilidade civil objetiva do Estado como regra.

Nesse escopo, diferente do que ocorre nas demais relações sociais em geral, nas quais, ressalvadas algumas exceções, a regra é de que a responsabilidade civil esteja associada à ideia de culpa, sendo necessária a comprovação da mesma (responsabilidade subjetiva), na responsabilidade civil objetiva, é indiferente a existência de culpa, sendo suficiente a comprovação da existência do ato lesivo praticado pelo agente do Estado e da comprovação do nexo causal entre tal ato e o dano alegado.

Contudo, a responsabilidade do Estado pelos atos praticados por seus agentes não é total e irrestrita, visto que não se admite em nosso regramento a teoria do risco integral. Quanto a isso, são reconhecidas hipóteses em que, dadas as circunstâncias, exclui-se o nexo causal entre a ação do Estado e o dano provocado, não sendo imputado à pessoa jurídica de direito público o dever de indenizar.

Podemos citar como excludentes do nexo de causalidade, sendo afastada a responsabilidade do Estado, o caso fortuito, a força maior, o fato exclusivo da vítima e o fato exclusivo de terceiro.

5.7 Caso Fortuito e Força Maior

Em que pesem as divergências doutrinárias quanto ao conceito de caso fortuito e força maior, de acordo com os ensinamentos de TARTUCE (2016, p. 455), temos: “caso fortuito como o evento totalmente imprevisível decorrente de ato humano ou de evento natural. Já a força maior constitui um evento previsível, mas inevitável ou irresistível, decorrente de uma ou outra causa”.

5.8 Fato Exclusivo da Vítima

Situação na qual o nexo causal entre a conduta do agente público e o dano é desfeito, uma vez que a conduta geradora do dano, em verdade, é da vítima, excluindo-se, assim, a responsabilidade do Estado.

5.9 Fato Exclusivo de Terceiro

Hipótese em que há nexo causal entre a conduta de terceiro e o dano, deixando de existir nexo de causalidade com a conduta do agente público.

Insta consignarmos que, quanto à omissão, a responsabilidade civil Estatal é subjetiva, contudo, em razão de sua delimitação, o tema do presente trabalho abarca tão somente atos não omissivos do Estado, razão pela qual trataremos apenas da responsabilidade objetiva estatal decorrente de atos praticados por agentes dos órgãos de segurança pública e que tenham provocado danos, em consequência de acidentes de trânsito ocorridos durante o atendimento de ocorrências policiais de natureza emergencial.

6. RESPONSABILIDADE CIVIL DO AGENTE POLICIAL POR ACIDENTE DE TRÂNSITO EM SERVIÇO

Apresentados os principais conceitos atinentes à responsabilidade civil do Estado, cumpre-nos agora verificar quais critérios devem ser utilizados na análise da possível responsabilização do agente público em face da Administração.

Quando analisamos a responsabilidade civil do agente público condutor de veículo de emergência, estamos diante de hipótese de responsabilidade subjetiva, uma vez que aqui não se está avaliando a relação do Estado com um terceiro prejudicado, mas a relação do agente público com a pessoa jurídica de direito público para a qual presta serviço. Nesse escopo, tratando-se de responsabilidade subjetiva, a culpa do agente configura-se como um dos pressupostos necessários para a caracterização de sua responsabilidade civil por acidente.

Nesse tópico abordaremos os aspectos relevantes, que não podem deixar de ser observados quando realizada a avaliação do caso concreto envolvendo acidentes ocorridos com viaturas policiais em deslocamentos de emergência.

Lamentavelmente, é comum no meio policial que a Administração impute ao servidor, sem a adoção de parâmetros técnicos adequados, o dever de ressarcir o Erário em todo e qualquer evento que provoque dano ao patrimônio público. Muitas vezes ouve-se a frase “melhor pagar, para não ter perturbação”.

Em verdade, são instaurados inúmeros procedimentos administrativos com o objetivo de apurar responsabilidades dessa espécie, para os mais diversos tipos de bens públicos, e o que se vê, na prática, com a devida vênia quanto ao uso da expressão descontextualizada, é uma cultura de “*in dubio pro societate*” por parte da Administração, no sentido de que, em caso de dúvidas na apuração (o que ocorre rotineiramente), o servidor deve arcar com o prejuízo, a fim de resguardar o interesse público, como se onerar indevidamente o servidor em prol da reposição de valores ao Erário representasse uma ação em favor da sociedade. Em contrapartida, há uma cultura de aceitação por parte dos policiais, que vêm nesses procedimentos um enorme desgaste diante de seus pares e superiores hierárquicos, chegando muitas vezes a assumirem uma responsabilidade que não lhes compete

tão somente para livrarem-se dos transtornos decorrentes desse desgaste profissional e emocional.

Como tratamos especificamente de danos causados a viaturas policiais, bens em geral de elevado valor econômico, a situação se torna ainda mais grave, visto que, em tais casos, são envolvidos valores significativos, que, no caso de responsabilização do agente, traz grande desequilíbrio às finanças pessoais do servidor.

De tal forma, devem ser adotados critérios pautados na técnica jurídica, para que não sejam cometidas injustiças com esses valorosos profissionais, bem como para que o patrimônio público seja devidamente resguardado.

Contextualizando o conteúdo anteriormente apresentado, faz-se necessário observar que, diante de um acidente de trânsito envolvendo viatura policial, a fim de constatar os fatos, devemos avaliar inicialmente os seguintes aspectos, todos relevantes para fins de identificação de eventual responsabilização do agente público condutor e relacionados entre si:

- a) Se o acidente provocou danos a terceiros ou somente ao patrimônio do ente público;
- b) Caso tenha provocado danos a terceiros, se há ou não responsabilidade civil do Estado quanto ao dano provocado, ou seja, obrigação de que a pessoa jurídica de direito público indenize a vítima (Responsabilidade Objetiva);
- c) Caso haja responsabilidade civil do Estado, se o agente público agiu com dolo ou culpa.

Pois bem, no que tange ao primeiro aspecto, caso o acidente de trânsito tenha provocado danos somente ao patrimônio próprio do ente público, nossa análise limitar-se-á ao campo da responsabilidade civil subjetiva do agente, com a verificação da possível existência de dolo ou culpa por parte do mesmo.

No caso de o acidente ter provocado lesão à esfera jurídica de terceiro, faz-se necessário analisarmos, primeiramente, a presença dos pressupostos aplicáveis à responsabilidade civil objetiva, inseridas no contexto da relação do Estado com o terceiro prejudicado, pois, a depender do que se apurar, pode ser afastada, como reflexo, a responsabilidade subjetiva do condutor do veículo de emergência, como veremos.

Havendo terceiro prejudicado no acidente, na apuração da responsabilidade civil do Estado, pode acontecer de constatar-se a existência de um dos fatores excludentes da responsabilidade civil objetiva, qual seja, o caso fortuito, a força maior, o fato exclusivo da vítima ou o fato exclusivo de terceiro. Caso isso ocorra, sendo excluída a responsabilidade civil do Estado pelo desfazimento do nexo causal entre a conduta do agente e o dano provocado, teremos como reflexo a não responsabilização do condutor do veículo, tanto pelos danos gerados ao terceiro como pelos danos suportados pela pessoa jurídica de direito público, também pela inexistência de nexo causal. Nesse caso, havendo interesse, poderá o Estado buscar a reparação do dano junto ao causador do acidente, se houver.

Sendo hipótese de responsabilização do ente estatal, configurada a existência de todos os pressupostos do instituto e ausentes as causas excludentes do nexo de causalidade, faz-se necessário passarmos à análise da culpa do agente público na conduta, para a verificação de uma possível imputação de responsabilidade ao mesmo¹.

Dada a relevância do estudo da culpa do condutor dentro do contexto do presente trabalho, o assunto será abordado em tópico específico, posteriormente.

Vejamos alguns exemplos práticos da análise dos aspectos apresentados:

Exemplo 1: Viatura ostensiva da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), durante tentativa de abordagem a veículo que evadiu à ordem de parada, transitando em velocidade acima da regulamentada para a via (140 km/h), com os dispositivos sonoros e luminosos acionados, perde o controle da direção, saindo de pista e colidindo contra a ribanceira, danificando a viatura.

Temos, no caso apresentado, situação na qual não há terceiro prejudicado, ou seja, trata-se de hipótese em que deverá ser verificada a existência de dolo ou culpa do condutor, bastando tal análise, em que pese a sua complexidade, para a constatação acerca da existência ou inexistência de responsabilidade do condutor.

Exemplo 2: Viatura Ostensiva da Polícia Rodoviária Federal (PRF), durante deslocamento para atendimento de ocorrência de roubo a passageiros de um ônibus, transitando pelo acostamento da rodovia, em velocidade superior à

¹ É possível, ainda, que haja concorrência de culpas entre o agente público e o terceiro envolvido, hipótese em que a responsabilidade do policial deverá ser reduzida proporcionalmente ao percentual causal do seu agir.

regulamentada para a via (140 km/h), com os dispositivos sonoros e luminosos acionados, após uma curva fechada, colide na traseira de um veículo que também transitava pelo acostamento, resultando em danos à viatura e ao veículo atingido.

No segundo exemplo identificamos a existência de dano ao patrimônio público (viatura) e ao patrimônio de terceiro (proprietário do veículo atingido), contudo, no caso, verificamos também a presença de uma excludente do nexo causal, representada pelo fato exclusivo da vítima, uma vez que o veículo atingido transitava pelo acostamento da rodovia, colocando-se em situação de risco, praticando ato ilegal. Assim, não há o que se falar em responsabilidade do condutor do veículo de emergência, tanto com relação aos prejuízos do terceiro envolvido quanto no que se refere ao dano ao patrimônio público.

Exemplo 3: Viatura da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, transitando dentro do limite de velocidade regulamentado para a via, transportando preso de alta periculosidade, com os dispositivos sonoros e luminosos acionados, ao realizar ultrapassagem colide lateralmente em outro veículo, danificando-o.

Nesse caso, configurada a presença dos pressupostos da responsabilidade civil objetiva e ausentes causas excludentes do nexo causal, deverá, no exemplo, o Estado do Rio de Janeiro (Pessoa Jurídica de Direito Público Interno) ser responsabilizado pelo dano causado ao proprietário do veículo danificado. Contudo, quanto à responsabilidade civil do policial que conduzia o veículo no momento do acidente, há a necessidade de apuração minuciosa da existência de culpa, conforme será abordado a seguir.

6.1 A Caracterização da Culpa do Policial

Conforme o anteriormente apresentado, a culpa, em sentido amplo, abrange as hipóteses de Dolo, Imperícia, Negligência e Imprudência.

Quanto ao dolo, apesar da possibilidade jurídica de sua ocorrência, trata-se de hipótese remota, uma vez que, na prática, é extremamente incomum que um policial durante a prestação de um serviço de urgência, tenha a intenção de provocar

um acidente de trânsito. Todavia, comprovado o dolo, deve haver a responsabilização do agente.

No que se refere à culpa em sentido estrito, a sua constatação deverá enquadrar-se como imperícia, negligência ou imprudência.

Configura-se a imperícia quando o agente provoca o resultado danoso em razão da falta de conhecimento técnico ou habilidade específica necessária ao desenvolvimento da atividade.

Nesse sentido, para a constatação da modalidade de culpa por imperícia, no caso do acidente de trânsito, faz-se necessária a apuração de que o servidor não possua CNH, esteja com a mesma em situação irregular ou que não possua o curso específico para condutores de veículo de emergência.

Vemos, então, que para a configuração da imperícia, é necessária a comprovação da falta de habilitação e/ou capacitação do policial. Dessa forma, podemos afirmar que se trata de situação prévia, que deveria ser do conhecimento dos gestores do Órgão, os quais não deveriam determinar que um policial com a carteira de habilitação irregular ou que não possua os cursos obrigatórios ao seu mister, desempenhasse atividades de tal natureza. Assim, em regra, exceto na hipótese de o agente estar conduzindo a viatura em desacordo com as determinações estabelecidas pela Administração, não há o que falar em atribuição de culpa por imperícia a policiais que tenham se envolvido em acidente de trânsito durante o exercício de suas funções.

Como visto anteriormente, a negligência trata-se da hipótese em que o agente deixa de adotar medidas de cuidados que, se adotadas, poderiam ter evitado o acidente. Quanto a essa modalidade de culpa, devemos tecer alguns comentários pertinentes.

Por se tratar de atendimento de emergência, a simples constatação de que o veículo era conduzido sem a utilização do sistema de luzes intermitentes (grifoflex) e/ou do sinal sonoro (sirene) no momento do deslocamento que deu causa ao acidente, é suficiente para a configuração a negligência por parte do agente, uma vez que o Código de Trânsito Brasileiro impõe tal obrigação aos condutores de veículos de emergência.

Ademais, admitindo-se que o uso das prerrogativas concedidas pelo Código de Trânsito Brasileiro não tem o condão de afastar o dever de cautela do agente,

indispensável à segurança no trânsito, podemos concluir pela possibilidade de enquadramento da conduta do policial em tal modalidade de culpa, a depender do caso concreto, ainda que em atendimento de serviço de emergência, uma vez que o próprio Artigo 29 do CTB prevê a observância de alguns cuidados por parte de tais condutores: “a prioridade de passagem na via e no cruzamento deverá se dar com velocidade reduzida e com os devidos cuidados de segurança, obedecidas as demais normas deste Código”;

Contudo, para a caracterização da negligência, não basta a comprovação de que o policial tenha deixado de agir com a cautela exigível do “homem médio”, mas, devemos nos certificar de que a adoção de tal cautela seria exigível diante do contexto fático do caso concreto.

De tal forma, deixar de reduzir a velocidade ao se aproximar de uma curva de pequeno raio, por exemplo, pode ser entendida como uma conduta negligente, quando praticada por um cidadão comum ao conduzir seu veículo particular, contudo, observado o interesse público, é admissível que um veículo de polícia em deslocamento para uma ocorrência envolvendo reféns, deixe de reduzir a velocidade na mesma situação, desde que entenda pela possibilidade de realizar a curva sob tais circunstâncias (fato que ocorre com a capacitação do policial, reforçada pela prática adquirida ao longo da carreira).

Esse posicionamento justifica-se diante da magnitude do bem jurídico tutelado a ser defendido pela equipe policial em deslocamento (vida dos reféns) e do necessário reconhecimento do risco intrínseco à natureza do serviço policial.

A imprudência refere-se, como já tratado, à modalidade de culpa caracterizada por uma conduta (ação) adotada em inobservância ao adequado dever de cautela.

Ao analisarmos a questão da possibilidade de enquadramento da conduta do policial como imprudente, deparamo-nos com uma situação complexa. A legislação em vigor atribuiu a possibilidade de que, sob certas circunstâncias, os veículos em atendimento de emergência, a exemplo das viaturas policiais, deixem de observar as obrigações impostas aos demais usuários das vias, sendo o autorizativo legal, salvo melhor juízo, fundamentado no interesse público existente na prestação do referido serviço, considerado de natureza essencial.

Por um lado, não podem ser desprezadas as prerrogativas de prioridade de trânsito, livre circulação, estacionamento e parada concedidas pelo Código de Trânsito Brasileiro aos veículos policiais em atendimento de emergência, por outro lado, o exercício dessas prerrogativas não pode servir de salvo conduto para ações absurdamente irresponsáveis, que gerem elevado risco à coletividade.

Por conseguinte, em que pese a possibilidade de configuração dessa modalidade de culpa, torna-se necessário, para a devida avaliação de cada caso concreto, sopesar o risco representado pela conduta do agente e o risco a ser suportado pela sociedade no caso de eventual atraso no atendimento da ocorrência.

Ante o exposto, ao realizar uma ultrapassagem pela direita a fim de alcançar veículo que acabara de participar do cometimento de um roubo, a equipe policial busca o alcance de seu dever funcional. De tal forma, em caso de colisão, o estrito cumprimento do dever legal há de afastar a tese de imprudência na conduta do agente.

6.2 O Custo Social Decorrente da Responsabilização Indevida do Agente Público

É indispensável que, ao analisarmos a possibilidade de responsabilização do policial condutor de veículo de emergência, tenhamos ciência dos seus possíveis reflexos na prestação do serviço público, os quais podem afetar diretamente a segurança pública.

Sobre as finalidades a serem alcançadas pelo instituto da responsabilidade civil, NORONHA (2003, p. 437) afirma: “[...] se essa finalidade (dita função reparatória, ressarcitória ou indenizatória) é a primacial, a responsabilidade civil desempenha outras importantes funções, uma sancionatória (ou punitiva) e outra preventiva (ou dissuasora)”.

Acerca da função preventiva da responsabilidade civil, afirma BITTAR (1999, p. 121)

De fato, não só reparatória, mas ainda preventiva é a missão da sanção

civil, que ora frisamos.

Possibilita, de um lado, a desestimulação de ações lesivas, diante da perspectiva desfavorável com que se depara o possível agente, obrigando-o, ou a retrair-se, ou, no mínimo, a meditar sobre os ônus que terá de suportar.

Antes de adentrarmos no tema propriamente dito, insta mencionarmos que, conceitualmente, essas finalidades da responsabilidade civil estão associadas ao dano moral, contudo, quanto ao aspecto que nos interessa apresentar (função preventiva), são argumentos válidos para a demonstração dos nefastos efeitos decorrentes de uma injusta responsabilização dos policiais condutores de veículos de emergência, tanto em se tratando de danos patrimoniais como extrapatrimoniais, como veremos a seguir.

Sob essa ótica, vemos que a aplicação da sanção civil gera efeitos em duas vertentes, uma direcionada ao indivíduo penalizado, e outra projetada sobre os demais indivíduos de seu meio, os quais testemunharam a aplicação da punição como consequência do dano provocado pelo indivíduo.

Logo, enquanto uma sanção corretamente aplicada tende a inibir a repetição do ato pelo punido e pelos demais componentes de seu meio, ante o receio de punição, a responsabilização indevida do agente público tende a inibir o exercício adequado da função pública, ante o fundado receio de que, ao fazer uso das prerrogativas instituídas em lei aos veículos de polícia, o agente possa ser novamente punido.

Da mesma forma, a aplicação de sanções inadequadamente apuradas ecoa no meio policial, gerando sensação de injustiça entre os agentes, que passam a temer que o mesmo lhes ocorra e, nesse cenário, mudam seus comportamentos, deixando de atuar em suas funções da maneira que outrora faziam, provocando, sem dúvidas, prejuízos à segurança pública, com um alto custo social envolvido nesse fenômeno.

6.3 O Risco de Acidente Inerente à Natureza da Atividade Policial

A natureza da atividade policial está diretamente relacionada ao maior grau de risco de envolvimento em acidentes de trânsito.

A descarga emocional gerada pela situação recorrente de estresse a que são expostos, associada a jornadas de trabalho extenuantes, formam um cenário extremamente propício a acidentes.

Ante o exposto, trata-se de um risco inerente à natureza do serviço público prestado, cabendo-nos refletir acerca do seguinte questionamento: até que ponto é justo transferir-se o risco da atividade estatal ao agente público?

Em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o Projeto de Lei Complementar 53/2019, de autoria do deputado estadual Altair Moraes (PRB-SP), busca isentar os policiais, em algumas situações, de eventuais danos causados por acidentes ocorridos durante o exercício da função pública.

Como justificativa ao projeto de lei complementar proposto, o autor da iniciativa legislativa argumenta:

Em que pese o dever policial de zelar pela vida e integridade de pessoas e bens, os agentes policiais do Estado de São Paulo, quando em situações extremas de perseguição a veículos em fuga, restam limitados na execução de sua atividade de influxo do temor da obrigação de ter que arcar com o conserto de viaturas.

Diante disso, se faz necessária alteração legislativa para garantir que eventuais albarroamentos provocados por policiais em situações de perseguição, não sejam repassados aos agentes de segurança pública estaduais.

A questão do risco envolvido também pode ser analisada em analogia àquela disposta no Parágrafo 1º do Artigo 462 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o qual estabelece:

Art. 462

[...]

§ 1º - Em caso de dano causado pelo empregado, o desconto será lícito, desde de que esta possibilidade tenha sido acordada ou na ocorrência de dolo do empregado.

A norma trabalhista, ainda que não aplicável ao regime jurídico dos servidores públicos policiais, nos serve de parâmetro no sentido em que abre margem ao entendimento de que a ordem jurídica teria atribuído à pessoa jurídica o ônus de arcar com as despesas decorrentes de danos culposamente provocados por seus agentes.

Oportunamente veremos alguns julgados proferidos com base na tese da analogia ao disposto na lei trabalhista, contudo, seus críticos, que divergem desse entendimento, alegam que o dispositivo não proíbe a cobrança dos danos causados culposamente pelos trabalhadores, mas, tão somente, impede que os respectivos valores sejam descontados do salário dos empregados. É isso o que afirmou o Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 743860 – RS (2005/0065195-0), no qual firmou o entendimento de que “a norma do § 1º do art. 462 da CLT não exclui a responsabilidade por danos causados culposamente pelo empregado ao empregador, apenas veda o desconto nos salários daquele de importância relativa à indenização por danos, salvo se acordado ou se houver dolo do empregado.”

Todavia, ainda que se admita esse entendimento (da não proibição da cobrança), é compreensível que os riscos inerentes à atividade desenvolvida devam ser suportados pela pessoa jurídica.

A propósito, seguindo na aplicação da analogia às normas trabalhistas, é exatamente isso o que prevê o princípio da alteridade, consagrado no ramo do direito do trabalho, o qual determina que os riscos da atividade empresarial ficam a cargo do empregador e não podem ser transferidos ao empregado. É esse o mandamento contido no Artigo 2º da CLT:

“Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, **assumindo os riscos da atividade** econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.” (grifo nosso)

Assim, partindo-se da premissa de que o risco de acidente de trânsito é inerente ao serviço típico de Estado prestado pelas instituições policiais, deveria o Poder público arcar com o ônus gerado pela sua atividade, sendo esses custos suportados pela coletividade, destinatária da ação Estatal.

7. A AÇÃO REGRESSIVA

As pessoas jurídicas de direito público exercem suas competências por meio de seus agentes, pessoas físicas a quem são atribuídas funções públicas.

Sob determinadas circunstâncias, há a possibilidade de que o Estado busque o ressarcimento dos valores desembolsados em razão da indenização paga às vítimas de danos provocados por seus agentes. Em tais casos, a Pessoa Jurídica de Direito Público pode propor a chamada ação regressiva, em face do servidor ou agente público que deu causa ao pagamento da indenização pelo Ente Estatal, decorrente de sua responsabilização. É isso o que também prevê Artigo 37 da Constituição Federal. Vejamos:

§ 6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem à terceiros, **assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.**
(grifo nosso)

De acordo com a disciplina constitucional já apresentada, as pessoas jurídicas são responsáveis pelos danos que seus agentes causarem, nessa qualidade, a terceiros, contudo, assegura-se o direito, nos casos de dolo ou culpa, dos entes públicos pleitearem, em juízo, que os agentes causadores do dano sejam condenados a ressarcir aos cofres públicos os valores desembolsados em decorrência de seus atos.

Assevera MEIRELLES (2012, p. 725):

A ação regressiva da Administração contra o causador direto do dano está instituída pelo §6º do art. 37 da CF como mandamento a todas as entidades públicas e particulares prestadoras de serviços públicos. Para o êxito desta ação exigem-se dois requisitos: primeiro, que a Administração já tenha sido condenada a indenizar a vítima do dano sofrido; segundo, que se comprove a culpa do funcionário no evento danoso.

7.1 Análise de Julgados

Apresentadas as principais considerações a respeito dessa espécie de ação (ação regressiva), faremos agora a análise de alguns julgados que tratam especificamente da responsabilidade civil de agentes públicos por danos causados em decorrência de acidentes de trânsito ocorridos no exercício da função.

A presente análise visa fornecer uma visão prática acerca de como tem sido a interpretação do judiciário quanto à aplicação de todo o conteúdo teórico apresentado neste trabalho acadêmico.

É grande o número de processos judiciais cujo objeto versa acerca de uma possível responsabilização do agente público por dano decorrente de acidente de trânsito ocorrido em serviço. À primeira vista, parece simples a questão: havendo dolo ou culpa do agente, o mesmo será responsabilizado.

Contudo, ao enfrentar essa espécie de lide no caso concreto, o judiciário deve analisar todo o contexto fático e normativo aplicável e, como veremos, há diversas linhas de interpretação aptas a fundamentar suas decisões.

Inicialmente, vejamos trecho extraído do acórdão da AC 1002404302826-5/001 – TJMG:

ACÇÃO DE INDENIZAÇÃO. ACIDENTE COM VIATURA POLICIAL. ATRIBUIÇÃO DA CULPA DO EVENTO DANOSO AO MILITAR CONDUTOR. PROVA. AUSÊNCIA. REGRESSO IMPROCEDENTE. SENTENÇA REFORMADA. O acidente de viatura policial, durante perseguição de supostos marginais, onde não se comprova a culpa do condutor na ocorrência do evento danoso, inviabiliza a condenação do agente público em ação de regresso. Importante ressaltar que durante uma perseguição policial o agente público tem muitas vezes o dever de ultrapassar a velocidade máxima da via em que encontra, sob pena de, assim não o fazendo, deixar que o criminoso se refugie do local do crime, descumprindo o dever de zelar pela ordem pública conforme disposto no artigo 144, § 5º, da Constituição Federal que estabelece: "Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiro militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil". Desse modo, nem mesmo a alegação de que o condutor do veículo se encontrava em excesso de velocidade para a via permite a caracterização de sua culpa pelo evento danoso, visto que o cumprimento do dever constitucional acima citado deve,

nas especificidades do caso em concreto, se sobrepor à alegada regra de trânsito não observada.

Nessa decisão, ao avaliar a existência de culpa por parte do policial condutor do veículo, o julgador não considerou o excesso de velocidade como elemento hábil a caracterizar a conduta do agente público como imprudente.

A fundamentação demonstra o reconhecimento da necessária proteção ao interesse público envolvido, o qual teria balizado as ações do agente ao exceder os limites de velocidade da via, no intuito de evitar a evasão do criminoso.

Observamos que, nesse caso, admitiu-se a tese da inexigibilidade de conduta diversa do agente público, em razão do mesmo ter se acidentado no intuito de cumprir seu dever funcional constitucionalmente instituído. Assim, sopesando o interesse público na prestação do serviço e a aplicação da sanção civil pelo descumprimento do dever de cautela do agente, optou o judiciário por resguardar a adequada prestação do serviço público, reconhecendo a natureza diferenciada da atividade policial.

No mesmo sentido decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, excluindo a responsabilidade do réu pelo reconhecimento de que ele teria agido no estrito cumprimento do dever legal, observadas as circunstâncias em que se deu o acidente:

APELAÇÃO – AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS – RESPONSABILIDADE CIVIL – REPARAÇÃO DE PREJUÍZOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO – Pretensão regressiva da Fazenda Pública em face de Policial Militar que se envolveu em acidente de trânsito, ocasionando danos à viatura policial. RESPONSABILIDADE CIVIL – Inteligência do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal – Pessoa jurídica de direito público que responde pelos danos causados a terceiros por seus agentes, nesta qualidade – Assegurado o direito de regresso em caso de dolo ou culpa – Hipótese não configurada no caso em tela – Réu que, junto de outros companheiros de serviço, foram solicitados a prestar apoio em outra ocorrência, em que já havia policial militar alvejado – Condução da viatura policial em velocidade acima da permitida para a via – Situação de urgência – Ocorrência de acidente de trânsito neste deslocamento envolvendo a viatura que o réu dirigia – Inexistência de culpa na conduta do réu, seja na sua modalidade negligência ou imprudência – Presença de excludente de responsabilidade – Estrito cumprimento do dever legal – Danos devem ser suportados pela coletividade. Sentença de improcedência mantida. Recurso de apelação não provido.

(TJ-SP - AC: 00235657720138260053 SP 0023565-77.2013.8.26.0053,

Passando a outro caso, apresentaremos agora a ementa de um processo que, em que pese o não conhecimento do Recurso Especial, bem demonstra as divergências de posicionamento existentes quanto ao tema.

Trata-se de Agravo Regimental no Recurso Especial: 1454429 PR:

PROCESSUAL CIVIL. POLICIAL MILITAR. CONDUÇÃO DE VIATURA NA CONTRAMÃO. ACIDENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DEVIDO. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA C. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Cuida-se, na origem, de Ação de reparação de danos proposta pelo Estado do Paraná contra o ora recorrente, objetivando a condenação no pagamento de R\$ 12.912,22 (doze mil, novecentos e doze reais e vinte e dois centavos). 2. Alega o Estado do Paraná que o réu, ora recorrente, Policial Militar, ao conduzir viatura policial pela contramão enquanto atendia a uma ocorrência, colidiu com um veículo Fiat/Uno que se encontrava à sua frente, e que o impacto acarretou danos à viatura policial. Dispôs que o encarregado pelo Inquérito Técnico instaurado pelo Comando da Polícia concluiu pela culpabilidade do réu no sinistro e que, na Solução de Inquérito Técnico, foi imputado ao recorrente o pagamento de R\$ 12.912,22 (doze mil, novecentos e doze reais e vinte e dois centavos). 3. O Juiz de 1º Grau julgou improcedente o pedido, por entender, em síntese, que "o requerido agiu em estrito cumprimento do dever legal, razão pela qual resta descaracterizado o caráter ilícito da conduta e, assim, o dever de reparar as perdas e danos" (fl. 355). 4. O Tribunal a quo deu provimento à Apelação do Estado do Paraná, ora recorrido, e assim consignou na sua decisão: "Veja-se que o texto legal, não permite que os veículos dos entes públicos que estejam se dirigindo para atendimento de urgência, transitem na contramão de direção da via." "Porém, devem obedecer as demais normas do Código de Trânsito Brasileiro, conforme expressamente dispõe a alínea d, acima destacada, dentre as quais, não transitar na contramão de direção." "Portanto, não há que se falar em estrito cumprimento do dever legal quando a conduta do agente público foge aos parâmetros legalmente estabelecidos. Nestes casos, sua conduta é imprudente e deve, por essa razão, ser responsabilizado pelos danos que venha a provocar" (fls. 480 - 481, grifo acrescentado). 5. Modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher a tese do recorrente demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ. 6. A divergência jurisprudencial deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial com base na alínea c do inciso III do

art. 105 da Constituição Federal. 7. Agravo Regimental não provido.
(STJ - AgRg no REsp: 1454429 PR 2014/0115543-8, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 07/04/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/05/2015)

Pelo teor da ementa, verificamos que o juízo de primeira instância não vislumbrou a existência de dolo ou culpa do agente público, afastando a responsabilidade civil do agente sob o argumento de que o mesmo teria agido no estrito cumprimento do dever legal, contudo, em sede de recurso de apelação, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná entendeu pelo enquadramento da conduta do policial como culposa, por ter causado o dano em razão de imprudência, consubstanciada, no entendimento do Tribunal, pelo fato de o veículo de emergência transitar pela contramão de direção no momento do acidente.

Já o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina manteve durante alguns anos posicionamento no sentido da aplicação, por analogia, daquilo que estabelece o artigo 462 da Consolidação das Leis do Trabalho, interpretando, sistematicamente, o dispositivo como uma vedação à responsabilização do servidor público em razão de dano provocado em decorrência do exercício da função, excetuando-se somente os casos em que fosse comprovado que o agente praticou o ato com dolo ou culpa grave:

RESPONSABILIDADE CIVIL - ACIDENTE DE TRÂNSITO COM VIATURA OFICIAL CONDUZIDA POR POLICIAL MILITAR - AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS MATERIAIS MOVIDA PELO ESTADO CONTRA O AGENTE PÚBLICO - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CULPA GRAVE OU CONDUTA DOLOSA DO RÉU NO SINISTRO - DEVER DE INDENIZAR AFASTADO - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - MANUTENÇÃO DA VERBA ARBITRADA PELO JUÍZO A QUO - RECURSO DESPROVIDO 1. "O servidor público não responde pela reparação de dano causado a terceiro em decorrência de ato relacionado com o exercício de sua função, salvo se comprovado que procedeu com culpa grave ou dolo. A regra do § 6º, in fine, do art. 37 da Constituição Federal deve ser interpretada em consonância com a do § 1º do art. 462 da Consolidação das Leis do Trabalho". TJSC, Apelação Cível n. 2011.055338-5, Relator: Juiz Rodrigo Collaço.

Verificamos, a partir desse posicionamento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o reconhecimento da existência de um vazio normativo a respeito da situação ora submetida ao judiciário, de forma que se fez necessária a utilização de fundamentação legal reguladora de relação jurídica distinta, quais sejam as relações de trabalho regidas pela CLT, para balizar a decisão do juízo.

Nesse diapasão, utilizou-se o conceito de graduação da culpa, equiparando-se a culpa grave ao dolo, para fins de caracterização da responsabilidade civil do agente público condutor do veículo de emergência.

Posteriormente, porém, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina mudou esse posicionamento, conforme se depreende do contido no julgado a seguir apresentado:

AÇÃO REGRESSIVA. ACIDENTE DE TRÂNSITO COM VIATURA OFICIAL CONDUZIDA POR POLICIAL MILITAR. AUSÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA DO RÉU NO SINISTRO. CULPA, TODAVIA, COMPROVADA. INAPLICABILIDADE ANALÓGICA DO ARTIGO 462, § 1º, DA CLT. DEVER DE RESSARCIR O ERÁRIO EVIDENCIADO. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. "A norma do § 1º do art. 462 da CLT não exclui a responsabilidade por danos causados culposamente pelo empregado ao empregador, apenas veda o desconto nos salários daquele de importância relativa à indenização por danos, salvo se acordado ou se houver dolo do empregado" TJSC, Apelação Cível 2012.061924-6. Relator: Des. Subst. Paulo Ricardo Bruschi.

Vê-se, assim, que, agora, em consonância com o posicionamento do STJ, o julgador não coaduna com o entendimento até então firmado, tomando como inadequada a aplicação ao caso concreto daquilo que descreve a norma trabalhista, da forma como fora interpretada anteriormente.

Contudo, da fundamentação apresentada na decisão, vemos que, apesar de não concordar com a tese de gradação da culpa, o relator reconhece a importância da verificação de que o policial condutor do veículo possa ter agido no estrito cumprimento do dever legal, visto que, configurada tal situação, haverá a inexigência de conduta diversa do agente, afastando-se, assim, a sua responsabilidade civil. É o que diz o trecho da fundamentação:

Diante disso, urge se verifique se, diante das condições climáticas e, especialmente, pela necessidade de pronto atendimento ao veículo parado na rodovia, havia como se exigir outra conduta do policial, hipótese que, se não configurada, isto é, se não se lhe puder exigir outra conduta, não se poderá responsabilizá-lo pelos danos ocorridos.

Prosseguindo, trataremos agora de outro caso concreto, julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos da Apelação Cível nº 9000002-84.2010.8.26.0414:

CIVIL E ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL – ACIDENTE DE TRÂNSITO – COLISÃO DE VIATURA POLICIAL - AÇÃO REGRESSIVA – CULPA DO PREPOSTO DA ADMINISTRAÇÃO DEMONSTRADA – IMPRUDÊNCIA – INDENIZAÇÃO DEVIDA. Reparação de danos causados em razão de acidente de veículos. Danos causados em veículo particular por viatura policial. Ação regressiva objetivando o ressarcimento do valor pago ao particular a título de indenização por danos materiais. Culpa do preposto demonstrada. Os juros de mora fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual, nos termos do art. 398 do Código Civil e da Súmula nº 54 do C. STJ. Recurso da autora provido. Recurso do réu desprovido. (TJ-SP - AC: 90000028420108260414 SP 9000002-84.2010.8.26.0414, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 21/03/2019, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 21/03/2019)

Vemos agora a imputação de culpa ao policial, sendo o mesmo responsabilizado pelos danos ocorridos em razão de acidente em serviço.

Todavia, ao nos aprofundarmos na leitura da fundamentação da decisão, constatamos que, tanto o tribunal como o juízo de primeiro grau não reconheceram o instituto do “estrito cumprimento do dever legal” como alegação apta a afastar a responsabilidade civil, por entenderem que tal excludente restringe-se ao âmbito da responsabilidade penal. É o que depreendemos do trecho da decisão:

Ao contrário do que sustenta o réu, em momento algum ficou provada a existência de defeito ou falha no sistema de freios da viatura policial. Igualmente bem afastada a alegação de excludente de ilicitude, pois como bem elucidou a r. sentença: “a excludente de antijuridicidade do estrito cumprimento do dever legal relativa ao processo criminal não tem aplicação nestes autos cuja matéria em análise tem natureza

cível”(fls.200).

Nessa seara, diante de tais argumentos, insta mencionarmos que, de acordo com os ensinamentos de Rui Stoco, o ato praticado em estrito cumprimento do dever legal não é considerado ilícito e não permite a responsabilização do agente na esfera cível, em oposição ao entendimento manifestado pelo Poder Judiciário no caso. Afirma o doutrinador:

Um fato considerado ilícito perde esse caráter quando praticado no cumprimento de um dever legal. Quem age limitando-se a cumprir um dever que lhe é imposto por lei penal ou extrapenal e procede sem abusos ou desvios no cumprimento desse dever não ingressa no campo da ilicitude. (STOCO, 2014, p. 284).

STOCO (2014, p. 284) assevera, ainda, a respeito da situação específica do agente público que, no exercício de suas funções, tenha causado dano:

Nos casos de estrito cumprimento do dever legal, em que o agente público é exonerado da responsabilidade pelos danos causados, a vítima deve buscar o ressarcimento do Estado, já que no art. 37, § 6º, da CF “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.

No que tange à ação regressiva, o autor esclarece:

o Estado não terá ação de regresso contra o seu servidor, pois estará ele acobertado pela excludente do estrito cumprimento do dever legal (que legitima seu ato), cabendo à Administração, exclusivamente, arcar com os prejuízos que o seu preposto, nessa condição, causar a terceiros, no exercício de um dever legal, ao qual lhe era escusado descumprir.

Constatamos, pelo demonstrado, que há divergência jurisprudencial quanto

a esse ponto.

Indo além, passemos, então, à análise de um outro julgamento, também do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, no caso concreto, reconheceu não só a exclusão da responsabilidade civil decorrente do exercício do estrito cumprimento do dever legal, mas, em seus fundamentos, admitiu que, dadas as características intrínsecas ao serviço público prestado (no caso, uma ambulância do SAMU), o risco pela sua prestação caberia ao Estado:

AÇÃO DE REGRESSO Acidente automobilístico envolvendo ambulância do SAMU Veículo oficial direcionando-se ao atendimento de vítima de atropelamento Colisão em cruzamento Danos que não podem ser imputados ao servidor, no cumprimento do seu mister Cautelas tomadas, com sinais sonoros e luminosos em funcionamento Diminuição da velocidade da viatura no entroncamento das ruas Ausência de culpa basilar para a responsabilização de regresso Estrito cumprimento do dever legal Necessidade de ponderação dos danos advindos da atuação dos agentes públicos com os custos sociais e institucionais Precedentes jurisprudenciais Apelação não provida. TJSP, Apelação Cível 0005452-75.2013.8.26.0053. Relator Des. Fermino Magnani Filho.

Na fundamentação, o Desembargador Fermino Magnani Filho, relator do processo, apresentou os seguintes argumentos:

[...] No entanto, a análise dos fatos, bem como dos pressupostos que delineiam o dever de indenizar, recomendam uma ponderação pautada pela razoabilidade, sob pena de desencadear consequências sociais mais gravosas do que o dano que se quer reparar.

No caso dos autos, especificamente, é necessário afastar o dever de indenizar que o Município de São Paulo pretende imputar ao requerido.

2- Algumas atividades desempenhadas pelo Estado, por meio de seus agentes, pressupõem, por si só, alguma “flexibilização” de regras aplicáveis aos particulares. Do contrário, o fim buscado nunca seria atingido. É o caso da velocidade que alguns veículos devem imprimir para lograr êxito em seu mister, como se dá tipicamente com equipes do Corpo de Bombeiros, busca, resgate e salvamento.

De nada adiantaria a condução vagarosa, absolutamente ineficiente para proteger vidas e arrostar o perigo. É da natureza do exercício destas atividades a presteza, o que pode ensejar como de fato ocorre direção acima das velocidades permitidas nas vias públicas.

Ressalte-se: não se está a estimular, aqui, que as ações dos agentes públicos sejam realizadas de qualquer jeito, de modo irresponsável. Não. O que aqui se apregoa é que a análise se dê sob um crivo razoável, para

não ensejar condutas temerosas e ineficientes dos agentes públicos, que a todo instante poderiam vir a ser chamados para indenizar prejuízos causados no *estrito cumprimento do dever legal*. Não há que se falar, pois, em culpa. [...]

No mesmo sentido decidiu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul nos autos da Apelação Cível 0065706-66.2013.8.21.7000:

ACIDENTE DE TRÂNSITO. VIATURA. ATENDIMENTO A OCORRÊNCIA POLICIAL. AQUAPLANAGEM. ABALROAMENTO. 1. Veículo do Estado que atendia à ocorrência de tentativa de roubo, e, em face da forte chuva havida na data, o automóvel terminou por aquaplanar, vindo o réu a perder o controle do veículo, colidindo no poste de luz. Circunstância que não permite imputar ao condutor da viatura a culpa pela ocorrência do sinistro. Não haveria como exigir cautela ordinariamente exigida dos demais condutores da via. Agente público que, ao cabo, agia no estrito cumprimento do dever legal. Caso típico de responsabilidade civil objetiva do Estado decorrente do risco da atividade. Apelação Cível 0065706-66.2013.8.21.7000 – TJRS. Relator Des. José Aquino Flores de Camargo.

Por fim, após a apresentação de alguns julgamentos que tratam da responsabilidade civil do agente público por danos causados em decorrência de acidentes de trânsito ocorridos no exercício da função, podemos constatar que não há uniformidade de entendimento no âmbito do judiciário acerca do assunto.

8. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo suscitar questionamentos teóricos e práticos acerca da forma como o Judiciário e a Administração Pública têm enfrentado a responsabilização dos policiais por danos provocados em razão de acidentes de trânsito ocorridos no exercício da função essencial que desempenham.

Após uma breve explanação acerca das competências exercidas pelas instituições policiais brasileiras, cujas funções são dotadas de características únicas, servindo de sustentáculo ao Estado Democrático de Direito, e dos principais aspectos que envolvem o instituto da responsabilidade civil, foram apresentados critérios técnicos práticos, pautados nos referenciais teóricos tratados e na legislação em vigor.

Posteriormente, foram analisados alguns julgados sobre o tema, dos quais pudemos constatar uma grande divergência de posicionamentos.

Ante o exposto, concluímos que se trata de assunto complexo, que não se restringe a respostas prontas e simplistas do tipo “o agente público responderá no caso de dolo ou culpa”, visto que pudemos identificar uma grande quantidade de variáveis capazes de alterar o contexto específico de cada caso concreto.

Na avaliação da responsabilidade civil do agente público policial, a verificação da culpa estrita abrange as questões mais complexas, visto que não é comum a ocorrência de acidentes de trânsito, em serviço, provocados por condutas dolosas.

Considerando a obrigatoriedade de capacitação dos condutores de veículos de emergência, da forma imposta pelas normas em vigor, a eventual caracterização de culpa por imperícia, deve nos conduzir à conclusão de que o ente público não tenha proporcionado a capacitação do policial, afastando-se, assim, a responsabilidade civil da pessoa do agente, no caso da imperícia, por estar-se diante de um descumprimento de obrigação imposta às próprias instituições policiais.

Quanto à imprudência e negligência, entendemos que deve ser ponderada a conduta do agente diante do serviço público a ser prestado naquele momento. Trata-se de situação dicotômica: será priorizada a prestação do serviço de maneira célere e adequada, com o conseqüente risco de acidente de trânsito inerente à natureza do serviço público (a ser custeado pela coletividade) ou, por outro lado, será exigida do policial uma conduta de cuidados ordinários, deixando-se em segundo plano a celeridade característica necessária aos atendimentos de ocorrências policiais de emergência.

Diante desse cenário, parece-nos razoável que seja priorizado o serviço público prestado, em detrimento do dever de cautela ordinário, até mesmo porque a análise sistêmica da legislação vigente em nosso país, nos conduz a esse entendimento, haja vista as prerrogativas concedidas aos veículos de emergência e aos agentes policiais, sob certas circunstâncias, que tem nitidamente como bem jurídico tutelado a proteção dos interesses coletivos.

Nessa esteira, observamos que há uma carência de jurisprudência oriunda dos tribunais superiores pátrios, o que talvez explique a diversidade de entendimentos entre os órgãos do poder judiciário.

Outrossim, cumpre-nos concluir que, na hipótese de a Administração Pública passar a adotar amplamente critérios técnicos na apuração de tais fatos, em especial nos processos administrativos instaurados a fim averiguar eventual responsabilização dos policiais, colocando-se o interesse público em posição de destaque, a imensa maioria desses acidentes de trânsito estariam amparados pelo estrito cumprimento do dever legal, de forma que sequer deveriam, em sua maioria, ser submetidos ao Poder Judiciário.

Por fim, essa atitude não só contribuiria para a “desjudicialização” desses casos, com a conseqüente contribuição para a celeridade da justiça, ante a diminuição de demandas submetidas ao judiciário, mas contribuiria para o aumento da segurança jurídica dos policiais, resultando em melhores resultados institucionais, em decorrência de não haver receio por parte dos agentes em cumprirem suas obrigações funcionais.

REFERÊNCIAS

BITTAR, Carlos Alberto. **Reparação Civil por Danos morais**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 121.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. **Danos à pessoa humana: uma leitura civil constitucional dos danos morais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 157-158.

BRASIL. **Conselho Nacional de Trânsito. Resolução nº 493, de 05 de junho de 2014**. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/resolucao4932014.pdf>>. Acesso em: 20/02/2021.

BRASIL. **Conselho Nacional de Trânsito. Resolução nº 789, de 18 de junho de 2020**. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/resolucao7892020.pdf>>. Acesso em: 20/02/2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 17/02/2021.

BRASIL. **Decreto Lei nº 5452, de 01 de maio de 1943**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 10/04/2021.

BRASIL. **Decreto nº 10282, de 20 de março de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-022/2020/decreto/D10282.htm>. Acesso em: 18/02/2021.

BRASIL. **Lei nº 9503, de 03 de setembro de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm>. Acesso em: 18/02/2021.

BRASIL. **Lei nº 10406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 22/02/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 1454429**. T2 - Segunda Turma. Relator Min. Herman Benjamin. Brasília, 07 de abril de 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 743860 – RS 2005/0065195-0**. T4- Quarta Turma. Relator Min. Cesar Asfor Rocha. Brasília, 03 de maio de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo (ARE)**

654432. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 07 de outubro de 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1002404302826-5/001.** 6ª Câmara Cível. Relator Des. Edilson Olímpio Fernandes. Belo Horizonte, 09 de outubro de 2007.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível nº 00657066620138217000.** Décima Segunda Câmara Cível. Relator José Aquino Flôres de Camargo. Porto Alegre, 18 de julho de 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Apelação Cível nº 2011.055338-5.** Quarta Câmara de Direito Público. Relator Rodrigo Collaço. Florianópolis, 01 de março de 2012.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Apelação Cível nº 2012.061924-6.** Terceira Câmara de Direito Público. Relator Paulo Ricardo Bruschi. Florianópolis, 30 de junho de 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 00054527520138260053.** 5ª Câmara de Direito Público. Relator Fermino Magnani Filho. São Paulo, 13 de outubro de 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 00235657720138260053.** 8ª Câmara de Direito Público. Relator Leonel Costa. São Paulo, 27 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 90000028420108260414.** 9ª Câmara de Direito Público. Relator Décio Notarangeli. São Paulo, 21 de março de 2019.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Novo Programa de Responsabilidade Civil.** 6 Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 59.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 49

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil.** Vol.7. 17ªed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 34.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil.** Vol.7. 17ªed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 43.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil.** Vol.7. 19ªed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 70.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 21ª ed., São Paulo, Atlas,

2008, p. 614.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. São Paulo: FBSP, 2018

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. São Paulo: FBSP, 2019

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 38 ed., 2012, p. 725

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 977.

NEGRINI NETO, Osvaldo; KLEINUBING, Rodrigo. **Dinâmica dos acidentes de Trânsito: Análises, Reconstruções e Prevenção**. 4. ed. Campinas: Millenium, 2012, p. 14.

NORONHA, Fernando. **Direito das Obrigações: Fundamento do direito das obrigações**. V. 1. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 437.

SÃO PAULO. **Projeto de Lei Complementar 53/2019**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000276493>>. Acesso em: 10/04/2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 110.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 114.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil: doutrina e jurisprudência**. 10. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014, p. 284.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 3 Ed. São Paulo: Editora Método, 2013, p. 445.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil. Direito das obrigações e responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 11ª ed. 2016. p. 455.