

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE
VIOLÊNCIA OCORRIDAS NAS ESCOLAS PÚBLICAS (MUNICIPAIS,
ESTADUAIS E FEDERAIS) DA REGIÃO SUDESTE DO BRASIL**

FILIPPE SOARES RODRIGUES

Rio de Janeiro
2008

FILIFE SOARES RODRIGUES

REPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE VIOLÊNCIA OCORRIDAS
NAS ESCOLAS PÚBLICAS (MUNICIPAIS, ESTADUAIS E FEDERAIS) DA REGIÃO
SUDESTE DO BRASIL

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientador: Professor Enzo Bello

Rio de Janeiro
2008

Rodrigues, Filipe Soares.

Responsabilidade Civil do Estado nos casos de violências nas escolas públicas (municipais, estaduais e federais) da região sudeste do Brasil / Filipe Soares Rodrigues-2008

61 fls.

Orientador: Professor Enzo Bello

Monografia (graduação em direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade de Direito.

1. Responsabilidade do Estado – Monografias. 2. Violência na escola.

I. Rodrigues, Filipe Soares. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Faculdade de Direito. III. Título.

CDD 342.151

FILIPESOARES RODRIGUES

REPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE VIOLÊNCIA OCORRIDAS
NAS ESCOLAS PÚBLICAS (MUNICIPAIS, ESTADUAIS E FEDERAIS) DA REGIÃO
SUDESTE DO BRASIL.

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito

Data de aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. _____ da _____.

Prof. _____ da _____.

Prof. _____ da _____.

RESUMO

O presente estudo objetiva apurar a responsabilidade civil do Poder Público por condutas violentas ocorridas dentro de instituições públicas de ensino básico e fundamental situadas na região sudeste do Brasil, seja no âmbito municipal, estadual ou federal. Para tanto, far-se-á uma análise do instituto da responsabilidade civil, com apresentação das teorias objetiva e subjetiva, que consubstanciam o tema em questão. Posteriormente, será demonstrada a teoria predominantemente adotada pelo direito brasileiro na Constituição Federal de 1988, vigente até os dias atuais, com destaque para controvérsia quanto à responsabilização estatal por condutas omissivas da Administração Pública. Em seguida será delimitado o conceito de violência que se pretende atingir, bem como apresentado dados concretos dessas condutas violentas em todo o Brasil. Passo seguinte será o destaque para desrespeito aos direitos fundamentais da segurança e educação, que encontram-se previstos no artigo 6º da Carta Magna brasileira. Além disso, serão apresentadas opiniões de alguns estudiosos sobre o tema da “violência nas escolas”. Outra questão destacada no estudo, que possui evidente ligação com a prática de crimes nas escolas públicas, de autoria, na maioria das vezes, de crianças e adolescentes, é a discussão na sociedade quanto à necessidade ou não de redução da maioria penal. Acerca desta discussão, serão expostas opiniões de figuras de destaque no cenário nacional, como o Presidente da República Federativa do Brasil. No presente trabalho, serão ainda reproduzidos alguns casos corriqueiros de condutas violentas acontecidas em algumas escolas públicas situadas na região sudeste do Brasil, com subsequente destaque para entendimento que domina a jurisprudência nacional sobre os casos propostos. Por derradeiro, será traçada uma conclusão quanto à responsabilização estatal por danos gerados aos “atores” que compõem o ambiente das escolas públicas da região sudeste, tendo por fundamento o entendimento manifestado pela jurisprudência dos estados que compõem essa região do país, bem como do Supremo Tribunal Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Violência nas escolas públicas; responsabilidade civil do Estado.

ABSTRACT

This study aims to determine the liability of public authorities for violent conduct occurring in public institutions of elementary and basic education located in southeastern Brazil. With this objective will be made an analysis of the Liability of the State, with presentation of objective and subjective theories, which embody the theme in question. Later, will be demonstrated the predominantly theory adopted by Brazilian Federal Constitution of 1988, in force until the present day, with reference to controversy about the State responsibility for omission acts of Public Administration. Next will be defined the concept of violence to be achieved, and presented concrete evidence of violent conduct throughout Brazil. Next step will be the focus for disrespect for the fundamental rights of safety and education, which are set out in Article 6 of Brazilian Federal Constitution. Further reviews will be presented by some scholars on the theme of "violence in schools". Another issue highlighted in the study, which has obvious connection with the commission of crimes in public schools, authored, in most cases, children and adolescents, is the discussion in society about the necessity or otherwise of reducing the criminal adulthood. About this discussion will be exposed views of prominent figures on the national scene, as the President of the Federative Republic of Brazil. In this study will also be posted some common cases of violent conduct emerged in public schools located in southeastern Brazil, with subsequent emphasis on understanding that dominates the national case law on cases proposed. Finally, a conclusion will be drawn on the state accountability for damages caused to the "actors" who make up the environment of public schools in the Southeast, based understanding shown by the case law of the states that make up this region of the country and the Supreme Federal Court.

KEYWORDS: Violence in public schools; liability of the state.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
CAPÍTULO I DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	11
1.1 Evolução histórica	11
1.1.1 <u>A Teoria Irresponsabilidade do Estado</u>	11
1.1.2 <u>Teoria da Responsabilidade com Culpa</u>	12
1.1.3 <u>Teoria da Culpa Administrativa</u>	13
1.1.4 <u>Teoria da Responsabilidade Objetiva</u>	13
1.2 Concepção adotada pelo direito brasileiro	14
1.2.1 <u>Controvérsia quanto à responsabilidade civil do Estado decorrente de condutas omissivas de seus respectivos agentes</u>	16
1.3 Causas Excludentes da responsabilidade estatal	22
1.4. Do dano e sua reparação	24
1.4.1 <u>Instrumentos de reparação do dano</u>	27
1.5 Prescrição	28
CAPÍTULO II A VIOLÊNCIA INVADINDO AS ESCOLAS PÚBLICAS	31
CAPÍTULO III DO DESCUMPRIMENTO DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS À EDUCAÇÃO E À SEGURANÇA	38
3.1. Da discussão acerca da redução da maioria penal	41
3.1.1 <u>Argumentos a favor da redução da maioria penal e seus defensores</u>	42
3.1.2 <u>Argumentos contrários a redução da maioria penal e seus defensores</u>	43

CAPÍTULO IV CASOS CORRIQUEIROS DE VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO SUDESTE E SUBSEQUENTE ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	46
4.1 Agressões (físicas, morais e/ou psicológicas).....	46
4.2 As balas perdidas que atingem estabelecimentos de ensino da rede pública	50
4.3 Tráfico de entorpecentes e o consumo de drogas	55
CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo abordar as ocasiões em que se poderá atribuir, efetivamente, responsabilidade civil ao Estado em casos de condutas violentas ocorridas em instituições escolares públicas da região sudeste do Brasil. O problema central do tema proposto reside nos seguintes questionamentos: Em que circunstâncias se configura responsabilidade objetiva do Poder Público, e em quais situações essa responsabilidade estatal será subjetiva, em sede específica de casos relacionados a práticas violentas ocorridas nas instituições escolares da rede pública? Qual o entendimento predominante nos Tribunais de Justiça dos estados que compõem a região sudeste do país, bem como do Supremo Tribunal Federal, no que tange a este tema? A partir da resposta destas interrogativas delimitar-se-á, com base o estudo das modernas teorias da responsabilidade civil objetiva e subjetiva, o modelo de responsabilidade civil que poderá ser atribuída à Administração Pública por práticas violentas que assolam o ambiente escolar da rede pública de ensino na região sudeste do Brasil.

Portanto, o objeto de estudo reside na análise, na jurisprudência, da responsabilidade civil do Estado em função de condutas violentas ocorridas em escolas públicas municipais, estaduais e municipais da região sudeste do Brasil, tais como: agressões (físicas, morais e psicológicas) entre alunos e entre professores e alunos, atuação de gangues de traficantes de entorpecentes dentro e nos arredores dos estabelecimentos de ensino, bem como casos de “balas perdidas” que atingem instituições escolares que integram a rede pública de ensino desta região do Brasil. A pesquisa teve como marco inicial o ano de 1988, ano em que foi promulgada a Constituição Federal da República do Brasil, vigente até os dias atuais, e que adotou como modelo básico a teoria da responsabilidade civil objetiva.

A fim de esclarecer esta questão serão expostos diversos casos de condutas violentas praticadas em escolas públicas situadas na região sudeste do Brasil, com subsequente análise quanto à teoria que deve ser aplicada ao caso concreto exposto.

A regra geral adotada para resolução da questão pautou-se na teoria da responsabilidade civil objetiva, ou seja, se demonstrado o nexo de causalidade entre o dano e a conduta estatal, o Estado deverá ser responsabilizado, independentemente da análise dos

elementos subjetivos (dolo e culpa). Isso porque este foi o modelo adotado pela Carta Magna brasileira, conforme se pode observar no art. 37, § 6º do referido instrumento constitucional.

Todavia, nem sempre a teoria objetiva adotada pela Constituição Federal do Brasil, acima destacada, terá perfeita aplicabilidade. Em sede de conduta omissiva, muitas vezes não poderá ser identificado o agente estatal que concorreu diretamente para a ocorrência do dano à terceiro, se configurando, dessa forma, uma omissão genérica.

Nesses casos, conforme será demonstrado mais adiante, a teoria a ser utilizada deverá ser a da responsabilidade civil subjetiva, segundo a qual, o Estado somente poderá ser responsabilizado se demonstrada uma omissão juridicamente relevante decorrente de imprudência, negligência ou imperícia do Poder Público, ou seja, o cidadão tinha o direito a determinado serviço fundamental que deveria ser prestado pelo Poder Público, mas este falhou no cumprimento de sua obrigação. Deverá ser comprovado também onexo causal entre essa omissão estatal e o eventual dano causado a terceiro. Caso o evento danoso seja decorrente de fato imprevisível, ou tenha sido gerado por responsabilidade exclusiva da vítima, restará afastada a responsabilidade civil estatal.

O tema escolhido é de grande relevância, pois são cada vez mais comuns práticas violentas nos ambientes escolares das instituições de ensino básico e fundamental do Estado.

São freqüentes casos dos mais diversos tipos de agressões entre alunos, ou agressões entre alunos e professores, bem como a atuação de vândalos revestidos de estudantes que depredam os estabelecimentos escolares. Outro tipo de conduta violenta que envolve a escola é a atuação de traficantes de entorpecentes nos arredores da escola, contaminando um ambiente que deveria se caracterizar pela tranqüilidade. Relevante destacar ainda as chamadas “balas perdidas”, que é outro tipo de conduta violenta que vem se tornando parte do cotidiano das sociedades que integram os grandes centros urbanos, e as escolas públicas localizadas nas grandes cidades também passaram a ser atingidas por esse tipo de violência.

Entretanto, nem sempre é fácil aferir a responsabilidade civil do Estado em casos como os destacados anteriormente, o que só poder ser feito, inicialmente, com o conhecimento das teorias da responsabilidade civil objetiva e da responsabilidade civil subjetiva, alicerces para fundamentação da responsabilidade civil da Administração Pública. Além disso, deve-se adequar as teorias supracitadas ao determinado caso concreto, para, assim, concluir se o dano foi efetivamente causado pela ação ou omissão do Estado.

Diante dessa dificuldade, faz-se mister um estudo que esclareça quando determinado dano poderá ser, efetivamente, atribuído ao Poder Público, devendo este repará-lo por meio de indenização, o que denota ao presente estudo um caráter jurídico-sociológico.

A base para o desenvolvimento do tema serão as teorias da responsabilidade civil (objetiva e subjetiva), que consubstanciam eventual obrigatoriedade de reparação de determinado dano por parte do Estado.

Em torno da conceituação e do conseqüente entendimento dessas teorias é que será viável estabelecer até que ponto poderá a Administração Pública ser responsabilizada por dano decorrente de condutas violentas praticadas nas escolas públicas brasileiras.

É pacífica a definição da teoria da responsabilidade civil objetiva na doutrina (nacional e estrangeira) e na jurisprudência, podendo ser entendida, em suma, como a responsabilização do Estado independentemente da análise elementos subjetivos do dolo e culpa. Não há também controvérsia quanto ao significado da responsabilidade civil subjetiva, onde o Estado somente poderá ser responsabilizado se demonstrado dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) na atuação do Poder Público.

No que se refere ao termo “violência” a que se faz referência, faz-se mister uma delimitação do conceito desta palavra para que se possa compreender o que se quer dizer quando se menciona, neste estudo, a expressão “conduta violenta.”

O termo violência em si mesmo não pode ser definido com sinônimo de crime; é preciso adequá-lo a determinada realidade fática para averiguar se a conduta praticada é contrária às normas jurídicas positivadas. Uma palmada desferida por uma mãe a fim de educar seu filho, por exemplo, a despeito de poder ser encarado como ato violento, não é uma conduta ilícita.

Entretanto, o termo violência que integra o presente estudo foi utilizado com o objetivo de indicar ações ilícitas, contrárias ao ordenamento jurídico brasileiro, que restrinjam a liberdade de ir e vir, que ameacem as integridades física, psicológica e moral dos cidadãos que integram o quadro social das escolas da rede de ensino público da região sudeste do Brasil, ou seja, professores, alunos, funcionários que tenham, de qualquer forma, ofendida a capacidade para prática de estudo e do exercício de suas profissões. Por prática violenta entende-se também atos de vandalismo que depreciam o patrimônio público, contaminando, desta maneira, o ambiente escolar, que deveria se caracterizar pela tranquilidade. Em suma, violência pode ser entendida como desrespeito àquilo que uma sociedade define como justo e

direito, atingindo valores como liberdade, espontaneidade. Pode ser praticado por meio de abuso físico ou psíquico.

O raciocínio utilizado é o **dedutivo**¹ tendo em vista que o ponto de partida da pesquisa são as modernas teorias da responsabilidade civil objetiva e subjetiva, que possuem definições incontroversas, aceitas em doutrinas e jurisprudências de todo o mundo.

Fica evidente, dessa forma, que irá se partir uma premissa geral para análise de situações particulares.

A pesquisa seguiu a seguinte ordem cronológica: (i) revisão de literatura sobre os conceitos das teorias de responsabilidade civil objetiva e subjetiva, com indicação da teoria predominante adotada pelo direito brasileiro na responsabilização do Estado (ii) apresentação casos concretos de violência ocorridos nas escolas públicas estaduais e federais da região sudeste do Brasil (iii) delimitação da aplicabilidade das teorias referidas para responsabilização da Administração Pública nos casos concretos mencionados.

O estudo ocorreu através de levantamento documental baseado em fontes legislativas (Constituição Federal brasileira de 1988 e Código Civil que atualmente vige no Brasil, promulgado em 2002); jurisprudência (decisões do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça dos estados que integram a região sudeste do Brasil); leituras doutrinárias, impressas e eletrônicas, acerca da responsabilidade civil do Estado.

¹ GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza e DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re) Pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática*, 2ª edição, Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 23.

CAPÍTULO I DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Inicialmente faz-se indispensável dissecar o conceito jurídico de “responsabilidade”. A palavra possui origem no verbo latino *respondere*, significando a obrigação que alguém tem de assumir com as conseqüências jurídicas de sua atividade, contendo, ainda, a raiz latina de *spondeo*, fórmula através do qual se vinculava, no Direito Romano, o devedor nos contratos verbais.

A responsabilidade está ligada, dessa forma, ao surgimento de uma obrigação derivada, ou seja, um dever jurídico sucessivo em função da ocorrência de um fato jurídico.

Portanto, como nos ensinam Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, a responsabilidade, no Direito, pode ser definida como “*uma obrigação derivada - dever jurídico sucessivo - de assumir as conseqüências jurídicas de um fato, conseqüências essas que podem variar (reparação de danos e/ou punição pessoal do agente lesionante) de acordo com os interesses lesados.*”²

1.1 Evolução histórica

1.1.1 A Teoria Irresponsabilidade do Estado³

Idéia que prevaleceu na metade do século XIX segundo o qual o Estado não tinha qualquer responsabilidade pelos atos praticados por seus agentes. Prevalecia o que se denominava de Estado Liberal, onde a Administração Pública possuía atuação limitada, raramente intervindo nas relações entre particulares. Daí a isenção do Poder Público à época.

² GAGLIANO, Pablo Stolza e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil – Responsabilidade Civil*, São Paulo: Saraiva, 4ª edição, 2006, p. 3.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 15ª edição, Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006, p. 450

Essa teoria não se consubstanciou por muito tempo, pois confundia-se com o Absolutismo, em que o soberano era insuscetível de causar danos e, por consequência, não podia ser responsabilizado.

Foi substituída pelo Estado de Direito, no qual o Estado deveria ter direitos e deveres comuns às pessoas jurídicas.

1.1.2 Teoria da Responsabilidade com Culpa⁴

Segundo essa teoria o Estado deveria ser responsabilizado nos casos de ação culposa de seu respectivo agente. Todavia, para averiguar a responsabilidade estatal distinguiram-se dois tipos de atividades estatais, os chamados atos de império e os atos de gestão. Atos de império eram aqueles coercitivos, decorrentes do poder soberano do Estado. Já os atos de gestão eram aqueles que se aproximavam mais do direito privado. O Estado só poderia ser civilmente responsabilizado nos atos de gestão, já que os atos de império seriam regidos pelas normas tradicionais de direito público.

Tal teoria gerou muitas críticas e provocou descontentamento das vítimas dos atos estatais, isto porque, na prática, não era fácil distinguir atos de império de atos de gestão. Muitas questões ficaram nos tribunais por um longo período por suscitarem muitas dúvidas e confusões, dando ensejo a nova teoria denominada da culpa administrativa, que encontra-se em destaque abaixo.

⁴ Loc. Cit.

1.1.3 Teoria da Culpa Administrativa⁵

Estágio evolutivo da responsabilidade estatal, uma vez que não mais necessária a distinção entre os chamados atos de império e atos de gestão.

Tal teoria foi consagrada pela doutrina desenvolvida por Paul Duez, segundo a qual a pessoa lesada não precisaria identificar o agente estatal causador do dano, bastando apenas identificar o mau funcionamento do serviço público.

O que ficou conhecido como **falta do serviço** podia ocorrer de três maneiras: inexistência do serviço, mau funcionamento do serviço ou retardamento do serviço. Em qualquer dessas hipóteses a falta do serviço implicava em existência de culpa, ainda que o serviço fosse prestado pela Administração. Dessa forma, para que se configurasse responsabilidade civil do Estado, bastava que o lesado demonstrasse a culpa estatal pela falta de serviço público devido pela Administração Pública.

1.1.4 Teoria da Responsabilidade Objetiva⁶

Após a teoria da culpa administrativa o direito moderno passou a consagrar a chamada teoria da responsabilidade objetiva do Estado, que dispensa a verificação da culpa em relação ao fato danoso. Dessa forma, incide em decorrência de fatos lícitos ou ilícitos, bastando que o interessado comprove o nexo causal entre o fato e o dano.

Tal teoria proporcionou enorme progresso, uma vez que conferiu maior benefício ao eventual lesado. Não é mais necessário provar alguns elementos que dificultavam a reparação

⁵ Ibid. p. 451

⁶ Loc. Cit.

do dano, como a falta do serviço, identificação do agente, culpa do mesmo na conduta administrativa.

Fundamento primordial para teoria da responsabilidade objetiva é a chamada teoria do risco administrativo, segundo o qual tendo o Estado maior poder e prerrogativas do que o administrado, nada mais natural que o Estado arcar com o risco natural de suas numerosas atividades. Quanto maior a concentração de poder, maior o risco.

Outro fundamento para teoria da responsabilidade objetiva que merece destaque é o chamado princípio da repartição dos encargos, ou seja, o Estado, quando condenado a reparar os prejuízos do lesado, não seria o pagador direto; os valores indenizatórios seriam resultantes da contribuição de todos os membros que compõem a sociedade.

Conclui-se, dessa forma, que a base de desenvolvimento para a teoria da responsabilidade objetiva do Estado pautou-se na justiça social, pois buscou atenuar as dificuldades e impedimentos que o indivíduo teria que suportar quando prejudicado por condutas de agentes estatais.

1.2 Conceção adotada pelo direito brasileiro

No Brasil, era o Código Civil de 1916 que regulava a responsabilidade civil do Estado e, em seu art. 15 estabelecia o seguinte:

“Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.”⁷

Tal dispositivo causou confusão, dúvida de aplicação entre os doutrinadores e operadores do direito. A controvérsia residia na discussão quanto à teoria adotada pela norma. Alguns defendiam que se tratava de responsabilidade subjetiva, sendo necessária, portanto, a

⁷ BRASIL. *Código Civil 1916*. Disponível em: < <http://legislegis.blogspot.com/2007/10/cdigo-civil-de-1916-lei-n-3071-de-1-de.html> > Acesso 14 ago 2008.

averiguação do elemento culpa na conduta do agente representante do Estado. Outra corrente defendia que estava consubstanciada a responsabilidade objetiva do Estado.

A Constituição Federal de 1946 passou a regular a matéria de forma diversa e, em seu art. 194 dispôs:

“Art. 194. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.”⁸

Foram retirados, portanto, os elementos que denunciavam a responsabilidade subjetiva do Estado. As Constituições posteriores praticamente repetiram esta redação.

A Constituição Federal em vigor, criada em 1988, regula a matéria em seu art. 37, § 6º, da CF, que estipula que **as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão por quaisquer danos que seus respectivos agentes, no exercício de suas funções, causarem a terceiros**. Trata-se de uma responsabilidade objetiva, em que Estado assume os riscos decorrentes de seus serviços. É necessário apenas demonstrar apenas o nexo de causalidade entre a atividade praticada pela Administração, não sendo analisados elementos subjetivos de dolo e culpa.

Em consonância com o referido dispositivo constitucional, o art. 43 do vigente Código Civil em vigor prevê:

“Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”⁹

Portanto, resta evidente que a teoria adotada pelo direito brasileiro é a da responsabilidade objetiva.

⁸ BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm> Acesso: 14 ago 2008.

⁹ BRASIL. Código Civil 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso 22 ago 2008.

1.2.1 Controvérsia quanto à responsabilidade civil do Estado decorrente de condutas omissivas de seus respectivos agentes

Os danos gerados a particulares podem ser ocasionados por condutas comissivas ou omissivas do Estado. Nas condutas comissivas não resta dúvida quanto à aplicação da teoria da responsabilidade objetiva, onde devem estar presentes os pressupostos **fato administrativo, dano e nexó causal**.

Contudo, nas condutas estatais omissivas reside uma discussão doutrinária. Alguns doutrinadores defendem que, mesmo nas condutas omissivas do Estado, deve ser aplicada a teoria da responsabilidade objetiva, pois, segundo eles, qualquer falta da Administração que tenha gerado dano a terceiro está incluída no risco administrativo inerente a atuação do Estado. O iminente jurista Hely Lopes Meirelles, adepto da referida tese, expõe o seguinte entendimento:

“Nessa substituição da responsabilidade individual do servidor pela responsabilidade genérica do Poder Público, cobrindo o risco da sua ação ou omissão, é que se assenta a teoria da ‘responsabilidade objetiva’ da Administração, vale dizer, da **‘responsabilidade sem culpa’, pela só ocorrência da falta anônima do serviço**, porque esta falta está, precisamente, na área dos riscos assumidos pela Administração para a consecução de seus fins.”¹⁰

Acrescenta ainda o mesmo doutrinador o seguinte:

“Todo ato ou omissão de agente administrativo, desde que lesivo e injusto, é reparável pela Fazenda Pública, sem se indagar se provém do jus imperii ou do jus gestionis, uma vez que ambos são formas da atuação administrativa.”¹¹

Outro defensor da responsabilidade objetiva em sede de omissão estatal é o Procurador do Município de Juiz de Fora/MG Augusto Vinícius Fonseca e Silva, que utilizou como fundamento para defesa de sua tese o seguinte:

¹⁰ MEIRELLES. Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo:Malheiros, 1993, p. 615.

¹¹ *Ibid.* p. 616

“Se se exige a demonstração de culpa para a configuração da responsabilidade estatal por atos omissivos, como quer o insigne Celso Antônio Bandeira de Mello, *data venia*, restaura-se a situação de desigualdade da vítima/usuário do serviço público danoso, além de constituir a exigência verdadeiro retrocesso na escala evolutiva da responsabilidade civil estatal. A conquista da responsabilidade objetiva do Estado, quer por atos comissivos, quer por atos omissivos, não pode ser deixada de lado. A vulnerabilidade da parte mais fraca é reconhecimento da cidadania e concretizante do princípio da igualdade material. Além do mais, se é inserido o elemento culpa como necessário à caracterização dos elementos de responsabilidade estatal por omissão, faz-se distinção onde a Carta Magna não faz, o que é fortemente inadmitido.”¹²

Corrente diversa, seguindo entendimento manifestado por Celso Antônio Bandeira de Mello, defende que, nas condutas omissivas do Estado, a simples relação entre a omissão estatal e o dano sofrido não é suficiente para configurar responsabilidade estatal. Seria preciso analisar se a omissão pode ser considerada fato gerador de responsabilidade civil do Estado. Apenas quando a Administração Pública possuir o dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigada a reparar os danos.¹³

Portanto, verifica-se que, segundo essa segunda corrente, o Estado somente poderá ser civilmente responsabilizado, no caso de conduta omissiva, quando estiverem presentes os elementos que caracterizam a culpa, quais sejam: imprudência, negligência, imperícia.

Entre os muitos adeptos dessa visão encontra-se José dos Santos Carvalho Filho, que manifesta-se da seguinte forma:

“Todavia, quando a conduta estatal for omissiva, será preciso distinguir se a omissão constitui, ou não, fato gerador de responsabilidade civil do Estado. Nem toda conduta omissiva retrata um desleixo do Estado em cumprir um dever legal, se assim for, não se configurará a responsabilidade estatal. Somente quando o Estado se omitir diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar os prejuízos.

A consequência, dessa maneira, reside em que a responsabilidade civil do Estado, no caso de conduta omissiva, só se desenhará quando presentes estiverem os elementos que caracterizam a culpa. A culpa origina-se, na espécie, do descumprimento do dever do dever legal, atribuído ao Poder Público. De impedir consumação do dano. Resulta, por conseguinte, que, nas omissões estatais, a teoria da responsabilidade objetiva não tem perfeita aplicabilidade, como ocorre nas condutas comissivas.”¹⁴

A fim de corroborar seu entendimento, o iminente autor fez menção, em sua referida obra, a dois dispositivos legais da legislação pátria. Destacou o Art. 927, parágrafo único, do Código Civil, que prevê que “*Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de*

¹² SILVA, Augusto Vinícius Fonseca e. *A Responsabilidade objetiva do Estado por omissão*. Disponível em <<http://www.cjf.jus.br/revista/numero25/artigo01.pdf>>. Acesso em: 15 set 2008.

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*, 15ª edição, São Paulo: Malheiros, 1993, p. 871/872.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit., p.464.

culpa, mos casos especificados em lei”, o que indicaria que a responsabilidade objetiva pressupõe menção expressa em norma legal. Além disso, fez referência ao art. 37, § 6º da Constituição Federal, que ao tratar da responsabilidade civil do Estado, incluiu apenas condutas comissivas em seu conteúdo, o que pressupõe que condutas omissivas apenas poderão ser objeto de responsabilidade estatal se restar demonstrado o elemento culpa.¹⁵

O entendimento da segunda corrente tem como fundamento a inviabilidade de se atribuir qualquer omissão genérica ao Estado tendo em vista a impossibilidade de se prever determinados atos, o que afastaria a imputação de responsabilidade à Administração Pública.

O evento injusto e danoso a terceiro decorrente de omissão estatal não seria, por si só, responsabilidade do Estado, sendo necessário a demonstração, com elementos concretos, o nexo causal entre a omissão do agente estatal e o dano gerado ao ofendido. Vale ressaltar que, para caracterização da culpa do Estado não é necessário a individualização da conduta na figura do agente estatal, a responsabilidade subjetiva pode decorrer de um dever genérico descumprido pelo Estado.

É do conhecimento geral que o Estado não cumpre os direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Magna brasileira, porém, atribuir responsabilidade genérica ao Estado pelo descumprimento dos direitos sociais fundamentais seria uma completa irresponsabilidade, além de representar um entrave insanável ao funcionamento do país.

A fim de esclarecer a questão, o jurista Guilherme Couto de Castro distinguiu, em sua premiada monografia intitulada “A responsabilidade civil objetiva no Direito Brasileiro”, **omissão genérica** de **omissão específica**.

Omissão genérica seria aquela em que a conduta omissa não é causa direta e determinante do evento lesivo. O fato danoso ultrapassa a capacidade repressora ou de vigilância do Estado. O Poder Público é incapaz de arcar com ônus de todas as carências da sociedade. Nesse tipo de ação a responsabilidade civil do Estado seria subjetiva.

Já na omissão específica o Estado tem o dever legal de proteção, de guarda, vigilância, que só cabe a ele pelo tipo de atividade que exerce. A omissão é determinante para a ocorrência do evento danoso, há um dever individualizado de agir do Estado, e a responsabilidade civil é objetiva.

¹⁵ Loc. cit.

Trata-se de uma terceira via de entendimento que fora adotada por Sérgio Cavalieri Filho em sua obra “Programa de Responsabilidade Civil”.

A fim de corroborar seu entendimento, Sérgio Cavalieri Filho destacou alguns casos exemplificativos de omissão específica que gerariam, dessa forma, responsabilidade civil objetiva do Estado, e que encontram-se transcritos a seguir:

“Se um motorista embriagado atropela e mata pedestre que estava a beira da estrada, a Administração (entidade de trânsito) não poderá ser responsabilizada pelo fato de estar esse motorista ao volante sem condições. Isso seria responsabilizar a Administração por omissão genérica. Mas se esse motorista, momentos antes, passou por uma patrulha rodoviária, teve o veículo parado, mas os policiais, por alguma razão, deixaram-no prosseguir viagem, haverá omissão específica que se erige em causa adequada do não impedimento do resultado. Nesse segundo caso haverá responsabilidade objetiva do Estado.”

“Outro exemplo: veículo muito velho, sem condições normais de trânsito, causa acidente por defeito de freio ou falta de luz na traseira. A Administração não pode ser responsabilizada pelo fato de esse veículo ainda estar circulando. Isso seria responsabilidade pela omissão genérica. Mas se esse veículo foi liberado numa vistoria, ou passou pelo posto de fiscalização sem problemas, aí já teremos omissão específica.”¹⁶

Em ambas as exemplificações, a omissão específica de agentes estatais gerou, de forma direta e imediata, o dano e ensejaria, dessa forma, responsabilidade civil objetiva do Estado.

A despeito de considerar que na comprovação da relação direta de causa e efeito entre a conduta do agente estatal e o dano restará caracterizada a responsabilidade civil objetiva do Estado, Sérgio Cavalieri destaca que a responsabilidade civil subjetiva não foi banida de nosso ordenamento jurídico, devendo ser utilizada quando o dano for causado por fato de terceiro ou por fenômeno da natureza, onde deverá se analisar a responsabilidade do Estado com base na teoria da falta de serviço (*faute du service*), que tem como pilares fundamentais a não prestação do serviço, seu mal funcionamento, ou seu funcionamento tardio. Comprovado que uma dessas três hipóteses contribuiu decisivamente para ocorrência do evento danoso, a Administração Pública deverá ser civilmente responsabilizada.¹⁷

Em sede jurisprudencial, podemos concluir que o entendimento que vem prevalecendo no Supremo Tribunal Federal é que restará configurada responsabilidade objetiva do Estado quando a omissão que gerou o dano puder ser individualizada na figura do agente estatal, no exercício de suas atribuições, e houver comprovado nexo de causalidade entre a conduta

¹⁶ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*, 5ª edição, São Paulo:Malheiros, 2006, p. 248

¹⁷Ibid. p.259.

omissiva e o dano gerado a terceiro, desde que não se configure nenhuma excludente de responsabilidade (culpa da vítima, fato imprevisível).

Isto fica evidente pelo conteúdo da Ementa referente ao Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 48110 de Pernambuco, que encontra-se transcrito a seguir:

“RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO - PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS QUE DETERMINAM A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO - O NEXO DE CAUSALIDADE MATERIAL COMO REQUISITO INDISPENSÁVEL À CONFIGURAÇÃO DO DEVER ESTATAL DE REPARAR O DANO - NÃO-COMPROVAÇÃO, PELA PARTE RECORRENTE, DO VÍNCULO CAUSAL - RECONHECIMENTO DE SUA INEXISTÊNCIA, NA ESPÉCIE, PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS - SOBERANIA DESSE PRONUNCIAMENTO JURISDICIONAL EM MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA - INVIABILIDADE DA DISCUSSÃO, EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA, DA EXISTÊNCIA DO NEXO CAUSAL - IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA (SÚMULA 279/STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o "eventus damni" e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Precedentes. - O dever de indenizar, mesmo nas hipóteses de responsabilidade civil objetiva do Poder Público, supõe, dentre outros elementos (RTJ 163/1107-1109, v.g.), a comprovada existência do nexo de causalidade material entre o comportamento do agente e o "eventus damni", sem o que se torna inviável, no plano jurídico, o reconhecimento da obrigação de recompor o prejuízo sofrido pelo ofendido. - A comprovação da relação de causalidade - qualquer que seja a teoria que lhe dê suporte doutrinário (teoria da equivalência das condições, teoria da causalidade necessária ou teoria da causalidade adequada) - revela-se essencial ao reconhecimento do dever de indenizar, pois, sem tal demonstração, não há como imputar, ao causador do dano, a responsabilidade civil pelos prejuízos sofridos pelo ofendido. Doutrina. Precedentes. - Não se revela processualmente lícito reexaminar matéria fático-probatória em sede de recurso extraordinário (RTJ 161/992 - RTJ 186/703 - Súmula 279/STF), prevalecendo, nesse domínio, o caráter soberano do pronunciamento jurisdicional dos Tribunais ordinários sobre matéria de fato e de prova. Precedentes. - Ausência, na espécie, de demonstração inequívoca, mediante prova idônea, da efetiva ocorrência dos prejuízos alegadamente sofridos pela parte recorrente. Não-comprovação do vínculo causal registrada pelas instâncias ordinárias.”¹⁸

Todavia, quando a omissão decorre de omissão genérica do Estado, ou seja, a Administração Pública deixou de prestar serviço essencial, de garantir direito fundamental, não sendo possível individualizar essa conduta, a jurisprudência pauta-se pela teoria da

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 481110. Relator: Ministro Celso de Mello. 06 de fevereiro de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>> Acesso: 17 ago 2008.

responsabilidade subjetiva, em que faz-se mister comprovar que a falta de ação do Poder Público, falta de serviço ensejou dano a terceiro. É necessário comprovar algum dos elementos que compõem a culpa (negligência, imprudência ou imperícia) para se caracterizar responsabilidade civil do Estado.

A Ementa, transcrita a seguir, referente ao Recurso Extraordinário 382054, originário do Rio de Janeiro, demonstra com clareza quando é adotada a teoria da responsabilidade subjetiva no Supremo Tribunal Federal:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: DETENTO FERIDO POR OUTRO DETENTO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. C.F., art. 37, § 6º. I. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes -- a negligência, a imperícia ou a imprudência -- não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. II. - A falta do serviço -- faute du service dos franceses -- não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. III. - Detento ferido por outro detento: responsabilidade civil do Estado: ocorrência da falta do serviço, com a culpa genérica do serviço público, por isso que o Estado deve zelar pela integridade física do preso. IV. - RE conhecido e provido.¹⁹

Pode-se concluir, ante o exposto, que nos casos em que a omissão do Estado pode ser individualizada na figura do agente estatal, que tinha como uma de suas atribuições decorrente de sua função evitar o dano e não o fez, o Estado será responsabilizado objetivamente pelo dano, desde que demonstrado o nexo causal e não configurada nenhuma excludente de responsabilidade.

Já em casos de omissão genérica, que configura-se, basicamente, pela falta de prestação de determinados serviços garantidos aos cidadãos, onde não é possível individualizar o agente estatal que concorreu diretamente para o dano, o Estado será responsabilizado, via de regra, se demonstrado que a negligência, imprudência ou imperícia genéricas do Estado efetivamente provocaram o prejuízo.

Entretanto, fundamental destacar, no que tange a serviços prestados pela Administração Pública, que se pode inferir, combinando os artigos 14 e 3º do Código de

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.382054. Relator: Ministro Carlos Velloso. 3 de agosto de 2004. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.Asp> Acesso: 17 ago 2008.

Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), reproduzidos a seguir, que o Estado, quando fornecedor, será responsabilizado objetivamente por danos advindos da “falta de serviço público”.

“**Art. 14.** O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.”

“**Art. 3º** Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.”²⁰

O Estado apenas será caracterizado como fornecedor e, portanto, sujeito a responsabilidade objetiva, quando for prestador de serviços remunerados por tarifas ou preços públicos. Caso a remuneração estatal se configure por meio de impostos, taxas e contribuições de melhoria não será aplicados os dispositivos do CDC, por não estar estabelecida relação de consumo.

Portanto, quando fornecedora, à Administração Pública será atribuída responsabilidade objetiva tanto por condutas comissivas quanto omissivas.

1.3 Causas excludentes da responsabilidade estatal

A segurança pública é dever do Estado e direito de todos (art. 144, CF), incumbindo às polícias estatais a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e de seus patrimônios. Todavia para se configurar responsabilidade subjetiva do Estado deve haver omissão juridicamente relevante, dentro dos padrões médios de exigência de atuação do Estado. Nos casos de violência súbita, imprevisível, não pode haver responsabilização da Administração Pública, ou haveria inviabilidade do funcionamento da “máquina” estatal.

Para melhor compreensão da questão faz-se fundamental definir os chamados fatos imprevisíveis. Segundo nos informa José dos Santos Carvalho Filho, a imprevisibilidade

²⁰ BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor*, de 11 de setembro de 1990. Disponível em <www.consumidorbrasil.com.br/consumidorbrasil/textos/legislacao/cdc.htm> Acesso: em: 20 ago 2008.

decorre de “*eventos que, por alguma causa, ocorrem sem que as pessoas possam pressentilos e até mesmo preparar-se para enfrentá-los.*”²¹

Esses **fatos imprevisíveis** seriam ocasionados pelo que a doutrina vem definindo como força maior e caso fortuito. Entretanto não há concordância sobre a definição e compreensão desses fenômenos. Alguns autores entendem que o caso fortuito decorreria de forças da natureza, tais como inundação, incêndio não provocado, terremoto, enquanto a força maior decorreria de atos humanos, tais como guerras, greves, revoluções e determinação de autoridades (fato do príncipe). Outros entendem exatamente de forma contrária.

Na prática, conforme ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho, tal distinção é sem sentido, pois ambas as figuras possuem os mesmos efeitos, afastam o nexos causal entre o fato ocorrido e o provável dano gerado, sendo, dessa forma, excludentes de responsabilidade civil do Estado.²² Considerando que a imprevisibilidade reside fora do âmbito exigível de prevenção dos seres humanos, não há fato imputável ao Estado e tampouco conduta contrária ao ordenamento jurídico por parte do agente estatal. Resta óbvio, dessa forma, que não há nexos causal entre a ação estatal e eventual dano sofrido pela pessoa lesada.

Pode ocorrer, todavia, casos em que o dano ocasionado a terceiro tenha sido originado, conjuntamente, por força maior ou caso fortuito, ou seja, fato imprevisível e ação ou omissão culposa do Estado. Verificam-se, nesse cerne, concausas, e o Estado deverá ser responsabilizado proporcionalmente à sua participação no evento danoso, em respeito ao princípio da equidade.²³

Outra situação que exclui a responsabilidade civil do Estado é quando se verifica **culpa exclusiva da vítima** na conduta geradora do dano. Comprovado que o sujeito ofendido foi o único causador do dano a hipótese é de autolesão, não havendo, dessa forma, responsabilidade estatal, tendo em vista que não se encontram os dois pressupostos essenciais para responsabilização da Administração Pública, quais sejam, fato administrativo e nexos causal entre conduta dos agentes estatais.²⁴

A despeito de não constar no Código Civil, a doutrina e a legislação extravagante, a que faremos menção a seguir, consolidaram a culpa exclusiva da vítima como causa excludente de responsabilidade.

²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. p.461

²² Loc. Cit.

²³ Ibid. p.462

²⁴ VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil*, v. 4, 4ª ed., São Paulo, Atlas, 2004, p.46.

O Decreto 2681/1912, que regula a responsabilidade das estradas de ferro, dispõe em seu art. 15 que as ferrovias somente se exonerarão de responsabilidade se comprovarem caso fortuito ou força maior ou culpa exclusiva da vítima.

O art. 6º da Lei 6543/77, que diserta acerca da responsabilidade por danos nucleares, prevê que *“uma vez provado haver o dano resultado exclusivamente da culpa da vítima, o operador será exonerado, apenas em relação a ela, da obrigação de indenizar.”*

Tal excludente será aplicada também em hipótese de responsabilidade estatal; sendo comprovado que o dano foi ocasionado exclusivamente por ato da vítima, não poderá ser o Estado responsabilizado pelo prejuízo.

Todavia, há situações em que concorrem para o dano a vítima e o Estado, hipótese em que a Administração indenizará na proporção de sua responsabilidade, em consonância com o que estabelece o art. 945 do Código Civil em vigor, que prevê o seguinte:

“Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano.”²⁵

Dessa forma, fica evidente que, caso atuação estatal tenha concorrido com a ação do lesado para ocorrência do evento danoso, o Estado não será integralmente responsável pelo dano, devendo repará-lo, via indenização, de acordo com o percentual de sua responsabilidade, que será aferido pelo Poder Judiciário. O Juiz *a quo* e os Tribunais competentes averiguarão o nível de responsabilidade do Poder Público nos casos em que a ação da vítima contribui para ocorrência do dano.

1.4 Do dano e sua reparação

A responsabilidade civil tem como um de seus pressupostos fundamentais o **dano**. Isso significa dizer que só poderá ser responsabilizado civilmente quem tenha, por meio de sua conduta comissiva ou omissiva, provocado prejuízo a terceiro.

²⁵ BRASIL. *Código Civil 2002*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso 22 ago 2008

Ao longo dos anos consubstanciaram-se duas formas de danos: o dano material, também chamado patrimonial, e o dano moral. O dano material pode ser entendido como efetiva lesão ao patrimônio do indivíduo ofendido. Já o dano moral refere-se a esfera íntima, subjetiva, moral do sujeito lesado, provocando-lhe algum sentimento de perda, de sofrimento.

É pacífico que sanção inerente a responsabilidade civil é a indenização, que pode ser definida como montante pecuniário dirigido a pessoa lesada com fim precípuo de reparar os prejuízos gerados pelo responsável.

Considerando que o presente estudo tem por escopo a análise da responsabilidade do estatal, faz-se mister destacar que o Estado, como pessoa jurídica, apenas possui existência no mundo jurídico por meio da atuação de seus respectivos agentes, pessoas físicas que possuem suas condutas atreladas à Administração Pública, desde que estejam no exercício de suas atribuições, conforme deixam claro o § 6º do art. 37 da Constituição Federal e o caput do art. 43 do Código Civil.

Portanto, incumbe ao Estado reparar os danos que seus agentes, no **exercício de suas funções**, causem a terceiros.

A indenização deve ser calculada com objetivo de reconstituir o patrimônio do sujeito lesado. Deve-se averiguar o que o sujeito perdeu, as dívidas que foi obrigado a contrair, ao lucros que deixou de obter. É fundamental ainda acrescer, quando for necessário, a atualização monetária e juros de mora.²⁶ Entretanto, o dano pode ocasionar lesões corporais graves ou até mesmo a morte. Nesses casos, devem ser observados os arts. 948, 949 e 950 do Código Civil, expostos a seguir:

“Art. 948. No caso de homicídio, a indenização consiste, sem excluir outras reparações:

I - no pagamento das despesas com o tratamento da vítima, seu funeral e o luto da família;

II - na prestação de alimentos às pessoas a quem o morto os devia, levando-se em conta a duração provável da vida da vítima.

Art. 949. No caso de lesão ou outra ofensa à saúde, o ofensor indenizará o ofendido das despesas do tratamento e dos lucros cessantes até ao fim da convalescença, além de algum outro prejuízo que o ofendido prove haver sofrido.

Art. 950. Se da ofensa resultar defeito pelo qual o ofendido não possa exercer o seu ofício ou profissão, ou se lhe diminua a capacidade de trabalho, a indenização, além

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. p.472

das despesas do tratamento e lucros cessantes até ao fim da convalescença, incluirá pensão correspondente à importância do trabalho para que se inabilitou, ou da depreciação que ele sofreu.”²⁷

Além disso, o ofendido deve pedir indenização se entender que seu foro íntimo fora afetado de qualquer forma, podendo o mesmo estabelecer valor indenizatório que entenda compatível com seu sofrimento, o que é mais recomendável, ou deixar a critério do juiz estabelecer a quantia do dano moral.

Merece destaque discussão quanto ao melhor método de aferição de dano a ser utilizada pelos órgãos julgadores em sede de responsabilidade civil, encabeçada pelo iminente jurista Anderson Schreiber in “Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil”. O referido doutrinador, mestre em Direito Civil pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, manifesta-se da seguinte forma:

“...pode-se propor uma nova metodologia para a aferição do dano ressarcível, que, transcendendo os estreitos limites da subsunção, permita que o juízo de ressarcibilidade não se restrinja mais à identificação em abstrato de uma norma que tutele (às vezes, muito indiretamente) a posição jurídica violada pela conduta lesiva.”²⁸

A nova metodologia proposta por Schreiber divide-se nas seguintes etapas²⁹:

1) Exame abstrato de merecimento de tutela do interesse lesado - Nessa etapa o magistrado deve averiguar se o direito lesado vem protegido por alguma norma do ordenamento jurídico. A tutela não precisa ser expressa, pode estar consubstanciada em princípios gerais que fundamentam as normas. Configurada a necessidade da tutela, está demonstrada ocorrência de dano.

2) Exame abstrato de merecimento de tutela do interesse lesivo - Averiguar, caso tenha sido confirmada necessidade tutela do interesse lesado, se a conduta lesiva é igualmente merecedora de tutela, o que pode ser observado, também, por meio de análise de princípios gerais.

3) Existência de regra geral da prevalência entre os interesses conflitantes - Caso haja constatação de necessidade da tutela tanto do interesse lesado quanto do interesse lesivo,

²⁷ BRASIL. *Código Civil 2002*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso 22 ago 2008.

²⁸ SCHEIBER, Anderson. *Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil*, editoras Atlas, 2007, p. 155.

²⁹ Ibid. p. 156-161.

deverá ser analisado se o legislador estabeleceu, de alguma maneira, a preponderância entre os dois interesses em conflito.

4) Inexistência de regra legal de prevalência entre os interesses conflitantes – Não tendo sido estabelecido pelo legislador nenhum tipo de preferência entre os interesses envolvidos, ou sendo inaplicável a regra da preponderância, deverá ser procedida uma ponderação de interesses por parte do Judiciário que, fazendo uma ponderação de interesses com base nas circunstâncias do caso concreto apresentado, decidirá se há configuração ou não de dano ressarcível.

Tais critérios, brilhantemente propostos por Schreiber, pretendem eliminar as abstrações que hoje integram as decisões que definem danos suscetíveis ou não de serem ressarcidos. O mencionado jurista pretendeu dar condições aos magistrados de explicitar, de forma cristalina, seus juízos de ressarcibilidade para casos concretos diversos. É um trabalho relevante, pois a adoção dessas sugestões viabilizará que os operadores do direito identifiquem com clareza em quais circunstâncias, havendo conflito de tutelas, o dano será suscetível de ressarcimento.

1.4.1 Instrumentos de reparação do dano

A reparação do dano pode ser reivindicada pelo ofendido de duas maneiras: via administrativa e via judicial.³⁰

Caso o sujeito opte pela via administrativa, deverá formular seu pedido indenizatório ao órgão competente da pessoa jurídica civilmente responsabilizada. A partir de então formar-se-á um processo administrativo em que os interessados poderão manifestar-se, produzir provas, até que se chegue a um resultado final quanto ao pedido formulado pelo sujeito ofendido. Configurando-se acordo, deverá ser efetuado o pagamento ou em montante integral ou parceladamente, em conformidade com a composição acordada entre as partes.

Caso não haja entendimento entre as partes quanto ao montante devido, ou mesmo por escolha do ofendido, o mesmo poderá fazer uso da via judicial, propondo ação judicial

³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. p. 472-473.

indenizatória, que obedecerá o procedimento comum, ordinário ou sumário, conforme a hipótese. Caso a natureza da pessoa jurídica que praticou o ato lesivo seja a União, empresa pública ou autarquia federal, a competência é da Justiça Federal, em consonância com o que estabelece o inciso I do Art. 109 da Constituição Federal; se for de outra natureza, competente será a Justiça Estadual.

1.5 Prescrição

O direito do lesado à reparação dos prejuízos tem natureza pessoal e obrigacional. Como direito subjetivo, não pode ser objeto de inércia de seu titular, sob pena de prescrição do direito de ação que tenha por escopo a tutela desses direitos.

Conforme nos informa o Art. 1º do Decreto 20.910/32, o direito de pedir reparação por dano causado pela Administração Pública prescreve em 5 (cinco) anos.

Todavia, o advento do Código Civil de 2002 deu início a uma controvérsia, uma vez que prevê em seu art. 206, §3º, inciso V, o seguinte:

“**Art. 206.** Prescreve:

omissis

§ 3º Em três anos:

omissis

V - a pretensão de reparação civil;”³¹

A este respeito, parte da doutrina se posicionou no sentido da modificação do prazo prescricional de 5 (cinco) para 3 (três) anos em ações movidas contra o Estado objetivando reparação de dano civil.

O ilustre professor José dos Santos Carvalho Filho pronunciou-se acerca do referido tema, manifestando a seguinte opinião:

“Como o texto se refere a reparação civil de forma genérica, será forçoso reconhecer que a redução do prazo prescricional beneficiará tanto as pessoas públicas como as

³¹ BRASIL. *Código Civil 2002*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso 22 ago 2008.

de direito privado prestadoras de serviço público. Desse modo, ficarão derogados os diplomas acima no que se concerne a reparação civil.

Cumpra nessa matéria recorrer à interpretação normativo-sistemática. Se a ordem jurídica sempre privilegiou a Fazenda Pública, estabelecendo prazo menor de prescrição da pretensão de terceiros contra ela, prazo esse fixado em cinco anos pelo Dec. 20.910/32, raia ao absurdo admitir a manutenção desse mesmo prazo quando a lei civil, que outrora apontava prazo bem superior àquele, reduz significativamente o período prescricional, no caso para três anos (pretensão à reparação civil).³²

No mesmo sentido pronuncia-se Rogério Ramos Batista, Procurador do Estado de São Paulo, que em tese apresentada no 12º Congresso de Advocacia Pública, expôs o seguinte pensamento:

“Diante de todo o exposto, concluímos que a partir da entrada em vigor do novo Código Civil, em 11 de janeiro de 2003, em relação às pretensões de reparação de danos contra a Fazenda Pública, o prazo prescricional foi reduzido de 5 (cinco) para 3 (três) anos, embora o referido código não tenha mencionado nada a respeito.”³³

Nessa linha já se manifestou a jurisprudência, como podemos observar pela transcrição de trecho do voto referente ao julgamento da Apelação Cível nº 3306/2006 promulgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe:

“(...) José Leonardo Carneiro na sua obra *A Fazenda Pública em Juízo*, tem um capítulo específico sobre a prescrição, no qual é enfático em afirmar que:

“Em se tratando de Fazenda Pública, além das disposições encartadas no Código Civil, aplicam-se as regras contidas no Decreto nº 20910 de 6 de janeiro de 1932, e, igualmente, aquelas hospedadas no Decreto-lei nº 4597, de 19 de agosto de 1942” (Editora Dialética, 2ª Edição, pág. 61).

Adentrando no estudo do tema, o renomado autor traz um tópico específico sobre a prescrição nas ações de indenização propostas em face da Fazenda Pública, afirmando que, nesse caso, observa-se a regra geral do artigo 206 do Código Civil. São suas as seguintes lições:

“... a pretensão de reparação civil contra a Fazenda Pública submete-se ao prazo prescricional de 3 (três) anos, e não à prescrição quinquenal.” (mesma obra, pág. 74).

A par dessas considerações, posso concluir que, no caso da reparação civil, cujo objeto é um ilícito, a regra geral do Código Civil deve ser observada. Ou seja, uma ação indenizatória ajuizada contra um particular em razão de um ilícito civil não pode ter tratamento diferente numa demanda sobre idêntico fato, contra a Fazenda Pública. (...)³⁴

³² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. p.473-474

³³ BATISTA, Rogério Ramos. *Prescrição e o acesso à Justiça*. Disponível em: <<http://www.aprodab.org.br/eventos/congresso2008/teses/rogeriorbatista01.doc>> Acesso em 3 set 2008.

³⁴ SERGIPE. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 3306. Relator: Desembargador Rogério Eugenio da Fonseca Porto. 4 dez 2006. Disponível em: <http://www.tj.se.gov.br/tjnet/jurisprudencia/relatorio.wsp?tmp_numprocesso=2006209033&tmp_numAcordao=20067400&wi.redirect=OUBO91VXLV> Acesso em: 8 set 2008.

Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça vem se manifestando, majoritariamente, no sentido da permanência do prazo prescricional quinquenal em sede de reparação civil, conforme previsto na Lei 20.910/32, com fundamento no princípio da especialidade, conforme podemos observar a seguir:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRESCRIÇÃO. DECRETO LEGISLATIVO 20.910/32. APLICAÇÃO. NORMA ESPECIAL.

1. O art. 1º do Decreto nº 20.910/32 dispõe acerca da prescrição quinquenal de qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, seja qual for a sua natureza, a partir do ato ou fato do qual se originou.

2. *In casu*, tendo a parte interessada deixado escoar o prazo quinquenal para propor a ação objetivando o reconhecimento do seu direito, vez que o dano indenizável ocorrera em 24 de outubro de 1993, enquanto a ação judicial somente fora ajuizada em 17 de abril de 2003, ou seja, quase dez anos após o incidente, impõe-se decretar extinto o processo, com resolução de mérito pela ocorrência da inequívoca prescrição.

3. Deveras, a lei especial convive com a lei geral, por isso que os prazos do Decreto 20.910/32 coexistem com aqueles fixados na lei civil.³⁵

4. Recurso especial provido para reconhecer a incidência da prescrição quinquenal e declarar extinto o processo com resolução de mérito (*art. 269, IV do CPC*).”

Portanto, vem prevalecendo, nos tribunais superiores, entendimento da manutenção do prazo prescricional quinquenal nas ações de reparação de danos propostas contra o Poder Público, a despeito do prazo prescricional trienal previsto no Código Civil de 2002.

³⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 820.768. Relator: Ministro Luiz Fux. 04 out 2007. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%28prescri%27%E3o+quinquenal%29+E+%28%22LUIZ+FUX%22%29.min.&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=43>> Acesso em: 8 set. 2006.

CAPÍTULO II A VIOLÊNCIA DA SOCIEDADE INVADINDO AS ESCOLAS PÚBLICAS.

Para compreender a “conduta violenta” a que se faz referência, praticada especialmente nas escolas públicas (municipais, estaduais e federais) da região sudeste do Brasil a partir de 1988, faz-se mister, a priori, especificar o sentido de “violência” que se pretende atingir.

A base do conceito de violência utilizado no presente estudo será aquele proposto por Hannah Arendt em “Sobre a Violência”. A referida autora trata da questão partindo do pressuposto de que os diversos sistemas sociais vivem sob um constante “estado de guerra”, dentro das quais organizações sociais conspiram e conflitam entre si.³⁶ Tal visão pode ser levada para os dias atuais, onde ao mesmo tempo em que houve uma “redução” do Globo Terrestre, com formação de uma sociedade global, em função de avanços tecnológicos, como a internet, se intensificou o ideal individualista, caracterizado pela crescente competitividade entre os indivíduos, em que todos “brigam” entre si por melhores empregos, maiores salários, estando cada vez mais reduzida, dessa maneira, a preocupação com a coletividade.

Passo seguinte da referida estudiosa foi a distinção fundamental entre “poder” e “violência”. Segundo entendimento manifestado por Arendt:

"poder corresponde à habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em comum acordo. Este jamais é propriedade de um indivíduo, pertence a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está "no poder" estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder, por certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo - de onde se originara o poder - desaparece, desaparece também "o seu poder".³⁷

Conclui-se, dessa forma, que o poder tem caráter coletivo, é fornecido por uma comunidade que, em acordo, estabelece relações de poder. Para manutenção dessa estrutura, o agrupamento de pessoas deve manter intacta sua unidade, **legitimando**, dessa forma, o poder. Caso a coletividade entre em colapso, as relações de poder ruem.

³⁶ ARENDT, Hannah. *Sobre a Violência*. São Paulo:Relume Dumará, 1994, p. 14

³⁷ Ibid. p.36

Já a violência possui caráter meramente instrumental, utilizada com propósito de ampliar o vigor, que é uma entidade individual, inerente a um objeto ou a uma pessoa.³⁸ A partir do rompimento do consenso nas relações de poder, surgem práticas violentas, ou para manter a estrutura de poder falida, ou para, justamente, diante da fragilidade do poder instituído, estabelecer novas relações de poderio.

Outra importante conceituação que está intimamente ligada ao tema e que, dessa forma, faz-se indispensável, é a de “autoridade”. A autoridade é atributo que pode ser concedido a pessoas ou a órgãos, e deriva do respeito às relações de poder.³⁹ Configurando-se desestruturação ou desrespeito da relação de poder, a autoridade será diretamente afetada.

Arendt, ao discorrer brilhantemente sobre a relação poder/violência, manifestou-se da seguinte forma:

Poder e violência são opostos; onde um domina absolutamente o outro está ausente, o outro está ausente. A violência aparece onde o poder está em risco, mas, deixada a seu próprio curso, ela conduz à desaparecimento do poder. Isto implica ser incorreto pensar o oposto da violência como a não-violência; falar de um poder não violento é de fato redundante. A violência pode destruir o poder; ela é absolutamente incapaz de criá-lo.”⁴⁰

Concluindo seu trabalho, a referida estudiosa faz uma análise das causas da violência, rejeitando, desde logo, a violência como animalesca ou irracional, conforme se pode observar pela transcrição a seguir:

“Nem a violência nem o poder são fenômenos naturais, isto é, uma manifestação do processo vital; eles pertencem ao âmbito político dos negócios humanos, cuja qualidade essencialmente humana é garantida pela faculdade do home para agir, a habilidade para começar algo novo.”

Uma das causas da violência apontada por Arendt é o tamanho do país. Segundo ela “*A grandeza é afligida com vulnerabilidade...*”. Isso porque quanto maior o país, maior a necessidade de administração, havendo, dessa forma, crescente poder anônimo.⁴¹

Por fim, a autora destacada aponta como causa relevante da violência a “*burocratização da vida pública*”, pois “*Se os objetivos não são alcançados rapidamente, o resultado será não apenas a derrota, mas a introdução da prática da violência na totalidade do corpo político.*”

³⁸ Ibid. p. 37

³⁹ Loc. cit.

⁴⁰ Ibid. p. 44

⁴¹ Ibid. p. 60-61

A tese acima, dissecada resumidamente, se enquadra perfeitamente à pretensão deste trabalho pelas seguintes razões:

i) A sociedade brasileira, como as demais, caracteriza-se pela intensa competitividade, com o destaque para o fato de ser reconhecida como uma das mais desiguais de todo o mundo. Portanto, pode-se dizer que vivemos sobre um constante “estado de guerra”

ii) O Poder Público instituído em nossa sociedade está falido, não conseguindo cumprir com garantias básicas dos cidadãos, como segurança e educação, as quais serão dados maior destaque adiante. Em diversos campos da sociedade, as relações de poder são desrespeitadas, desvirtuadas e, em consonância com a manifestação de Arendt, onde o poder está fragilizado, há maior probabilidade de ocorrência da violência, seja para manutenção do poder falido, seja para sua reestruturação

iii) O Brasil é um país de dimensões continentais, o que dificulta o atendimento eficaz às necessidades de toda a população, bem como torna anônimo o poder instituído.

iv) O Estado brasileiro possui sistema extremamente burocrático, com diversos trâmites, o que provoca enorme mora no atendimento das demandas dos indivíduos. Dessa forma, torna-se ambiente propício ao desenvolvimento de condutas violentas, contestadoras.

Por todos esses motivos, foi adotada, como marco teórico, a idéia de violência proposta por Hannah Arendt, já que ficou cristalino que esta é a mais adequada ao desenvolvimento do presente estudo.

Fundamental ainda destacar que o estudo refere-se a condutas violentas contrárias ao ordenamento jurídico brasileiro, que violem a integridade física, moral ou psicológica dos cidadãos que compõem o ambiente escolar, ou que impeçam ou limitem o exercício de suas atribuições, ou, ainda, restrinjam suas liberdades de locomoção.

As escolas públicas estão incluídas dentro dessa sociedade problemática, onde há flagrante desrespeito as relações de poder precipuamente estabelecidas. Infelizmente este é o cenário que vem se configurando na maior parte dos ambientes escolares das instituições públicas de ensino municipais, estaduais e federais da região sudeste do Brasil.

As escolas são, muitas vezes, “engolidas” pelo poder paralelo que, descontente com as relações de poder previamente instituídas, em conjunto a ausência do Estado, domina áreas, geralmente, mais humildes, com escassez de recursos financeiros, onde estes estabelecimentos estão inseridos. Por esta razão, a violência “invade” o ambiente escolar, manifestando-se na

atuação de gangues de traficantes de entorpecentes, em constantes roubos e furtos, em depredações e os diversos tipos de vandalismo. Com isso, as escolas, que seriam um remédio para tratar de comunidades carentes em contado diário com uma realidade brutal, estão perdendo seu caráter transformador.

Todavia, não apenas o ambiente externo é causa de condutas violentas. Também no espaço interno das escolas, especialmente públicas e localizadas na região sudeste, que é o foco deste estudo, observa-se desrespeito as relações de poder instituídas e, conseqüentemente, desaparecimento da autoridade de professores e diretores escolares. São cada vez mais freqüentes agressões (físicas, morais ou psicológicas) entre alunos, ou de alunos contra professores.

A fim de corroborar a desestruturação do Estado brasileiro decorrente da falência das relações de poder, especialmente em estabelecimentos escolares da rede pública que integram o sudeste do Brasil, tendo como conseqüência a violência, faz-se indispensável mencionar estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, coordenada pela pesquisadora Miriam Abramovay⁴², que enfatiza alguns pontos relevantes que explicam com êxito a invasão da violência urbana para dentro das instituições de ensino, dentro os quais destacamos:

- É no espaço externo à escola que acontecem dois importantes fenômenos associados à violência: a presença de gangues e o tráfico de drogas. Isso é causa de grande preocupação de alunos, pais e professores, e afeta diretamente a rotina do ambiente escolar.

- A presença constante de traficantes nos arredores das escolas e a própria abordagem deles facilitam e ampliam o acesso dos jovens às drogas. Tanto diretores quanto alunos afirmaram que é extremamente fácil manter contato com traficantes ou repassadores de drogas.

- A falta de respaldo policial para a segurança dos estabelecimentos de ensino é outro aspecto bastante mencionado. Foram feitas sugestões pelos próprios entrevistados quanto à necessidade de melhor treinar os policiais que já fazem esse trabalho.

- A pesquisa indica manifestações de discriminação racial revelando que os alunos não brancos são muito mais numerosos nas escolas públicas e no turno da noite do que os alunos brancos. Tal fato pode ser a expressão da existência de barreiras ao acesso de negros e

⁴² ABRAMOVAY, Miriam. *Violências nas escolas*. 4ª Edição, Brasília: Unesco, 2004. 400p.

mestiços às escolas particulares, consideradas, por muitos entrevistados, como de melhor qualidade.

- A principal manifestação da violência nas escolas é de natureza física. Nelas ocorrem ameaças brigas às vezes com conseqüências letais; além de roubos, assaltos, depredações, tiroteios etc. As brigas são consideradas acontecimentos corriqueiros, sugerindo a banalização da violência e sua legitimização, como mecanismo de solução de conflitos.

- Foram relatados também estupros e outras violências sexuais nas escolas e no seu entorno, especialmente no itinerário percorrido pelas alunas no deslocamento para suas casas.

- Embora nas situações de violência no ambiente escolar as armas de fogo não sejam predominantes, os percentuais de alunos que apontam seu uso são bastante elevados. Segundo a consulta a alunos e membros do corpo técnico-pedagógico, é em São Paulo e no Distrito Federal que são mais freqüentes as indicações do uso de armas de fogo nas ocorrências, enquanto que em Florianópolis estão os menores percentuais de alunos que apontam seu uso.

- Os alunos estão conscientes do poder de agressão não apenas das armas de fogo, mas também das chamadas armas brancas (objetos cortantes como faca, canivetes, estiletes etc.).

- Mais da metade dos que sabem onde e de quem comprar armas (55%) também acham fácil obter armas perto da escola. Mais da metade dos que já tiveram ou têm uma arma de fogo (51%) também declararam que seus pais ou parentes possuem armas de fogo.

- Dois terços dos que sabem onde/quem vende armas de fogo (67%) dizem que essas armas são acionadas nas ocorrências violentas na escola.

- Dos que disseram ser fácil conseguir armas de fogo na escola ou em suas imediações, 69% dizem que essas armas são utilizadas nas ocorrências violentas na escola. E dos que tiveram ou têm arma de fogo, 70% dizem que essas armas são utilizadas nas ocorrências violentas na escola.

- Os estudantes que relatam ter visto alunos, pais, professores ou funcionários portando armas de fogo e/ou outras armas na escola apresentam maior média de relatos de ocorrências violentas, quando comparados aos demais.

- O estudo da vitimização mostra que os alunos, em geral, são as vítimas mais freqüentes. Em seguida estão os professores e os funcionários/diretores.

- Ao cruzar os dados, verificou-se que os impactos mais significativos da violência são, pela ordem, alterar o ambiente da escola (tornando-o mais pesado), faltar às aulas e piorar

a qualidade das aulas. Em seguida aparece a perda de motivação para comparecer às aulas, que apresentou associação com as ocorrências de violência nas escolas em metade dos casos.

Todas as abordagens acima revelam que o problema é muito mais complexo do que aparentemente se evidencia. Fica evidente que o Estado brasileiro está despedaçado, com a sua credibilidade seriamente afetada.

A principal razão, segundo pôde-se constatar por este estudo, para esta falência estatal em sede social reside, basicamente, na desigualdade entre as classes sociais. Enquanto uma minoria, beneficiada economicamente, possui melhores condições de vida, podendo ter acesso a uma educação de boa qualidade, a grande maioria, sem tantas oportunidades, torna-se vítima do descaso do Poder Público.

Não se pretende afirmar, com isso, que as classes menos favorecidas tenham como único caminho de contestação a violência, pelo contrário, esmagadora maioria é honesta e trabalhadora. Todavia, ambientes desacreditados, sem quaisquer perspectivas, se tornam mais propícios ao desenvolvimento de práticas violentas.

É fato que, nos últimos anos, a desigualdade social tem se reduzido, especialmente no número de miseráveis, que passaram à condição de pobres. Mas a questão está longe do ideal. Não se pretende viabilizar uma sociedade utópica, em que todos estejam inseridos dentro do mesmo patamar da sociedade, entretanto, para que a legitimação do poder estatal ocorra de forma satisfatória há um longo caminho a ser percorrido no caminho da redução da desigualdade social.

Importante ressaltar que a redução da desigualdade não representará a extinção de condutas violentas contrárias ao ordenamento jurídico, mesmo porque é comum observar reprováveis casos de violência em famílias de condições financeiras privilegiadas, por diversas razões, como formação educacional. O que se intenta é permitir, por meio do Estado, que todos os cidadãos possam ter condições semelhantes, oportunidades de crescimento pessoal e profissional, o que não ocorre atualmente, desenvolvendo ambientes favoráveis ao surgimento de condutas violentas contra as organizações estatais.

Outra questão que merece destaque é desvirtuação das relações de poder e conseqüente perda de autoridade dos organismos de segurança pública (polícia civil, polícia militar). São cada vez mais comuns casos de associação e cooperação entre o poder paralelo e as polícias. Far-se-ia necessário, então, além da melhoria das condições de trabalho dos policias, que inclui melhores equipamentos e aumento de salários, uma reestruturação moral

desses organismos, com assunção da idéia de respeito e obediência ao Estado que representam.

Todavia, é do conhecimento geral que o Brasil é um país subdesenvolvido que, apesar de estar crescendo economicamente, possui dívidas interna e externa gigantescas, o que inviabiliza a injeção de dinheiro em larga escala para resolução dessas questões.

Porém, o Estado não é o único responsável pela disseminação da violência. A sociedade também tem sua parcela de “contribuição”. Grande parte da população não exige de seus representantes atuação firme, está interessada apenas no seu bem estar. É preciso ter a consciência de que quanto melhor as condições de vida da coletividade, melhor também serão as condições de vida dos individuais que formam a sociedade.

Todos esses fatos apresentados contribuem para o aumento de condutas violentas, ou seja, restritivas da liberdade de ir e vir dos cidadãos, ou ameaçadoras de suas integridades física, moral e/ou psicológica. Como as escolas públicas, sejam elas municipais, estaduais ou federais, especialmente da região sudeste do Brasil, onde o poder paralelo encontra-se mais bem organizado, estão inseridas neste contexto social, elas têm sido freqüentes alvos de práticas violentas de variadas espécies, as quais destacaremos as mais relevantes adiante, com subsequente análise da responsabilidade civil do Estado.

CAPÍTULO III DO DESCUMPRIMENTO DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS À EDUCAÇÃO E À SEGURANÇA

O acesso à educação e a garantia de segurança são direitos sociais fundamentais previstos no Art. 6º da Constituição Federal Brasileira, que dispõe da seguinte forma, *in verbis*:

“Art. 6º São direitos sociais a **educação**, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”⁴³

Contudo, o que se observa é que esses direitos sociais, embora previstos em nossa Carta Magna, não são efetivamente cumpridos. Através de informações, obtidas por meio de observação empírica e notícias publicadas na imprensa, ficou evidente o descaso com a educação, chegando-se ao cúmulo de inexistir corpo docente em muitas escolas públicas municipais, estaduais e federais do Brasil, especialmente da região sudeste, que é o foco central desta análise. Outra questão preocupante averiguada foram as condições estruturais desses estabelecimentos de ensino, já que, na grande maioria, não há uma conjuntura física adequada, não são oferecidos às crianças e adolescentes bibliotecas de qualidade, laboratórios, ou mesmo atividades culturais, inviabilizando, dessa forma, a obtenção do hábito da leitura, do estudo e, por conseqüência, é improvável que estes jovens obtenham uma boa formação e adquiram conhecimento mínimo para, no futuro, se sustentarem dignamente. Além disso, esses estudantes ficam entregues ao ócio que, muitas vezes, leva os jovens para o caminho da criminalidade.

Outro ponto tenebroso observado para elaboração do presente estudo foi a adoção, em algumas escolas que integram a rede pública, da chamada “aprovação automática”, segundo a qual o aluno é aprovado simplesmente por preencher determinado índice de comparecimento nas aulas promovidas pelo estabelecimento de ensino. Esse sistema foi adotado nas escolas municipais da cidade Rio de Janeiro a partir da Resolução 946 da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, publicada em 25/04/07. Esse posicionamento gerou inconformismo na sociedade local. Todavia, a despeito do referido

⁴³ BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso: 10 set 2008.

projeto ter perdido eficácia posteriormente, o sistema de “aprovação automática” foi “maquiado”, e reativado, em dezembro de 2007, por meio do Decreto 28878. Portanto o mecanismo se mantém até os dias atuais.

Em São Paulo a questão é ainda mais crítica, pois tanto as escolas municipais quanto as estaduais funcionam sob a égide do chamado regime de “progressão continuada” (ou “aprovação automática”). O sistema foi implantado inicialmente na Prefeitura no ano de 1992. Posteriormente tal mecanismo se estendeu para todo estado, e assim se mantém até hoje.

É óbvio que esse mecanismo é um entrave seriíssimo ao desenvolvimento da educação, pois desestimula os alunos a aprenderem. Os alunos vão avançando, série a série, sem possuir, muitas vezes conhecimento básico. Sem a criação de um ambiente que permita ao aluno desenvolver sua capacidade, adquirir conhecimento, não há garantia a educação de fato, mas um simples acordo de permanência na escola, sem oferecer ao estudante atividades que viabilizem seu desenvolvimento como seres humanos.

Merece destaque ainda os baixos salários dos professores das escolas de toda rede pública de ensino, o que os desestimula, em muitos casos, a exercer com afinco sua profissão.

É fato que no mês de julho do presente ano o Presidente Luis Inácio Lula da Silva sancionou a Lei 11.738 determinando novo piso salarial dos professores no valor de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) em todo Brasil. Entretanto, a despeito de ser uma boa iniciativa, a questão é bem mais profunda. Além da valorização do trabalho dos educadores, faz-se mister conceder aos mesmos condições de transmitir seu conhecimento, incentivá-los a aprimorar seus métodos de ensino e ampliar seus horizontes. Além disso, é indispensável que se garanta aos estudantes um ambiente escolar saudável, onde haja entretenimento por meio de leitura, esportes, enfim, atividades culturais.

No que tange a garantia da segurança, ficou também cristalino o descumprimento desta garantia constitucional. Educação e segurança são questões que se entrelaçam, pois, ao fornecer uma educação de qualidade, permitindo, dessa forma, que todos tenham oportunidades, obviamente um menor número de cidadãos partirá para o caminho da criminalidade.

Todavia, educação de qualidade não significa garantia de segurança. Conforme já fora destacado no capítulo anterior, os órgãos de segurança enfrentam um grava crise de relação de poder, cada vez mais os valores se invertem, e as polícias se curvam ao chamado “poder paralelo”. A resolução desta questão reside no aperfeiçoamento na aparelhagem da polícia, na

melhoria de salário dos indivíduos que compõem essas corporações e, fundamentalmente, em uma reforma interna estrutural, que transmita aos policiais sua importância na formação de uma sociedade desenvolvida.

A fim de elucidar a importância da garantia à educação e à segurança, e demonstrar a relação direta entre esses dois valores, faz-se mister apresentar a opinião de estudiosos acerca do tema, como Aloísio Araújo, renomado pesquisador da Fundação Getúlio Vargas, que manifestou o seguinte ponto de vista:

“Acho que a educação infantil (de 0 a 6 anos) é muito importante para o Brasil, não só para diminuir os índices de criminalidade, mas também para garantir o desempenho escolar desta criança mais tarde. O cérebro se desenvolve mais em uma determinada faixa etária, e depois, se não estiver adaptada, a criança acaba abandonando a escola. Investir em educação mais tarde e dar universidade para quem não tem preparo adequado não ajudam muito. Essas são discussões a longo prazo, mas, a médio prazo, também é preciso aumentar as penas, criar legislações mais duras e criar parcerias público-privadas para os presídios. As prisões de hoje são ineficientes, com alto grau de corrupção. Tem gente que diz que é caro, mas o custo não corresponderia nem a 0,15% do PIB nacional. Esse tipo de investimento compensa. **Investir em educação infantil é evitar novos criminosos no futuro.** Não adianta pegar um jovem de 18 anos, que já cometeu crimes, e colocar num colégio. É preciso ter essas duas combinações. Não dá para dizer que com a educação se resolveria a situação que estamos vivendo agora. Mas é preciso investir para resolver a questão para o futuro. Normalmente, quem entra para o crime é um grupo substancial que foi deixado de lado no mercado de trabalho porque não teve acesso à qualificação”.⁴⁴

Outra opinião que merece ser elucidada é a do professor-pesquisador, pedagogo, especialista e mestrando em educação, Dimas Cassimiro, que pensa da seguinte maneira:

“A violência escolar alcança índices alarmantes na nossa sociedade, ganha contornos epidêmicos e faz alunos, professores, gestores e a comunidade reféns. A violência contra os professores tem preocupado sobremaneira especialista em segurança pública e autoridades responsáveis; variados foram os diagnósticos, inúmeras são as propostas que apontam no sentido de equacionar tal fenômeno, mas, definitivamente nenhuma medida conseguiu debelar, controlar a crescente violência na escola. Considerando que a escola é o espaço onde diversas ambigüidades e conflitos de interesses convivem diuturnamente, é quase normal que aos olhos do senso comum, a violência escolar apresente-se como um fenômeno aceitável, contudo, há de se registrar a tolerância existente entre as mais variadas formas de violência com a figura do Estado brasileiro; **a ausência de um Estado-providência, atuante, combativo é, via de regra, uma vertente explicativa para tamanha violência nas escolas e na sociedade.** Não há medidas e ou soluções mágicas, mas, defendemos tacitamente a mudança de postura daqueles que sofrem todo ou qualquer manifestação de violência, para tanto é preciso que denunciemos toda e qualquer manifestação de violência nesse sentido; guardadas as devidas proporções cabe igualmente às instituições escolares adotarem uma postura que implique na mudança do paradigma escolar. Via de regra, as análises que tratam do tema, comentem a infelicidade de apresentar respostas parciais, fragmentadas quanto à violência escolar. Quem sabe uma possível alternativa não resida no fato da escola abrir mão do poder de discriminação? Faz-se necessário uma reação organizada por parte de

⁴⁴ MENEZES, Maiá. *O Terror se Espalha*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro, 19 de maio de 2006.

todo o corpo de atores sociais que compõe o organismo escolar, é mais que urgente que escola e sociedade conjuntamente desenvolvam mecanismos cuja função primeira objetive a superação do fenômeno da violência escolar que, em muito toma de assalto milhões de jovens e profissionais de educação, expondo a todos a uma situação de constrangimento e vergonha nacional.”⁴⁵

Por meio dos estudos procedidos e pelas opiniões acima transcritas pode-se constatar que a falta de uma educação de qualidade e a ausência efetiva de organismos de segurança pública se correlacionam e contribuem para prática de condutas criminosas não só nas escolas da rede pública de ensino da região sudeste do Brasil, que é fim deste trabalho, mas para ampliação de práticas violentas na sociedade como um todo.

É necessário que o jovem consiga ir a escola para efetivamente adquirir conhecimentos e informações e não que ele seja compelido a estudar para ser beneficiado por uma quantia irrisória proveniente de programas assistências como o “Bolsa Escola”. O adolescente das grandes cidades necessita de tranqüilidade para estudar e não ter a preocupação como vai sobreviver se não trabalhar, se não ajudar no orçamento da sua casa.

Além, far-se-ia necessária uma economia dinâmica e estável, que oferecesse mais empregos e maiores salários. É fato que o Brasil é um país subdesenvolvido, com grande parte de seu orçamento comprometido, o que não possibilita a imediatismo que o assunto merece. Entretanto, observamos, ao longo dos anos, escândalos envolvendo desvio de verbas públicas em quantias astronômicas, que se devidamente gerenciadas com a devida idoneidade e interesse político em melhorar a qualidade de vida da população, aliviariam a situação de muitos cidadãos brasileiros.

3.1 Da discussão acerca da maioridade penal

Diante do aumento assustador da violência na sociedade brasileira surgiu questão que merece destaque neste trabalho, qual seja, discussão quanto à redução da maioridade penal.

⁴⁵ CASSIMIRO, Dimas. *A Violência na escola*. Disponível em: <<http://recantodasletras.uol.com.br/discursos/1022770>> Acesso: 18 set 2008.

Acerca deste tema controvertido, o qual encontra-se em pauta na sociedade brasileira, cumpre apresentar, a priori, como a lei brasileira trata da questão.

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei 8069 de 13 de julho de 1990, um menor infrator não pode ficar mais de três anos internado em instituição de reeducação, como a Fundação Estadual do Bem Estar do Menor - FEBEM. As penalidades previstas no mencionado instrumento legislativo são denominadas “medidas sócio-educativas”. Consta ainda no mencionado instrumento que as crianças até 12 anos são inimputáveis, ou seja, não podem ser julgadas ou punidas pelo Estado. Dos 12 aos 17 anos, o jovem infrator será levado a julgamento numa Vara da Infância e da Juventude, podendo receber punições como advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semi-liberdade ou internação em estabelecimento educacional. Não poderá ser encaminhado ao sistema penitenciário.

Segundo nossa Lei vigente o menor de 18 anos não possui desenvolvimento mental mínimo exigido para compreender eventual ilicitude de seus atos. Apenas considera-se a idade do jovem, independentemente de sua capacidade de discernimento.

3.1.1 Argumentos a favor da redução da maioridade penal e seus defensores

Dentre os eminentes defensores da redução encontra-se o governador do Rio de Janeiro Sérgio Cabral Filho, filiado ao PMDB. Para ele, deve ser concedida ao órgão julgador a prerrogativa de, considerando a natureza do crime praticado, dar a maioridade ao infrator e julgá-lo conforme o Código Penal. Os demais governadores da região Sudeste, José Serra (PSDB-SP), Sérgio Cabral Filho (PMDB-RJ), Aécio Neves (PSDB-MG) e Paulo Hartung (PMDB-ES), alinhados com o posicionamento de Cabral, vislumbraram apresentar projeto ao Congresso Nacional para modificação da legislação⁴⁶, embora, posteriormente, alguns deles tenham negado veementemente serem favoráveis a redução.

⁴⁶ CABRAL. Maria Clara. *Redução de maioridade penal divide políticos*. 12 fev 2007. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI1405693-EI316,00.html>> Acesso 20 set 2008.

Os argumentos centrais para defesa da redução são os seguintes: as infrações impostas aos jovens (menores de idade) são benevolentes, não punem como deveriam. O Estatuto da Criança e do Adolescente seria demasiadamente tolerante, não cumprindo o papel de reprimir e intimidar aqueles que têm por escopo transgredir as leis impostas pelo ordenamento jurídico pátrio. Outro argumento fundamental para a referida tese da diminuição da maioridade penal é possibilidade de jovens de 16 anos, portanto, menores de idade, votarem. Enxergam discrepância no fato de se permitir que os adolescentes tenham capacidade de exercer direito supremo da cidadania por meio do voto e, em contrapartida, não terem desenvolvimento psíquico suficiente para responderem por seus crimes perante o Poder Judiciário.⁴⁷

3.1.2 Argumentos contrários a redução da maioridade penal e seus defensores

Em sentido contrário ao entendimento supracitado manifestam-se alguns representantes do Poder Judiciário, dentre os quais destacamos a Presidente do Supremo Tribunal Federal, a ministra Ellen Graice, que em entrevista concedida em 09 de fevereiro de 2007, posicionou-se da seguinte maneira:

“... Não sei se é a solução. A solução certamente vem também com essa agilização dos procedimentos, com uma justiça penal mais ágil, mais rápida, com a aplicação de penalidades adequadas, inclusive para os menores infratores. A redução da idade penal não é solução para a criminalidade no Brasil.”⁴⁸

O Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, manifestou-se também de forma contrária a pretensa redução da maioridade penal de 18 para 16 anos, utilizando-se dos seguintes argumentos:

“Muita gente queria vingança em curto prazo, mas eu digo que o Estado não pode agir emocionalmente”.

⁴⁷ MAIORIDADE penal. *Revista Veja online, seção Perguntas & Respostas*, fev 2007. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas_respostas/maioridade_penal/index.shtml#10> Acesso: 20 set 2008.

⁴⁸ BRÍGIDO, Carolina. . *Ellen Gracie é contra diminuição da maioridade penal*. 09 fev 2007. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2007/02/09/294518163.asp>> Acesso 20 set 2008.

E concluiu:

"O crime do Rio de Janeiro, que resultou na morte bárbara de um menino de seis anos, exige desta Casa uma resposta. Mas a respostas não é nos associarmos à vingança, e sim estabelecer políticas que efetivamente ajudem a combater a violência"⁴⁹

Outra iminente figura social contrária a redução da maioria penal é o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Cezar Britto, que para defesa de seu ponto de vista apresentou as seguintes considerações:

"Esse cidadão que é jogado no sistema carcerário, quando cumprir a pena, vai estar bem pior, vai ser transformado em um marginal"

E complementou:

A violência estimula respostas imediatas, mas, se pensarmos o Brasil daqui a 10 anos, temos que compreender que a melhor forma de combater a violência é buscar uma política de ressocialização do adolescente."⁵⁰

Por fim, faz-se fundamental apresentar a opinião de influente organismo social, extremamente atuante na sociedade brasileira, qual seja, a Igreja Católica. Pode surgir questionamento quanto à presença de elemento religioso no trabalho jurídico. Todavia, como já fora elucidado, a presente tese possui também cunho social e a religião católica, apesar de ser passível de inúmeras críticas, é incontestavelmente, organismo de grande atuação social. Feitos estes esclarecimentos, passamos a apresentar a posição adotada pelo referido organismo que, por meio do secretário-geral da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), dom Odilo Scherer, posicionou-se da seguinte forma:

"Não me parece adequado reduzir a maioria penal, não podemos agir sob efeito do pânico. São situações de barbárie, insensibilidade, que deveriam ser condenadas por todos através da educação preventiva, e não repressiva"⁵¹

⁴⁹ NETO, Epaminondas. *Lula critica a redução da maioria penal e culpa estagnação por criminalidade*. 16 fev 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u131838.shtml>> Acesso 20 set 2008.

⁵⁰ CRAIDE, Sabrina. *OAB teme que redução da maioria penal traga problemas para o país no futuro*. 28 abr 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/04/27/materia.2007-04-27.1108972598/view>> Acesso 20 set 2008.

⁵¹ GUERREIRO, Gabriela. *Igreja Católica é contra redução da maioria penal no país*. 9 fev 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u131525.shtml>> Acesso 20 set 2008.

O presente trabalho encontra-se em consonância com a posição adotada pela segunda corrente. Isto porque, durante estudo para desenvolvimento do presente trabalho, pôde constatar-se que a redução da maioria penal não inibe a violência, o problema é bem mais profundo e grave do que isso. É fundamental maior investimento em educação, especialmente dos jovens, para que os mesmos tenham perspectiva de vida no futuro, tenham capacidade de prover seu sustento de forma digna.

Contudo, para tanto, faz-se necessário vontade política, interesse em garantir o acesso dos jovens dos diversos níveis sociais a escolas de bom nível. Além disso, o Estado tem que garantir a esses estudantes segurança no ambiente da instituição de ensino e seus arredores.

Não é saudável que o Estado brasileiro, caracterizado pelo viés democrático, atue de forma emocional, fundamentado em sentimento de revolta. Cumpre a Administração Pública adotar todas as medidas necessárias para criar uma estrutura social coesa, que garanta a totalidade dos indivíduos condições de vida dignas, o que não acontece, infelizmente, na atualidade.

É óbvio que a medida adequada para redução da criminalidade entre as crianças e adolescentes não passa pela mera redução da maioria penal; mesmo porque não há qualquer indício que essa medida terá eficácia para resolução da questão. Trata-se, na verdade, de uma solução demagoga e essencialmente política, para atender a demanda de uma sociedade fragilizada pela crescente falta de segurança no Brasil.

O Estado não pode servir como instrumento de vingança, pautado por um clamor social fundado na emoção. Cabe sim ao Poder Público, respaldado pela racionalidade, a atuação na origem do problema, identificando as reais causas para tantos jovens estarem ingressando no caminho do crime. É mais simples e cômodo alterar ou propor criação de em uma lei do que investir na melhoria de questões estruturais, como educação pública. Portanto, essa proposição de redução da maioria penal é oportunista.

CAPÍTULO IV CASOS CORRIQUEIROS DE VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO SUDESTE E SUBSEQUENTE ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O presente estudo, como já fora elucidado, tem como um dos objetivos primordiais apontar os responsáveis pela problemática da violência nas escolas da rede pública de ensino da região sudeste do Brasil. Ao tomarmos conhecimentos de casos de violência que ocorreram no ambiente escolar, sempre são suscitadas questões como: “Qual a responsabilidade dos pais e dos educadores nesse caso?” ou “Por que a situação chegou a esse ponto? O que o Estado deveria ter feito, como deveria ter agido?”, ou ainda, “Quais medidas o Estado deixou de realizar para prevenir esse problema?”.

Estamos sempre procurando pelos “culpados”, a quem devemos atribuir a responsabilidade nessas situações. Como aspirante a profissional do direito, é indispensável proceder essa análise dentro da óptica desta profissão. Dessa forma, serão apresentadas a seguir algumas condutas violentas praticadas em ambientes escolares da rede pública de ensino para posterior análise da responsabilidade civil do Poder Público.

4.1 Agressões (físicas, morais e/ou psicológicas)

Casos de agressão entre alunos, ou entre alunos e funcionários (professores, diretores e inspetores) da rede pública de ensino da região sudeste do Brasil tem ocorrido com frequência considerável, e vem gerando conseqüências devastadoras para as vítimas.

São comuns casos de formação de grupos de alunos a fim de perseguir os demais. Constituem-se verdadeiras gangues no ambiente escolar, levando medo e terror aos demais estudantes.

A título de ilustração faz-se indispensável o destaque de exemplo concreto de agressão física relatado em 28 de outubro de 2007, segundo o qual um menino de 17 anos da escola estadual Américo Brasiliense, localizada na região central de Santo André, foi espancado por

cinco rapazes dentro do colégio.⁵² As agressões foram tão graves que o menino sofreu traumatismo na coluna, deslocamento de clavícula e luxação na perna esquerda. A família reclamou, quando do ocorrido, que a direção da escola estava sendo relapsa na identificação dos agressores.

A agressão ocorreu por volta das 17h30min, horário de saída dos alunos. O espancamento teria durado cerca de cinco minutos. O resultado da pancadaria foi mais dramático, pois o estudante sofria de osteosarcoma (câncer nos ossos).

Outra espécie de violência que vem se tornando freqüente nas escolas, especialmente públicas, é aquela praticada contra os professores.

A fim de corroborar esta informação, merece destaque caso ocorrido em 18 de junho de 2007, em uma escola pública de Suzano, grande São Paulo. Segundo informa matéria jornalística do sítio “GLOBO.COM”⁵³, um adolescente de 15 anos que cursava a 8ª série, descontente com os critérios utilizados pela professora para escolha de um grupo que representaria a escola, agrediu a educadora com socos no olho e no pescoço quando esta se encontrava no corredor do primeiro andar. A professora, de 26 anos, mostrou-se abalada e profundamente desiludida, manifestando-se da seguinte forma: “*Eu me sinto indignada. Na minha época, tínhamos devoção pelo professor...*”, e completou “*a estrutura de ensino público em São Paulo forma qualquer coisa menos cidadãos com noções de respeito*”.

Casos como este vem se tornando, infelizmente, rotina não apenas nos estados da região sudeste do Brasil, mas em todo o país.

A pergunta recorrente é: A quem deve ser atribuída responsabilidade por eventos injustificáveis como esses?

Sendo um estabelecimento de ensino público, o diretor da escola, como agente estatal, possui o dever legal de zelar pela integridade física, moral e patrimonial das pessoas que integram os corpos discente e docente da instituição de ensino. Obviamente, deverá fazê-lo no limite de suas possibilidades, adotando todas as precauções cabíveis.

Demonstrado que o dano fora causado pela falta de condição de trabalho, que inclui a proteção interna e externa vinculada à escola, e, ainda, a condição de aprendizagem, deverá ser responder Administração Pública pelo que faz ou deixou de fazer.

⁵² ALUNO é espancado dentro de escola. *Sítio de notícias Baresabc*, 28 out 2007. Disponível em: <<http://www.baresabc.com.br/index2.php?pg=noticia&id=932>> Acesso: 18 ago 2008.

⁵³ ISKANDARIAN, Carolina. *Sítio Globo.com*, 30 jun 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL60154-5605,00.html>> Acesso: 23 set 2008.

Na circunstância das agressões físicas e morais que ocorrem no interior escolar ou em conseqüência da convivência escolar, responde primeiramente o ente público, e este, posteriormente, ingressa com ação contra os pais e responsáveis dos agressores e vândalos, os quais são responsáveis diretos pelos menores (crime in vigilando), e se maiores, os próprios danificadores respondem.

Corroborando esta posição faz-se mister destacar o entendimento dos Tribunal de Justiça de Minas Gerais que, no julgamento do processo 1.0686.03.080280-1/001, concluiu que o Estado tem o dever objetivo de cuidado em seus estabelecimentos, conforme se observa em Ementa transcrita a seguir:

“Remessa oficial e apelações cíveis voluntárias. Ação de indenização. Sentença ilíquida. Duplo grau de jurisdição obrigatório. **Aluno de escola pública. Agressão com perda de visão no recinto da escola. Responsabilidade objetiva caracterizada.** Dano material. Pensão mensal vitalícia. Verba devida. Dano moral. Arbitramento adequado. Correção monetária. Termo inicial. Juros moratórios. Taxa e termo inicial. Honorários advocatícios. Redução. Sentença parcialmente reformada mediante provimento parcial do segundo recurso voluntário. 1. Condenada a Fazenda Pública em quantia ilíquida, existe duplo grau de jurisdição obrigatório (art. 475, I do CPC). Assim, não determinada a remessa oficial, deve ela ser conhecida de ofício. 2. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se no risco administrativo, regendo-se pela teoria objetiva. Neste caso, o lesado deve comprovar ter havido ação ou omissão administrativa, o dano efetivo e a existência de nexos causal entre uma e outro. **3. A Administração Pública tem o dever legal de zelar pela segurança e integridade física dos alunos no recinto da escola pública. Assim, o dano causado a aluno em sala de aula por outro colega deve ser reparado.** 4. O dano material em forma de pensão mensal vitalícia decorre da frustração da expectativa de renda que razoavelmente poderia ser percebida. Assim, é devida a reparação decorrente da redução da capacidade laborativa causada pela perda parcial da visão. 5. O sofrimento decorrente do desconforto, da dor e das seqüelas causados na vítima constitui dano moral e deve ser indenizado. E o arbitramento levará em conta as conseqüências do dano, a condição sócio-econômica do ofendido e a capacidade do devedor. Confirma-se o arbitramento feito de modo adequado. 6. Deve ser confirmado o termo inicial da correção monetária para as várias parcelas da indenização e estabelecido de forma correta. 7. Os juros moratórios devem ser contados à base de 1% ao mês a partir da citação. 8. Os honorários advocatícios contra a Fazenda Pública devem ser arbitrados por equidade, nos termos do § 4º, do art. 20 do CPC. Havendo arbitramento excessivo, impõe-se a sua redução. 9. Remessa oficial conhecida de ofício. 10. Apelações cíveis voluntárias conhecidas. 11. “Sentença parcialmente reformada em reexame necessário e mediante provimento parcial do segundo recurso voluntário, prejudicado o primeiro.”⁵⁴

⁵⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Processo n. 1.0686.03.080280-1/001. Relator: Desembargador Caetano Levi Lopes. 14 nov 2006. Disponível em: <http://www.tjmg.gov.br/juridico/jt_inteiro.jsp?tipoTribunal=1&comrCodigo=686&ano=3&txt_proceso=80280&complemento=1&sequencial=0&palavrasConsulta=Agressão%20com%20perda%20de%20visão%20no%20recinto%20da%20escola&todas=&expressao=&qualquer=&sem=&radical=>> Acesso: 6 out 2008.

No mesmo sentido se manifestam os Tribunais de Justiça de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, refletindo posição pacífica da Suprema Corte brasileira, que em julgamento referente ao Recurso Extraordinário 109615, originário do Rio de Janeiro, manifestou-se no seguinte sentido:

“INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS DE DETERMINAÇÃO DESSA RESPONSABILIDADE CIVIL - DANO CAUSADO A ALUNO POR OUTRO ALUNO IGUALMENTE MATRICULADO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO - PERDA DO GLOBO OCULAR DIREITO - FATO OCORRIDO NO RECINTO DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL - CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO MUNICÍPIO - INDENIZAÇÃO PATRIMONIAL DEVIDA - RE NÃO CONHECIDO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. - A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público. - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 - RTJ 71/99 - RTJ 91/377 - RTJ 99/1155 - RTJ 131/417). - O princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias - como o caso fortuito e a força maior - ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima (RDA 137/233 - RTJ 55/50). RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO POR DANOS CAUSADOS A ALUNOS NO RECINTO DE ESTABELECIMENTO OFICIAL DE ENSINO. - O Poder Público, ao receber o estudante em qualquer dos estabelecimentos da rede oficial de ensino, assume o grave compromisso de velar pela preservação de sua integridade física, devendo empregar todos os meios necessários ao integral desempenho desse encargo jurídico, sob pena de incidir em responsabilidade civil pelos eventos lesivos ocasionados ao aluno. - A obrigação governamental de preservar a intangibilidade física dos alunos, enquanto estes se encontrarem no recinto do estabelecimento escolar, constitui encargo indissociável do dever que incumbe ao Estado de dispensar proteção efetiva a todos os estudantes que se acharem sob a guarda imediata do Poder Público nos estabelecimentos oficiais de ensino. Descumprida essa obrigação, e vulnerada a integridade corporal do aluno, emerge a responsabilidade civil do Poder Público pelos danos causados a quem, no momento do fato lesivo, se achava sob a guarda, vigilância e proteção das autoridades e dos funcionários escolares, ressalvadas

as situações que descaracterizam o nexo de causalidade material entre o evento danoso e a atividade estatal imputável aos agentes públicos.⁵⁵

Portanto, restá demonstrado que , em sede de escolas públicas, sejam municipais, estaduais ou federais, a Administração Pública tem o dever de zelar pela integridades física, moral e psicológica não apenas dos alunos, mas dos funcionários que compõem seu quadro de empregados, devendo adotar todas as prevenções necessárias para tanto. Portanto, configurado dano resultante de qualquer espécie de agressão, a vítima, demonstrando nexo de causalidade entre a ação ou omissão do Poder Público, terá direito a uma reparação via indenização, não havendo necessidade de demonstração de culpa.

Entretanto, com medo de sofrerem algum tipo de represália, os funcionários da rede de ensino pública vítimas de agressões, físicas ou morais, não acionam, via de regra, o Estado, dirigindo sua pretensão sirectamente aos agressores, muitas vezes representados na figura de pais de alunos, quando estes são menores de idade.

4.2 As balas perdidas que atingem estabelecimentos de ensino da rede pública

Outro tipo de violência que vem se tornando comum, infelizmente, são casos de balas perdidas, especialmente nos grandes centros urbanos da região sudeste do país. Este tipo de prática vem fazendo vítimas em toda sociedade, invadindo também o ambiente escolar, especialmente os das instituições de ensino da rede pública situados em áreas de conflito entre marginais, e entre marginas e a polícia.

Essa violência gera resultados trágicos para as vítimas, seja por danos físicos, seja por danos psicológicos.

Para um melhor embasamento do presente estudo, faz-se necessário destaque de um caso ocorrido em 11 de abril de 2007, relatado pelo portal de notícias do sítio

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 109615 / RJ. Relator: Ministro Celso de Mello. 25 maio 1996. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>> Acesso: 8 de out 2008.

“GLOBO.COM”⁵⁶, que descreve que Geovane Alves de Oliveira, estudante de 19 anos, foi atingido na cabeça por uma bala perdida enquanto conversava com amigos no pátio da Escola Municipal Bahia, situada em Bonsucesso, Rio de Janeiro.

O aluno foi atendido no Hospital Geral de Bonsucesso e posteriormente liberado. A ocorrência foi registrada na 21ª Delegacia de Polícia.

Caso semelhante se deu em 22 de outubro de 2007 no CIEP (Centro Integrado de Educação Pública) Vinícius de Moraes, situado no Jacarezinho, Zona Norte do Rio de Janeiro.

Segundo informações do sítio de notícias “FOLHA ONLINE”⁵⁷, a estudante Joceline Gomes Paranhos, de 08 (oito) anos de idade, foi atingida por uma bala perdida no pátio da escola enquanto ensaiava uma apresentação de dança. O tiro atingiu a menina nas costas, e esta foi removida imediatamente para hospital da região.

Os professores da menina relataram que não ouviram nenhum tiroteio na comunidade e só perceberam que a menina tinha sido atingida quando começou a chorar muito.

Segundo a assessora da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro não havia qualquer registro de operação policial no momento em que a estudante foi alvejada, e acrescentou que havia consultado o batalhão da PM (Polícia Militar) na Região.

Em ocorrências como essas a atribuição de eventual responsabilidade civil do Estado não é simples, e envolve várias circunstâncias, que se encontram expostas a seguir.

Caso o dano de bala perdida resulte de ação exclusiva de marginais, sem que haja possibilidade de prever o conflito, não podemos atribuir responsabilidade ao Estado. Trata-se de omissão genérica, o Estado não atuou dada a imprevisibilidade do acontecimento, não havendo, neste caso singular, fato juridicamente relevante, qual seja, um comportamento inferior ao padrão legal exigível. Neste caso, há uma excludente de responsabilidade.

Quando o dano resulta de policiais, que em confronto com marginais venham a atingir terceiros, agindo como agentes públicos, não há dúvida quanto à responsabilidade **objetiva** do Estado, que é aquela que independe de dolo ou culpa. Comprovado o nexo de causalidade entre a atividade da Administração e o evento danoso, resta ao Poder Público indenizar. Havendo prejuízo ao indivíduo em razão da atuação estatal, regular ou irregular, é devida uma

⁵⁶ ESTUDANTE é ferido por bala perdida no pátio da escola. *Informações TV Globo*, Rio de Janeiro, 12 abr 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL20870-5606,00.html>> Acesso 23 de set 2008.

⁵⁷ BALA perdida atinge menina em pátio da escola municipal do Rio. *Folha de São Paulo*, 22 out 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u338681.shtml>> Acesso: 23 set 2008.

compensação que com fundamento no princípio da igualdade de todos na repartição dos ônus e encargos sociais, tendo como fundamento o art. 37, § 6º da Constituição Federal Brasileira.

Contudo, se não há certeza de onde partiu o disparo, via de regra, não se configura responsabilidade do Estado. Não havendo comprovação do nexo de causalidade entre a ação do agente público em defesa da coletividade e o dano causado a terceiro, não pode haver, a priori, responsabilização do Poder Público.

Tal entendimento pode ser corroborado por meio da observação da Ementa referente a apelação cível 2008.001.25078, originária do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, transcrita a seguir:

“AGRAVO INTERNO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL. TROCA DE TIROS ENTRE POLICIAIS MILITARES E BANDIDOS. AUTOR ATINGIDO POR “BALA PERDIDA”. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE.

A responsabilidade do Estado, ainda que objetiva, em razão do disposto no artigo 37, §6º, da Carta Magna, exige a comprovação do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano, não podendo ele ser responsabilizado por um disparo de “bala perdida” que atingiu o autor, quando não trazido aos autos elementos probatórios que a tanto conduzam, sendo o laudo pericial inconclusivo. Inexistência nos autos de prova cabal de que o projétil de arma de fogo que causou o ferimento sofrido pelo autor tenha partido das armas utilizadas pelos policiais militares, não havendo, desta forma, como se imputar ao réu a responsabilidade pelo dano causado. Aquele que pretender indenização do Poder Público em razão da ação de seus agentes deve trazer provas aos autos capazes de evidenciar o nexo de causalidade entre a ação e o dano causado. Não o fazendo, impõe-se a rejeição da pretensão. Provimento do apelo do Estado do Rio de Janeiro, ora agravado, para julgar improcedente o pedido inicial.

Decisão mantida.

DESPROVIMENTO DO PRESENTE RECURSO.”⁵⁸

Contudo, caso a Administração Pública tenha dado início ao confronto em área onde, sabidamente, há grande circulação de pessoas, independente de onde tenha partido o disparo, configura-se responsabilidade objetiva do Poder Público. Isso porque, tendo causado o embate, que poderia ser evitado, há evidente nexo causal entre o eventual dano e a conduta dos agentes públicos. Nesse sentido manifestou-se o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no julgamento da Apelação Cível nº 741.1685/800, cujo trecho do Acórdão encontra transcrito a seguir:

⁵⁸ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 2008.001.2056. Relator: Desembargador Ismenio Pereira de Castro. 8 de ago 2008. Disponível em: <<http://srv85.tj.rj.gov.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jsp?idDocumento=0003942901CDA7725DEE55C33EB53A6773A908C4020F12585>> Acesso em 20 out 2008.

“AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. Bala perdida Autor atingido por disparo de arma de fogo durante tiroteio entre policiais e bandidos. Responsabilidade Objetiva do Estado. **Irrelevante se a bala veio de arma dos policiais ou dos bandidos.** Dano Moral. CABIMENTO. Dano Material. NÃO CARACTERIZADO. Recurso parcialmente provido.

“... Restou devidamente comprovado que o apelante foi atingido por tiro de revólver disparado durante tiroteio entre policiais e bandidos.

O ofício de fls. 73/130 da Polícia Civil junta cópia das principais peças do inquérito policial que investiga o caso (roubo a uma residência) e que descreve o tiroteio entre policiais e bandidos e a existência de vítimas, entre elas o apelante.

A apelada sustenta não estar caracterizado o nexos de causalidade, tendo em conta inexistir prova de que o tiro que atingiu a vítima foi disparado por policiais. Contudo, sem razão. Pouco importa de que arma saiu o projétil que atingiu a, vítima, pois, o simples resultado danoso advindo da atividade estatal, por si só, já implica na responsabilidade do ente público.

Os policiais deveriam evitar tiroteio em plena via pública, onde passavam pedestres. Inexiste prova de que tal ato fosse inevitável.⁵⁹

Conclui-se, ante a decisão destacada acima, que caso a polícia tenha dado início a alguma operação nas proximidades das instituições da rede pública de ensino durante o horário de aula, o Estado será objetivamente responsabilizado por eventual dano proveniente de “bala perdida” gerado a aluno e/ou funcionários que englobam o ambiente escolar, independentemente de onde tenha partido o disparo lesivo. Isso porque restará configurado nexos causal entre o dano e a atuação estatal.

Por fim, se o dano provém de conflito exclusivo entre marginais, de forma contínua e reiterada, em uma área delimitada, com constante falta de policiamento, se tornando verdadeiros territórios livre do crime, poderá, por tudo aquilo que já foi exposto, haver responsabilização subjetiva do Estado.

É subjetiva porque faz-se necessário a comprovação da culpa (negligência, imprudência ou imperícia) na atuação do(s) agente(s) público(s) representante(s) do Estado; e ainda, a demonstração do nexos e causalidade entre o dano e ação, ou melhor, a falta desta, por parte dos representantes do Poder Público. Deverão ser utilizados os diversos meios de prova, como testemunhas, perícia balística, quantidade de reclamações, desvalorização dos imóveis, dentre outras. Somente desta forma poderá ser apurado se a omissão por ausência de repressão irá acarretar responsabilidade civil ao Estado.

⁵⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação com Revisão n. 7411685800. Comarca de São Vicente. Relator: Desembargador Oliveira Santos. 4 ago 2008. Disponível em: <<http://cjo.tj.sp.gov.br/juris/getArquivo.do?cdAcordao=3182889>> Acesso 20 out 2008

Nesse sentido, manifestou-se o Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial 893.441 do Rio de Janeiro:

“AÇÃO INDENIZATÓRIA. DANO MORAL. REDUÇÃO DO VALOR FIXADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ NA HIPÓTESE. PRECEDENTES. ESTABELECIMENTO ESCOLAR. ALUNO. FALECIMENTO. MENOR ATINGIDA POR BALA PERDIDA. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO ESTADO. OMISSÃO. DEVER DE VIGILÂNCIA. NEXO CAUSAL PRESENTE.

I - Incide, na hipótese, o óbice sumular 7/STJ no tocante ao pedido de revisão do valor fixado pela instância ordinária a título de danos morais: 200.000,00 (duzentos mil reais) relativo ao falecimento da menor atingida por bala perdida no pátio da escola, pois, na hipótese, o mesmo não se caracteriza como ínfimo ou excessivo a possibilitar a intervenção deste eg. STJ. Precedentes: REsp n.º 681.482/MG, Rel. p/ acórdão Min. LUIZ FUX, DJ de 30/05/2005; EDcl no REsp n.º 537.687/MA, Rel. Min. JORGE SCARTEZZINI, DJ de 18/09/2006; AgRg no Ag n.º 727.357/RJ, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 11/05/2006.

II - O nexo causal, *in casu*, se verifica porque **o município tem o dever de guarda e vigilância, sendo responsável pelo estabelecimento escolar que, por sua vez, deve velar por seus alunos:** “...o Poder Público, ao receber o menor estudante em qualquer dos estabelecimentos da rede oficial de ensino, assume o grave compromisso de velar pela preservação de sua integridade física...” (RE n.º 109.615-2/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 02/08/96).

III - Presentes os pressupostos da responsabilidade subjetiva do Estado. Precedente análogo: REsp n.º 819789/RS, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJ de 25/05/2006.

IV - Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido.”⁶⁰

Resta comprovado, desta maneira, que há é viável a responsabilização subjetiva do Estado se o dano proveniente de bala perdida é proveniente de conflitos reiterados de marginais. Não havendo qualquer atuação dos organismos de segurança Poder Público, que tem o “dever de guarda” em relação as escolas públicas, resta evidente o nexo causal entre o dano e a omissão estatal.

⁶⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 893.441-RJ. Relator: Ministro Francisco Falcão. 12 dez 2006. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=2777392&sReg=200602218756&sData=20070308&sTipo=5&formato=PDF> Acesso: 22 out 2008

4.3 Tráfico de entorpecentes e o consumo de drogas

Outro sério problema relacionado a violência que vem atingindo as escolas públicas da região sudeste do Brasil é o tráfico de drogas. Gangues de traficantes, representadas ou não por alunos, tem se apossado de escolas públicas localizadas em regiões de conflito.

A gravidade da questão fica mais bem evidenciada por meio da reprodução de parte do conteúdo da reportagem intitulada “Droga na escola: polícia registra um caso por dia”.⁶¹

Segundo a matéria “*os números apontam que o maior problema está nas escolas públicas*”. Todavia também nos estabelecimentos de ensino particulares há casos diversos de tráfico e consumo de drogas. O então delegado titular da 1ª Delegacia do Nape, Carlos Roberto Alves Andrade, afirmou que “*O que acontece é que nas escolas particulares são poucas as denúncias. Quando aparecem é porque o pai achou ‘algo errado’ no armário do filho. Nas públicas, as denúncias partem dos diretores, professores e alunos.*”

O estudo realizado pelo citado jornal constatou que nas escolas públicas são encontradas drogas mais baratas, como “crack”, que pode custar até R\$ 5,00 (cinco reais). Um aluno da região oeste do estado de São Paulo, que pediu para não ser identificado, relatou: “*Aqui na escola, o que mais vemos é o pessoal fumando maconha. Sempre que eu vejo, procuro ir para o lado oposto.*”

Caso concreto do tráfico de drogas dentro da escola foi relatado, em 8 de outubro de 2008, pelo sítio de notícias da TV Alterosa⁶², segundo o qual um estudante de 11 anos foi apreendido, na Escola Municipal Fernando Dias Costa, localizada no bairro de Taquaril, zona leste de Belo Horizonte, pois portava 34 (trinta e quatro) buchas de maconha.

A reportagem informa que o aluno afirmou à polícia que levou a droga para oferecer aos demais alunos por ter sido ameaçado por traficantes.

Ocorrências como esta não são, infelizmente, pontuais. Será que em casos semelhantes a este se configura alguma responsabilidade civil do Estado?

⁶¹ DROGA na escola: polícia registra um caso por dia. *Correio Popular*, Campinas/SP, 8 de out de 2007.

⁶² FERREIRA, Juscelino. *Menino de 11 anos é apreendido com buchas de maconha na escola*. TV Alterosa, 8 out 2008 Disponível em:

<http://www.alterosa.com.br/html/noticia_interna,id_sessao=44&id_noticia=10065/noticia_interna.shtml>

Acesso 25 set 2008.

Como verificou-se ao longo do presente instrumento, por meio do estudo da doutrina majoritária e da jurisprudência, a Administração Pública apenas poderá ser responsabilizada objetivamente caso tenha contribuído direta e imediatamente para ocorrência do dano. Nesse tipo de ocorrência, portanto, difundida não apenas na região sudeste do país, mas em todo Brasil, é improvável que se demonstre que um dever do Estado que não foi cumprido resultou na entrada de drogas dentro da escola, uma vez que toda sociedade encontra-se contaminada pelo consumo de substâncias ilegais.

Todavia, o diretor da escola pública, como autoridade maior do estabelecimento de ensino e representante do Estado, deve tomar todas as providências cabíveis para manter “saúdável” o ambiente escolar, devendo fiscalizar e analisar o comportamento dos alunos.

Constatado que a entrada de substâncias entorpecentes, e a conseqüente “contaminação” da instituição, decorreu da falta de zelo e cuidado, inerentes a atuação do representante da Administração Pública, esta poderá ser objetivamente responsabilizada, tendo em vista o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, reiterado pelo Superior tribunal de Justiça, conforme destacado nas subseções anteriores, segundo o qual:

“O Poder Público, ao receber o estudante em qualquer dos estabelecimentos da rede oficial de ensino, assume o grave compromisso de velar pela preservação de sua integridade física, devendo empregar todos os meios necessários ao integral desempenho desse encargo jurídico, sob pena de incidir em responsabilidade civil pelos eventos lesivos ocasionados ao aluno. - A obrigação governamental de preservar a intangibilidade física dos alunos, enquanto estes se encontrarem no recinto do estabelecimento escolar, constitui encargo indissociável do dever que incumbe ao Estado de dispensar proteção efetiva a todos os estudantes que se acharem sob a guarda imediata do Poder Público nos estabelecimentos oficiais de ensino.”⁶³

Qualquer limitação ao acesso a educação ou dependência química originada em aluno, decorrente do descumprimento do dever de cuidado do agente estatal, poderá e deverá ser ressarcida pelo Estado, responsável objetivamente.

Caso o agente estatal tenha conhecimento que as drogas estão presentes na escola, e não adota nenhuma providência, como aviso aos órgãos de segurança pública, o Estado deverá ser objetivamente responsabilizado por qualquer dano provocado aos estudantes decorrente dessas substâncias entorpecentes, desde que comprovado o nexo causal.

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 109615 / RJ. Relator: Ministro Celso de Mello. 25 maio 1996. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>> Acesso: 8 de out 2008.

Hipótese diversa ocorre quando o representante estatal toma todas as medidas cabíveis, informando a polícia acerca da situação de consumo e tráfico de entorpecentes dentro do estabelecimento de ensino público. Nesses casos, não havendo atuação repreensiva devida dos órgãos de segurança pública, permitindo, dessa forma, a prevalência contínua do poder paralelo, representado pelos traficantes de drogas, poderá ser alegada responsabilidade civil subjetiva do Estado caso se configure nexos causal entre a omissão, proveniente de negligência, imprudência ou imperícia, e o dano ocorrido.

A responsabilidade subjetiva poderá ser aferida por meio do testemunho dos sujeitos que integram o quadro escolar e análise do ambiente externo onde a escola da rede pública encontra-se inserida.

CONCLUSÃO

Ante todo exposto, pode-se concluir que não há uma fórmula geral de aferição de responsabilidade civil do Estado por danos provenientes de condutas violentas nas escolas públicas não só na região sudeste do Brasil, que é o foco do presente estudo, mas também em todo o Brasil.

A despeito da do direito brasileiro ter adotado a teoria da responsabilidade civil objetiva do Estado, em que não se faz necessária aferição dos elementos dolo e culpa, conforme art. 37, § 6º da Constituição Federal, a teoria subjetiva não foi excluída do ordenamento pátrio, devendo ser considerada, especialmente, em sede de condutas estatais omissivas genéricas.

Para averiguar as ocasiões em que Administração Pública será responsabilizada faz-se mister a análise singular do caso concreto para que se estabeleça, mediante observação dos fatos, se há nexos causal entre a atuação do Estado, por ação ou omissão, e o dano causado a terceiro.

Como excludentes de responsabilidade estatal, em sede específica de responsabilidade civil da Administração Pública, foram destacados ao longo do estudo os chamados fatos imprevisíveis e a culpa exclusiva da vítima que, como demonstrado, rompem o trinômio fundamental: evento danoso gerado pelo Estado, o dano concreto causado a terceiro, e o nexos causal, relação entre essas situações. Demonstrada a responsabilidade civil do Estado, o cidadão lesado poderá requerer reparação, por meio de indenização, através da via administrativa ou judicial.

Outro ponto relevante salientado ao longo desta tese foi a discussão acerca da prescrição da pretensão reparatória contra o Estado. Boa parte da doutrina entende que com o advento do Código Civil de 2002, esse prazo prescricional foi reduzido de 5 (cinco) para 3 (três) anos, tendo por base o art. 206, § 3º, do referido diploma civil. Todavia, como fora demonstrado, o entendimento que vem prevalecendo no Superior Tribunal de Justiça é o da manutenção do prazo prescricional quinquenal em ações reparatórias de qualquer natureza contra o Estado.

No que tange a definição de violência adotada para o desenvolvimento deste estudo, o marco teórico foi aquele proposto por Hannah Arendt, que funda-se, em suma, na chamada “teoria da guerra”, inerente as sociedades; na desestruturação das relações de poder, que são legitimados por uma coletividade, e na apresentação de ambientes propícios para a prática de violência, elemento de caráter instrumental utilizado para manutenção ou modificação do poder instituído. Como fora destacado, o estudo de Arendt se aplica com exatidão a situação do Brasil, não apenas nas escolas públicas da região sudeste do território nacional, como em todo Brasil. Isto porque o Estado brasileiro, além de ser caracterizado por uma sociedade com caráter capitalista acentuado, não cumpre com o dever de fornecer aos cidadãos as garantias mínimas previstas na Carta Magna Nacional. Isso fica evidente, em sede de rede de ensino público, por meio dos dados apresentados ao longo do presente trabalho.

A questão das escolas públicas mereceu destaque, pois muitas das instituições de ensino da rede pública de ensino, especialmente na região sudeste do território brasileiro, estão situadas em áreas carentes, caracterizadas por constantes confrontos, onde prevalece o chamado “poder paralelo”. Esse ambiente externo influi diretamente no ambiente interno das escolas localizadas nessas regiões, pois muitos dos alunos, crianças e adolescentes especialmente, sem personalidade formada, observando a inversão de poder, miram-se nos exemplos de meliantes e levam esse caráter desafiador em relação ao Poder Público para dentro das escolas. Por isso, há freqüentes casos de violência, conforme definição já estabelecida, nas escolas públicas, especialmente as municipais e estaduais.

Esse aumento no índice de criminalidade entre os jovens reacendeu discussão acerca da redução da maioria penal. Mas essa medida seria apenas atacar os efeitos, sem ser qualquer garantia de resolução ou diminuição do problema. Atuação mais eficaz seria permitir a todos as crianças e adolescentes, independentemente da classe social a que pertençam, acesso a educação de qualidade, com ambientes escolares saudáveis, que primassem pelas atividades culturais e esportivas.

A manutenção da situação da forma que se encontra nos dias atuais já está trazendo conseqüências trágicas. Além de freqüentes casos graves de violências dentro dos estabelecimentos públicos de ensino básico e fundamental, especialmente aqueles localizados em regiões carentes da região sudeste, ameaçadas constantemente por meliantes, muitos jovens, sem quaisquer perspectivas futuras, passam para o lado da criminalidade, e praticam, dia-a-dia, condutas antijurídicas, causando transtornos, muitas vezes irreparáveis, ao ambiente social.

Não se pretende dizer, com isso, conforme já destacado ao longo deste trabalho, que todos os jovens em situação econômica não privilegiada optem pelo caminho do crime; pelo contrário, a grande maioria é trabalhadora e honesta. Todavia, é fato que um jovem que não tem a oportunidade de obter educação de qualidade pelo menos razoável, não possuindo, dessa forma, perspectiva de obtenção de um emprego que garanta sua sobrevivência de forma digna, torna-se alvo mais fácil para a bandidagem.

É evidente que a problemática da violência nas escolas públicas, que ocorre em todo Brasil, com índices alarmantes na região sudeste, não será resolvido com pagamento de indenização por parte do Estado aos indivíduos lesados. A questão é de enorme complexidade e envolve questões de políticas públicas dos governos municipais, estaduais e federal. É preciso que se ampliem os programas de integração com comunidades menos favorecidas, onde, geralmente, há maior contestação ao poder estatal implantado.

Outra medida necessária seria valorização dos trabalhadores que ministram aulas nessas instituições de ensino, bem como dos policiais que compõem os organismos de segurança pública. Estas práticas, se não adotadas isoladamente, contribuiriam para que os estudantes de áreas mais humildes tenham acesso a uma educação de melhor qualidade, reduzindo a desigualdade social e, por conseqüência, diminuindo a formação de indivíduos sem perspectivas que vêem na criminalidade a única possibilidade de melhoria de vida.

Medidas como essa são fundamentais e atacariam não apenas os efeitos, mas as causas do problema. Embora o Brasil não seja um país rico, a despeito de todo potencial que possui, é evidente uma falta de atenção com a estrutura da sociedade, especialmente em relação questão da educação pública, que, se em bom estado, reduziria significativamente a violência entre a população jovem (crianças e adolescentes).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Miriam. *Violências nas escolas*. 4ª edição, Brasília: Unesco, 2004.
- ALUNO é espancado dentro de escola. *Sítio de notícias Baresabc*, 28 out 2007. Disponível em: <<http://www.baresabc.com.br/index2.php?pg=noticia&id=932>> Acesso: 18 ago 2008.
- ARENDT, Hannah. *Sobre a Violência*, São Paulo: Relume-Dumará, 1994.
- BALA perdida atinge menina em pátio da escola municipal do Rio. *Folha de São Paulo*, 22 out 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u338681.shtml> > Acesso: 23 set 2008.
- BATISTA, Rogério Ramos. *Prescrição e o acesso à Justiça*. Disponível em: <<http://www.aprodab.org.br/eventos/congresso2008/teses/rogeriorbatista01.doc>> Acesso em 3 set 2008.
- BRASIL. *Código Civil 1916*. Disponível em: <<http://legislegis.blogspot.com/2007/10/codigo-civil-de-1916-lei-n-3071-de-1-de.html>> Acesso 14 ago 2008.
- BRASIL. *Código Civil 2002*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso 22 ago 2008.
- BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor*, de 11 de setembro de 1990. Disponível em <www.consumidorbrasil.com.br/consumidorbrasil/textos/legislacao/cdc.htm> Acesso: em: 20 ago 2008.
- BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o46.htm> Acesso: 14 ago 2008.

- BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso: 10 set 2008.

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 820.768. Relator: Ministro Luiz Fux. 04 out 2007. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%28prescri%E7%E3o+quinquenal%29+E+%28%22LUIZ+FUX%22%29.min.&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=43>> Acesso em: 8 set. 2006.

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 893.441-RJ. Relator: Ministro Francisco Falcão. 12 dez 2006. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=2777392&sReg=200602218756&sData=20070308&sTipo=5&formato=PDF> Acesso: 22 out 2008

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 109615 / RJ. Relator: Ministro Celso de Mello. 25 maio 1996. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>> Acesso: 8 de out 2008.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 382054. Relator: Ministro Carlos Velloso. 3 de agosto de 2004. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.Asp> Acesso: 17 ago 2008.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 481110. Relator: Ministro Celso de Mello. 06 de fevereiro de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>> Acesso: 17 ago 2008.

- BRÍGIDO, Carolina. . *Ellen Gracie é contra diminuição da maioria penal*. 09 fev 2007. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2007/02/09/294518163.asp>> Acesso 20 set 2008.

- CABRAL, Maria Clara. *Redução de maioria penal divide políticos*. 12 fev 2007. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI1405693-EI316,00.html>> Acesso 20 set 2008.

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 15ª edição, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

- CASSIMIRO, Dimas. *A Violência na escola*. Disponível em: <<http://recantodasletras.uol.com.br/discursos/1022770>> Acesso: 18 set 2008.

- CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*, 5ª edição, São Paulo: Malheiros, 2004.

- CRAIDE, Sabrina. *OAB teme que redução da maioria penal traga problemas para o país no futuro*. 28 abr 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/04/27/materia.2007-0427.1108972598/view>> Acesso 20 set 2008.

- DROGA na escola: polícia registra um caso por dia. *Correio Popular*, Campinas/SP, 8 de out de 2007.

- ESTUDANTE é ferido por bala perdida no pátio da escola. *Informações TV Globo*, Rio de Janeiro, 12 abr 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL20870-5606,00.html>> Acesso 23 de set 2008.

- FERREIRA, Juscelino. *Menino de 11 anos é apreendido com buchas de maconha na escola*. TV Alterosa, 8 out 2008 Disponível em: <http://www.alterosa.com.br/html/noticia_interna,id_sessao=44&id_noticia=10065/noticia_interna.shtml> Acesso 25 set 2008.

- GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil – Responsabilidade Civil*, Volume III, 4ª edição, São Paulo: Saraiva, 2006.

- GUERREIRO, Gabriela. *Igreja Católica é contra redução da maioria penal no país*. 9 fev 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u131525.shtml>> Acesso 20 set 2008.

- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa e DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re) Pensando a Pesquisa Jurídica*, 2ª edição, Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

- ISKANDARIAN, Carolina. *Sítio Globo.com*, 30 jun 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL60154-5605,00.html>> Acesso: 23 set 2008.

- MAIORIDADE penal. *Revista Veja online, seção Perguntas & Respostas*, fev 2007. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas_respostas/maioridade_penal/index.shtml#10> Acesso: 20 set 2008.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 1993.

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 1993.

- MENEZES, Maiá. *O Terror se Espalha*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro, 19 de maio de 2006.

- MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Processo n. 1.0686.03.080280-1/001. Relator: Desembargador Caetano Levi Lopes. 14 nov 2006. Disponível em: <

- NETO, Epaminondas. *Lula critica a redução da maioria penal e culpa estagnação por criminalidade*. 16 fev 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u131838.shtml>> Acesso 20 set 2008.

- RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 2008.001.2056. Relator: Desembargador Ismenio Pereira de Castro. 8 de ago 2008. Disponível em: <<http://srv85.tj.rj.gov.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jsp?idDocumento=0003942901CDA7725DEE55C33EB53A6773A908C4020F12585>> Acesso em 20 out 2008

- SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação com Revisão n. 7411685800. Comarca de São Vicente. Relator: Desembargador Oliveira Santos. 4 ago 2008. Disponível em: <<http://cjo.tj.sp.gov.br/juris/getArquivo.do?cdAcordao=3182889>> Acesso 20 out 2008.

- SCHREIBER, Anderson. *Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil*, São Paulo: Atlas, 2007.

- SERGIPE. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 3306. Relator: Desembargador Rogério Eugenio da Fonseca Porto. 4 dez 2006. Disponível em: <http://www.tj.se.gov.br/tjnet/jurisprudencia/relatorio.wsp?tmp_numprocesso=2006209033&tmp_numAcordao=20067400&wi.redirect=OUBO91VXLV> Acesso em:8 set 2008.

- SILVA, Augusto Vinícius Fonseca e. *A Responsabilidade objetiva do Estado por omissão*. Disponível em <<http://www.cjf.jus.br/revista/numero25/artigo01.pdf>>. Acesso em:15 set 2008.

- VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil – Responsabilidade Civil*, Volume IV, 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2004.