



**UNIVERSIDADE TIRADENTES – UNIT**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO**  
**CIENTÍFICO**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NO ÂMBITO  
DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

**Amanda Hellen Cerqueira Santos**  
**Marília Mendonça Morais Sant'Anna**

**Aracaju**

**2015**

**AMANDA HELLEN CERQUEIRA SANTOS**  
**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NO ÂMBITO**  
**DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

**Trabalho de Conclusão de Curso –  
Artigo – apresentado ao Curso de  
Direito da Universidade Tiradentes  
– UNIT, como requisito parcial  
para obtenção do grau de  
bacharel em Direito.**

**Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.**

**Banca Examinadora**

---

**Prof<sup>a</sup>. Msc. Marília Mendonça Morais Sant’Anna**  
**Universidade Tiradentes**

---

**Prof<sup>a</sup>. Ana Cristina Almeida Santana**  
**Universidade Tiradentes**

---

**Prof. Helder Leonardo de Souza Goes**  
**Universidade Tiradentes**

# A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO ÂMBITO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Amanda Hellen Cerqueira Santos<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo científico analisa a Responsabilidade civil do Estado por omissão no âmbito da violência doméstica nos dias atuais e sob a perspectiva da vítima. Comumente, para a responsabilização estatal, tanto a doutrina como a jurisprudência dominantes exigem a comprovação do elemento subjetivo, a culpa e o dolo, admitindo a aplicação da culpa anônima ou culpa do serviço; esta, por sua vez, se contenta com a comprovação de que o serviço não foi prestado ou foi prestado de maneira ineficiente ou atrasada. Com isso, o objetivo dessa pesquisa é examinar a viabilidade jurídica dessa responsabilização civil, especialmente sob o viés objetivo, que dispensa tais requisitos, além de demonstrar as diversas interpretações do tema, indicando a qual de fato melhor se adéqua à realidade estrutural do Brasil. Visando recomendar àquela que melhor confira proteção aos direitos e garantias fundamentais elencadas na Constituição Federal de 1988. Para tanto, foram apresentadas as correntes doutrinárias majoritárias e minoritárias, e os seus respectivos adeptos, além de analisados casos práticos com todas as suas elementares e repercussões sociais, políticas e econômicas. É certo que em uma sociedade complexa o Estado não pode ser seu garantidor geral, mas a razoável previsibilidade de atos de violência, conjugada à reiterada omissão estatal não podem deixar sem amparo jurídico individual aquela que é vítima da gritante e diária violência doméstica.

**Palavras chave:** Responsabilidade Civil. Estado. Teoria Objetiva. Omissão. Violência doméstica.

## 1 INTRODUÇÃO

A violência doméstica, apesar das proporções de visibilidade que vem assumindo hodiernamente, continua a ser um assunto que merece relevo tanto nas Academias, quanto no seio da sociedade. Suas consequências ultrapassam camadas sociais, estremecem valores culturais e morais, exteriorizam preconceitos

---

<sup>1</sup> Graduanda em direito pela Universidade Tiradentes - UNIT. E-mail: ahellen.cs@gmail.com.

até então silenciados, e escancaram deficiências gritantes da segurança pública e saúde, além de outros segmentos estatais. Logo, os crescentes e assustadores casos relatados no cenário brasileiro demonstram a importância de tal estudo, e evidenciam a necessidade de maior efetividade da atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na implementação de ações/decisões que minimizem as ocorrências e os efeitos.

Sumaya Saady Morhy Pereira (2007, p. 29), ao discorrer sobre o tema pondera como “Criminosa a omissão estatal que, sob o manto da deturpada noção de inviolabilidade do espaço privado, tem chancelado as mais cruéis e veladas formas de violência dos direitos humanos”.

Pautada nessas considerações, e de acordo com a possibilidade de responsabilidade civil do Estado por omissão, ou seja, quando deixando de agir, não consegue impedir um resultado lesivo, torna-se salutar o debate que respalda o amparo jurídico individualizado da vítima de violência doméstica.

Assim, o objetivo geral consiste na análise da viabilidade jurídica da responsabilização civil do Estado por omissão, ante as hipóteses de violência doméstica no cenário atual, explorando a matéria segundo os seguintes objetivos específicos: exposição de algumas premissas elementares sobre a responsabilidade civil do ente público; delimitação das teorias adotadas para a conduta omissiva; considerações básicas sobre a violência doméstica e políticas públicas; e a apreciação de casos práticos recém-acontecidos em nosso país.

No que pertine a metodologia, salienta-se que a técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica, tendo como recursos os livros doutrinários de graduação, trabalhos monográficos, códigos, jurisprudências, artigos científicos e notícias de jornais/revistas, aptas a corroborar com a fundamentação teórica. Quanto ao método de abordagem, o qualitativo revelou-se como mais adequado, tendo em vista as leituras, análises, citações e explanações acerca de variados posicionamentos dos autores a respeito das questões abordadas. No tocante à natureza da metodologia, a escolhida foi a básica, podendo ser possível - a partir dos casos concretos alvos de estudo - sugerir ou mesmo, embasar aplicações práticas a tais argumentos expendidos.

Por fim, a pesquisa explicativa mostrou-se necessária para a identificação dos institutos do Direito Administrativo que consubstanciam toda a argumentação defendida.

De modo que, estruturalmente o presente artigo subdivide-se em Introdução, capítulos representativos dos objetivos específicos retrocitados, totalizando quatro, com as seguintes nomenclaturas: Breves Noções Sobre Responsabilidade Civil Do Estado, Da Responsabilidade Civil do Estado por Omissão, Da Violência Doméstica, Políticas Públicas e Sumárias Considerações sobre alguns Casos Concretos e, por último, Da Possibilidade de Responsabilização Objetiva, além da Conclusão e da Referência Bibliográfica.

A pesquisa busca a discussão, a disseminação de informações acerca do assunto, uma vez que encontramos questionamentos que podem construir e trazer novas sugestões para o direito, tendo por finalidade a melhora da construção do saber e aplicabilidade real das normas constitucionais e infraconstitucionais ao caso concreto, buscando, portanto o bem-estar social.

## **2 BREVES NOÇÕES SOBRE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.**

A responsabilidade civil do Estado foi adquirindo relevância à medida que a interferência pública tornou-se mais presente no seio da sociedade. É inconteste que, frente ao Ente estatal, o administrado encontra-se em estado de sujeição, visto que a atuação daquele acaba sendo inafastável, portanto, o compromisso com a responsabilização pelos seus atos é fundamental para a concretização de um Estado Democrático de Direito.

Ademais, também é possível identificar princípios atinentes ao regime jurídico administrativo que respaldam o encargo estatal de indenizar.

O primeiro deles é o consagrado princípio da isonomia. Ora, não é admissível que, no desenvolvimento da atividade administrativa, a coletividade venha obter benefícios, em detrimento de um determinado administrado. Faz-se mister que aquele que sofreu com os danos da operação do Estado tenha o equilíbrio da relação reestabelecido, mediante indenização a ser custeada pelos favorecidos. Outra faceta da isonomia preconiza que, da mesma forma que os particulares são compelidos a reparar às vítimas dos seus danos, o ente estatal, em sua atividade potencialmente danosa, não pode furtar-se a responder pelos prejuízos que vier a ocasionar. Isto porque, “a ordem jurídica nacional é una”, que implica em dizer que todos se sujeitam à mesma estrutura normativa, o que, por óbvio, inclui o Estado, ainda que em contornos próprios (MARINELA, 2011, p. 934).

Outro princípio balizador da responsabilidade civil do Estado é o da legalidade. Ele indica a total submissão da Administração às leis, “significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.” (MELLO, 2011, p.105). Assim sendo, quando o Administrador pratica condutas em desconformidade com a legislação, e em nome do Estado, deve ser este o responsável por assumir os danos produzidos.

De modo que, compreende-se aqui, a responsabilidade extracontratual, em face da ausência de qualquer relação jurídica/contrato preexistente, e considerando que o dever jurídico violado encontra previsão na lei ou na ordem jurídica.

A partir da lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2011), é possível a cognição da responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado como a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.

Ressalte-se que essa responsabilidade possui contornos e fundamentos próprios, coadunável com sua posição jurídica e a potencialidade de danos que as suas atribuições implicam.

Assim, é impossível furtar-se à noção de que a responsabilidade do Estado é constitucional, porquanto prevista expressamente no artigo 37, §6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, abaixo transcrito:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (Brasil, 1988).

A partir da leitura desse dispositivo é possível concluir que em nosso ordenamento jurídico pátrio foi adotada a teoria da responsabilidade objetiva, que em verdade, já tinha sido reconhecida desde a Constituição Federal de 1946 até os dias atuais. O que cumpre ressaltar é que, a regra geral indica a aplicação da teoria objetiva em sua variante moderada, qual seja: sob a modalidade do risco administrativo.

É válido consolidar, destarte, que a responsabilidade objetiva se satisfaz com a mera relação causal entre a conduta e o dano, havendo, portando, a desnecessidade de se demonstrar o elemento subjetivo culpa ou dolo.

Já a modalidade do risco administrativo importa em admitir excludentes da responsabilidade estatal, tais como: culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior. No entanto, insta salientar que diante da ausência de qualquer dos elementos definidores da responsabilidade civil pública: conduta do agente público, dano e nexa causal entre eles, afastada também estará a obrigação de indenizar.

Portanto, com o fito de melhor delimitar a compreensão da responsabilidade civil objetiva do Estado é fundamental estabelecer quem são os sujeitos descritos na previsão constitucional supramencionada, os respectivos caracteres da conduta lesiva e quais são as características do dano indenizável.

Pois bem. Inicialmente, quanto aos sujeitos, o segmento inicial do artigo 37, §6º da CRFB/88 faz alusão às pessoas jurídicas de direito público. Estão arroladas nessa categoria as pessoas da administração pública direta, ou seja, os entes políticos: União, Estado, Distrito Federal e Municípios, além de autarquias e fundações públicas de direito público, componentes da administração indireta.

No tocante às pessoas jurídicas de direito privado, a exigência constitucional é de que sejam prestadoras de serviço público. Logo, excluem-se desse regime de responsabilidade, as empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica, e, portanto, devem ser regulamentadas pelo direito privado em função da natureza da sua atividade. E se incluem os particulares prestadores de serviço público por delegação, em virtude da descentralização, como as concessionárias e permissionárias de serviços, reportadas no art. 175 da Constituição Federal de 1988.

Cumprе salientar que a incidência da responsabilização objetiva é idêntica para as duas categorias de pessoas jurídicas supracitadas. A distinção entre elas ocorre, apenas, para fins de responsabilidade primária ou subsidiária. Pois, quando o dano é ocasionado por uma entidade prestadora de serviços públicos, o Estado é chamado a responder objetivamente apenas se aquela pessoa jurídica não detém condições econômicas para reparar os prejuízos, isto é, em segundo lugar na ordem de preferência.

Ainda com relação às pessoas privadas prestadoras de serviço público, pouco interessa se o dano foi perpetrado em face de usuário ou não do serviço. Em homenagem ao princípio da isonomia, a condição de terceiro não ilide a configuração da responsabilidade objetiva, mediante a ausência de diferenciação pelo regramento constitucional, por isso, basta apenas que o serviço seja público.

Quanto aos agentes capazes de refletir a vontade do Estado, a acepção ampla do termo permite considerar todos àqueles que exercem função pública, ainda que temporariamente e sem remuneração, e independente da espécie de vínculo jurídico.

Basta que estejam no desempenho da atividade pública, ou se valham dessa prerrogativa para o cometimento da conduta lesiva e conseqüente produção de danos a terceiros.

Isto porque, o querer e o agir estatal são materializados pelas ações dos seus agentes - desde que investidos nessa condição - constituindo assim, uma relação orgânica, uma unidade. Dado que, diante da relação de imputação direta, a vontade do agente é atribuída ao Estado.

Logo, “nesta qualidade ingressam desde as mais altas autoridades até os mais modestos trabalhadores que atuam pelo aparelho estatal.” (MELLO, 2011, p. 1017).

Portanto, qualquer um deles pode suscitar a responsabilidade civil do ente público, mediante condutas omissivas ou comissivas, lícitas ou ilícitas, produzindo danos indenizáveis.

Nos comportamentos comissivos, ou seja, naqueles em que há a atuação positiva do Estado, o dever de indenizar mesmo diante das condutas lícitas encontra esteio no princípio da isonomia. Já para as ilícitas, o fundamento é o princípio da legalidade.

No que concerne ao dano, a sua vinculação ao comportamento omissivo ou comissivo deve vir acompanhada de determinadas características aptas a torná-lo merecedor de reparação.

O dano precisa ser inicialmente, jurídico. A lesão deve, necessariamente, alcançar a bem resguardado pelo direito. O que significa que nem todo prejuízo ou subtração de interesses, ainda que de caráter econômico, se traduz em obrigação de indenizar pela Fazenda Pública. É imperioso “que consista em agravo a algo que a ordem jurídica reconhece como garantido em favor de um sujeito” (MELLO, 2011, p. 1029). Por conseguinte, torna-se possível o reconhecimento do dano exclusivamente moral como apto a ensejar a responsabilização, consoante inteligência da disposição constitucional do artigo 5º, inciso X, da CRFB/88. Apenas urge ressaltar, que é pacífico na doutrina que o mero aborrecimento ou transtorno não se afiguram em hipóteses legítimas de compensação.



Além de jurídico, há também a imprescindibilidade de que o dano seja certo (real), atual ou futuro, passível de valoração econômica e de verossímil demonstração.

Tais atributos são inerentes à qualificação de qualquer dano motivador da responsabilidade civil estatal, todavia, não são os únicos quando se trata de comportamentos lícitos decorrentes de condutas comissivas. Tendo em vista que, a ótica a ser analisada efetiva-se pelo viés da lesão suportada, e não pelo caractere de licitude ou ilicitude da conduta geradora do dano. Portanto, nesses casos, exige-se que o dano seja anormal e específico. Uma vez que, “os danos normais, genéricos, que decorram de condutas lícitas do ente público resultam do chamado risco social, ao qual todos os cidadãos se submetem para viver em sociedade.” (CARVALHO, 2015, p. 332).

Sendo assim, por dano anormal depreende-se àqueles que superam os inconvenientes naturais e presumíveis ante o convívio social. E por dano específico àqueles que atingem particularmente algum indivíduo, ou a destinatários determinados, como uma classe delimitada de sujeitos.

Firmada tais premissas, a conclusão lógica de que o Estado provoca danos aos particulares por meio de suas ações, mas também em virtude de sua inação, nos leva a questionar se a responsabilidade objetiva, aplicada como paradigma, socorre também às vítimas da omissão estatal.

Ora, a percepção de um comportamento comissivo de um agente público acarretando prejuízos a um particular roga a aplicação da responsabilidade objetiva, como se a própria noção de Estado de Direito demandasse esse recurso. No entanto, nas condutas omissivas, apesar da divergência doutrinária existente, é a teoria da responsabilidade subjetiva que conquista o emprego majoritário.

### **3 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO.**

Ao tratarmos da responsabilidade civil nas condutas omissivas é essencial, ab initio, esboçar o entendimento da doutrina e jurisprudência dominantes, que prescrevem que nem toda inércia do Estado representa o descumprimento de uma obrigação legal e, portanto, nessas ocorrências, ausente fato gerador do encargo de indenizar.

Para essa corrente preponderante, a teoria objetiva extraída do artigo 37, §6º da CRFB/88 reivindica, implicitamente, a existência de uma ação para a sua incidência, o que exclui a perspectiva de efeitos sobre os danos decorrentes da inatividade do ente público, tendo em vista que a omissão não é hábil a “causar” um prejuízo. “A omissão estatal é um nada, e o nada não produz materialmente resultado algum.” (MAZZA, 2014, p. 344).

Nessa linha de raciocínio, a desídia do Estado não encontra perfeita aplicabilidade na teoria da responsabilidade objetiva, resvalando, por isso, no domínio da teoria subjetiva. Posto que, a omissão é vista como condição do dano, e não causa.

Com efeito, a utilização da tese subjetiva condiciona a responsabilização à demonstração do elemento subjetivo, ou seja, diante do dever legal de obstar o evento lesivo, o serviço não foi prestado ou foi prestado de forma tardia ou ineficiente, o que se configura na culpa do serviço ou culpa anônima. Neste diapasão, a culpa ou dolo tornam-se elementos definidores, corroborando para a inteligência de que os danos por omissão são sempre frutos de comportamentos ilícitos.

Vale assentar, que mesmo diante do preenchimento dos requisitos comuns integrantes da responsabilidade subjetiva: nexos causal entre a conduta omissa dolosa ou culposa e o dano, há ainda a imposição de que, a ausência ou insuficiência no cumprimento dos deveres legalmente estabelecidos ao ente estatal sejam avaliadas a partir de um padrão legal exigível. Em outras palavras: ocupa-se de um juízo de ponderação dentre a possibilidade de se impedir o dano, e a compatibilidade com os parâmetros possíveis do serviço.

De forma que, podemos contemplar nesse quesito, o intento mitigador da responsabilização, a partir do pressuposto de que “[...] o Estado não pode ser o responsável pelas faltas do mundo, não pode ser tratado como anjo da guarda ou salvador universal, por isso os limites são necessários.” (MARINELA, 2011, p. 944).

Isto também ocorre, porque não existe definição categórica dos padrões a que o Estado estaria subordinado, para fins de constatação do dever de recompor os prejuízos provocados.

Acerca do exposto, e no intuito de indicar prováveis métodos de avaliação, ressalta Mello que:

Cabe indicar, no entanto, que a normalidade da eficiência há de ser apurada em função do meio social, do estágio de desenvolvimento tecnológico, cultural, econômico e da conjuntura da época, isto é, das possibilidades reais médias dentro do ambiente em que se produziu o fato danoso.

Como indício destas possibilidades há que levar em conta o procedimento do Estado em casos e situações análogas e o nível de expectativa comum da Sociedade (não o nível de aspirações), bem como o nível de expectativa do próprio Estado em relação ao serviço inepado de omissão, insuficiente ou inadequado. (MELLO, 2011, p. 1022)

Como é fácil notar, tais averiguações, no plano fático, ficam adstritas ao manto da discricionariedade do juízo ao qual foi submetido à apreciação do caso.

Ademais, o Poder Público vem, habitualmente, lançando mão do princípio da reserva do possível com o escopo de justificar as faltas e falhas dos serviços que lhe são inatos. Suas alegações articulam-se em torno das dificuldades orçamentárias que afetam toda sua estrutura, e alcançam até o disparate de sonegar o mínimo existencial, corolário da dignidade da pessoa humana e fundamental para a sobrevivência de qualquer indivíduo.

Por isso, ao tratar de critérios tipificadores da obrigação estatal deve-se levar em consideração as mais variadas situações especiais, ao tempo em que, urge admitir que o desempenho das funções públicas, normalmente e em sua grande maioria, não acontece de maneira organizada e eficiente.

Outrossim, o Estado também acaba se desobrigando do múnus de indenizar em outras determinadas situações, dentre as quais podem ser citadas os eventos da natureza e os atos de terceiros. Para tanto, todas essas ocorrências devem responder negativamente às seguintes indagações: Os danos eram evitáveis? Houve descumprimento do dever legal?

Os fatos da natureza são aqueles provenientes de força externa. Marinela (2011) menciona a título de exemplos: a chuva exagerada, os raios, nevasca, tufões, isto é, acontecimentos imprevisíveis. Para os atos de terceiros ou atos de multidões, que são aqueles oriundos de aglomerações humanas, prossegue a renomada autora em apontar as passeatas em movimentos grevistas, os arrastões e alguns movimentos estudantis como espécies do gênero.

Não obstante, esse leque de brechas não é rígido. Porquanto, a partir do reconhecimento de que era factível obstar os prejuízos às vítimas, e tipificada a

omissão específica, além dos outros atributos, não só é exequível a pretensão da responsabilidade, como é aceitável na sua estampa objetiva.

Nesse sentido, para melhor ilustração, segue abaixo colacionada, parte da ementa de uma decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região:

(...) A omissão é específica quando o Estado tem a obrigação de evitar o dano. Um exemplo desse tipo de omissão são os bueiros destampados, que ocasionam a queda de uma pessoa, provocando-lhe danos físicos. Quando há responsabilidade civil por omissão específica, o Estado responde objetivamente, conforme o art. 37, § 6º, da CF. Há situações outras, todavia, que é impossível ao Estado impedir, através de seus agentes, eventuais danos aos seus administrados. Por exemplo, o de lesões sofridas por atos de vandalismo de terceiros, em estádios de futebol. Nesses casos, se diz que a omissão é genérica e a responsabilidade do Poder Público é subjetiva, havendo a necessidade de se aferir a culpa. (TRF 3ª Região, Segunda Turma, APELREE: 9052 SP 2005.03.99.009052-4, Rel. Desembargador Federal Henrique Herkenhoff, j. 22/09/2009, DJ 08.10.2009).

Na vanguarda do emprego da responsabilidade objetiva, tanto para as condutas comissivas como omissivas, estão José dos Santos Carvalho Filho, Hely Lopes Meirelles e Sérgio Cavalieri Filho.

Segundo essa vertente, a responsabilidade subjetiva corresponde à regra básica de todo o ordenamento jurídico, logo, quando a previsão do constituinte de 1988 reafirmou a obrigação do ente público como sendo objetiva, o fez admitindo que ele não se encontra na posição comum de todos, como de fato não ocorre. Notadamente, pela imposição que a presença estatal exerce, com a conseqüente possibilidade de produção de danos mais intensos, se comparados àqueles provocados pelos particulares.

Nessa senda, as considerações do famigerado Hely Lopes Meirelles merecem relevo, inobstante a impropriedade da expressão “responsabilidade da Administração”:

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. (MEIRELLES, 2006, p.654)

Além disso, enfatiza Carvalho Filho (2015) que, o ingrediente vital na responsabilidade extracontratual do Estado é a utilização da tese objetiva. E, segue afirmando ser esta um plus em comparação à subjetiva, não deixando de subsistir em face dela.

Daí decorre a argumentação de que aplicação da teoria subjetiva pura e simples não se coaduna com a orientação constitucional. Que, em verdade, a ação a que alude o dispositivo basilar da responsabilidade engloba tanto a conduta comissiva como omissiva. Porque a compreensão de ato ilícito, em seu sentido latu, nos conduz a percepção de que não é necessário qualquer elemento subjetivo ou psicológico quando há a simples ofensa ao dever jurídico instituído pela norma e a conduta. Visto que, não se assenta o elemento subjetivo como na descrição do artigo 186 do Código Civil.

Nessa perspectiva, o acolhimento da tese objetiva aos casos de inércia vem aos poucos conquistando espaços e ricas decisões.

Mas, mesmo em performances singelas, é perceptível a mutação atual do entendimento, quando se vislumbra, por exemplo, a inversão do ônus da prova em prol da vítima, numa nítida aplicação analógica do art. 6º do Código de Defesa do Consumidor. Conjuntura em que, o plano de hipossuficiência da parte prejudicada não possibilita a comprovação de que o serviço inexistiu ou existiu de modo insuficiente ou retardado, restando ao Estado afastar tal presunção, *juris tantum*, demonstrando cabalmente que não agiu com dolo ou culpa.

Dessa forma, não é forçoso lembrar que no cerne desse intenso debate pela aplicabilidade de uma ou outra teoria, encontra-se a vítima da inatividade ou ineficiência estatal, para quem, a demonstração do mau funcionamento do serviço revela-se excessivamente laboriosa, em virtude principalmente, da ausência de conhecimento das rotinas internas, dos recursos, dos expedientes financeiros e de toda tecnicidade estrutural do ente público, além é claro, da usual impossibilidade de identificação do agente produtor do dano.

E é justamente na contramão da análise pelo viés do ofendido, que sustentam alguns doutrinadores defensores da fundamentação subjetiva, a ótica do ângulo ativo da relação como demarcador da responsabilidade, consoante se infere a partir das palavras de Mello:

Não se pode, portanto, focar todo o problema da responsabilidade do Estado por comportamentos unilaterais a partir da situação do lesado, ou seja, daquele que sofreu um “dano injusto”. É que, tratando-se de responsabilidade por comportamento estatal omissivo, o dano não é obra do Estado. Por isso cabe responsabilizá-lo se o seu comportamento omissivo era censurado pelo Direito. Fora daí, quando couber, a responsabilidade será de outrem: do próprio agente do dano. (MELLO, 2011, p. 1024)

Nesse ínterim, e de acordo com a proposta do presente trabalho, é de suma importância a apresentação de alguns aspectos relacionados ao polo passivo específico alvo do nosso estudo, quais sejam: as vítimas da violência doméstica.

Após breves definições será plausível a indicação pela possibilidade da responsabilidade objetiva por inércia nas aludidas circunstâncias.

#### **4 DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA , POLÍTICAS PÚBLICAS E SUMÁRIAS CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS CASOS CONCRETOS.**

Segundo o Michaelis Moderno Dicionário da Língua Portuguesa o termo violência, em uma das suas significações, pode ser definido como qualquer força empregada contra a vontade, liberdade ou resistência de pessoa ou coisa. Tal conceituação também pode ser extraída do latim *violentia* (que por sua vez é amplo: deriva de vis, força, vigor). De qualquer modo, seja qual for o tipo de força: física, psicológica ou intelectual, desde que empregada com o intuito de tolher a liberdade, caracteriza-se a violação aos direitos humanos de primeira geração.

Não bastasse isso, quando essa violência ocorre na relação de desigualdade entre o homem e a mulher, além da afronta ao direito à liberdade, há também ofensa aos direitos humanos de segunda e terceira geração, respectivamente, direito à igualdade e àqueles que têm por tônica a solidariedade (DIAS, 2008).

De modo que, faz-se necessário também explicitar a conceituação atribuída à expressão violência doméstica e familiar. Para tanto, a combinação dos artigos 5º e 7º da Lei Maria da Penha é indispensável.

Pois, a partir deles é possível afirmar que a violência doméstica e familiar acontece nas formas de violência física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral (hipóteses dos incisos do art. 7º) que se dão no âmbito da unidade doméstica, da família ou em qualquer relação íntima de afeto (hipóteses dos incisos do art. 5º), independente de orientação sexual e de coabitação.

Se a violência em si, já é considerada “um fenômeno cultural e histórico presente em todos os períodos da humanidade, seja em maior ou menor grau” (REIS, 2008, p. 7), a noção de violência contra a mulher pode ser compreendida como o produto de uma construção histórica, cujas estatísticas são perversas.

Os dados revelados no balanço dos atendimentos realizados em 2014 pela Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), disponibilizados em cartilha da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) indicam que, em 2014, do total de 52.957 denúncias de violência contra a mulher, 27.369 corresponderam a denúncias de violência física (51,68%), 16.846 de violência psicológica (31,81%), 5.126 de violência moral (9,68%), 1.028 de violência patrimonial (1,94%), 1.517 de violência sexual (2,86%), 931 de cárcere privado (1,76%) e 140 envolvendo tráfico (0,26%).

Ademais, impende registrar que tais dados por mais que sejam assustadores, ainda não representam a realidade, pois a violência ainda é subnotificada e somente 10% das agressões sofridas por mulheres são levadas ao conhecimento da polícia (DIAS, 2008). Concorrendo, portanto, para a constituição das cifras negras. Expressão que designa a quantidade de delitos, em geral, que não são comunicados às autoridades ou que não foram elucidados.

Com isto, a necessidade de implantação de políticas públicas eficazes, tanto de caráter preventivo, como repressivo, são fundamentais para a construção/resgate da cidadania feminina, e promoção do acesso das mulheres à Justiça. O que demanda multidisciplinariedade, integração e significativos investimentos.

Outrossim, a legislação deve partir do pressuposto de que não há, substancialmente, uma igualdade entre homens e mulheres, e, portanto deve perseguir a promoção da redução de tais desigualdades. Sinalizando, inclusive, a criação de conselhos de políticas públicas, canais participativos da sociedade, em especial, dos direitos da criança e do adolescente, do idoso e da mulher. Não é forçoso concluir que, diante da ausência de investimentos substanciais em políticas universais, o contexto das desigualdades no Brasil permanece inalterado.

Os reflexos dessa desassistência repercutem gravemente na coletividade: a confiança do cidadão no sistema jurídico-penal é abalada; diante da impunidade, o agente, é incentivado a cometer novos delitos, pois não se sente intimidado pela

pena; e a vítima fica desamparada frente ao seu agressor, e também perante o Estado.

Diante dessas condições, não é mais possível ignorar que a desigualdade de gênero é uma realidade no Brasil. E nem que, para a erradicação da violência contra a mulher é necessário muito mais que melhorar a legislação brasileira.

A Lei 11.340, conhecida como Maria da Penha, entrou em vigor trazendo consigo, muitos e significativos avanços. Inclusive, impondo a adoção de políticas públicas com fulcro a resguardar os direitos humanos das mulheres, e criando os Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher, com o fito de garantir acesso aos serviços de Defensoria Pública e de assistência jurídica.

Segundo Oliveira (2014), a Lei 11.340/06 foi considerada uma das três melhores legislações do mundo no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, além de fundamental para a sistematização e organização das ações públicas em nosso país.

Todavia, a letra da lei isoladamente, não é, e nem poderia ser suficiente para a autêntica concretização dos direitos das mulheres. Posto que, além de um Judiciário vigoroso, coerente e combativo, é crucial um Executivo disposto a aplicar recursos à título de políticas públicas, como alhures indicado, concomitantemente com uma boa administração das atividades congêntas.

Destarte, logicamente, afigura-se cabível a indagação se diante da negligência do Estado (nos mais variados setores), a incidência da responsabilidade civil não o acometeria.

Para ilustrar melhor a questão, detenhamo-nos sobre dois casos concretos, que servirão a título de exemplos de como a realidade ainda tem reservado episódios trágicos de violência cumulados com omissão estatal.

O primeiro deles descreve a trama do assassinato da cabeleireira Maria Islaine de Moraes, de 31 anos, em 20 de janeiro de 2010, na cidade de Belo Horizonte. Ela foi morta pelo ex-marido, o borracheiro, Fábio Willian da Silva Soares, de 30 anos, com 09 (nove) tiros, tendo sido toda ação gravada pelas câmeras de segurança do salão de beleza, na qual a vítima desenvolvia suas atividades.

O crime figurou em toda mídia, como um dos incidentes mais emblemáticos de brechas na Lei Maria da Penha. A peculiaridade da história ficou registrada pelos oito boletins de ocorrência realizados contra o ex-marido, pelos pedidos de prisão preventiva, no número de três junto à 23ª Vara Criminal do Tribunal de Justiça de



Minas Gerais, do qual nenhum foi aceito e pela determinação judicial que determinava a distância mínima de 300 metros entre eles, e que era explicitamente desobedecida, visto que o intervalo de espaço entre o local de trabalho dos dois era de, aproximadamente, 50 metros.

A análise do segundo relato de homicídio inspira os mesmos ares de revolta. Em 22 de março deste ano, a senhora Mirian Roselene Gabe, de 34 anos, foi assassinada pelo ex-companheiro, com três tiros, em frente a um hospital de Venâncio Aires no Vale do Taquari, Rio Grande do Sul. Ela aguardava atendimento para a realização de exames que comprovariam as agressões provocadas, momentos antes, pelo autor do crime.

O fator determinante desse acontecimento concentra-se na falha do atendimento prestado à mulher, que horas antes buscou registrar a ocorrência na delegacia, que contava apenas com um plantonista, quando no mínimo deveriam contar com três policiais, sendo orientada a primeiro fazer o exame de corpo de delito. O Ministério Público investiga por que ela não recebeu proteção policial imediatamente, como determina a lei, nem teve o seu depoimento colhido, ou mesmo sequer, registrada formalmente a ocorrência. A chefia da Polícia Civil do local admitiu os defeitos do atendimento, em decorrência da falta de agentes.

Pela sucinta narrativa dos dois casos, que, ressalte-se são representativos do que ocorre pelo país afora, não é dificultoso estabelecer e visualizar o liame entre a inação do Estado e a causa do dano. Uma vez que, o elemento decisivo propiciatório para a prática do crime foi a omissão estatal, podemos concluir que, o comportamento omissivo pode ser tanto causa como condição do evento danoso.

Portanto, resta-nos apenas discorrer sobre a possibilidade de responsabilização em outra esfera que não a penal, e tendo como enfoque outro réu.

## **5 DA POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA.**

Por todo o exposto, a plausibilidade da responsabilidade objetiva é indubitável, haja vista que a omissão pode ser a causa direta e imediata do dano, como foi nas situações reportadas.

Com isso, não se está a erigir o Estado à categoria de garante absoluto e ilimitado, ou mesmo à condição de responsável por qualquer evento lesivo ainda que causado por terceiro. Mas sim, à sua real posição e missão constitucional. Mormente, porque não tratou a Lei Maior de estabelecer diferenciação no tratamento da responsabilidade aos atos comissivos ou omissivos. Nessa esteira, João Agnaldo Donizeti Gandini e Diana Paola da Silva Salomão, em artigo publicado na Revista de Direito Administrativo, afiançam que a utilização do vocábulo “causarem” não implica na diferenciação entre as duas condutas.

Demais disso, “mesmo quando presentes os elementos da responsabilidade subjetiva, estarão fatalmente presentes os elementos da responsabilidade objetiva, por ser esta mais abrangente que aquela”, é o que nos ensina Carvalho Filho (2015).

Além do que, assim que chamado à responsabilidade, por certo, poderá o Estado se valer de todos os meios de defesa, o que comporta a admissão de excludentes que afastam o dever de indenizar, bem como da demonstração de que ele não tinha o dever de agir.

Porquanto, não podemos nos olvidar da viabilidade do direito de regresso em face do agente responsável pelos prejuízos a que o Estado se viu obrigado a indenizar, dado que, é propiciado ao ente público o direito de reaver, em moldes próprios, as importâncias despendidas com a reparação da(s) vítima(s).

O que não se concebe, realmente, dentro dos padrões de razoabilidade e proporcionalidade que perseguem todo o ordenamento jurídico brasileiro, e que entabulam juízos de ponderação entre os princípios, é o abandono do administrado frente à inoperância estatal potencialmente gravosa. Sobretudo, porque nos casos acima delineados, a omissão é cristalinamente notável, mas nem sempre se sucede dessa forma.

Nessa conjuntura, é preciso ponderar que, por maior que seja a referida complexidade, o Estado ainda detém o poder de impedir o aumento da violência pública como um todo, precipuamente, porque é o único competente investido dessas atribuições. Acomodando atenção especial aos direitos humanos das mulheres. Logo, diante da presença de manifesto nexos de causalidade resvalando sobre inação estatal, o Estado pode e deve ser responsabilizado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante o exposto, depois de feita a análise, considera-se que há uma tentativa plausível, por parte da doutrina subjetivista, de impedir que o Estado seja responsabilizado por omissões genéricas e aleatórias, decorrentes das deficiências de diversos segmentos da prestação de serviços públicos.

Entretanto, os diversos casos desse tipo de violência, e amplamente noticiados, apontam um *modus operandi* que indicam aquilo que vasta parcela da disciplina administrativa exige para a configuração da responsabilidade civil do Estado, qual seja, ausência de conduta diligente apta a impedir a ocorrência do dano. O que, suficientemente, respalda o dever estatal de indenizar de forma objetiva, com fulcro no próprio sentido de justiça (equidade) e de solidariedade social.

Merece destaque, portanto, a percepção de que por diversas formas a cultura da violência, de forma abrangente, ainda é incitada em nosso meio social. Conduzindo-nos à reflexão de que o compromisso para o seu efetivo combate também é de cada um de nós, dentro das mais infinitas propostas, sem, contudo, liberar o Estado do seu encargo.

Exploradas as duas teorias: objetiva e subjetiva, o presente trabalho, buscou explicar as diferenças entre os seus institutos e os fundamentos que respaldam as suas aplicações, podendo-se concluir de forma simples que, a interpretação do dispositivo constitucional garante a continuidade da evolução proposta desde a Carta Magna de 1946, ao concluir pela responsabilização na modalidade objetiva.

Nesse aspecto, fica claro que a melhor interpretação a ser aplicada ao tema é aquela que de fato contempla o sujeito, *in casu*, a mulher, acometida pela inércia, como eixo da responsabilidade a partir do nexos causal, inclusive como forma de exortação ao Estado para que promova melhorias e aprimoramento das suas tarefas e dos seus agentes.

De forma geral, percebe-se que não há um consenso entre a doutrina pátria acerca do tema, porém é possível o reconhecimento do emprego das duas teorias, ainda que em escalas diferentes e dependentes das especificidades dos fatos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em: 29 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível/Reexame Necessário n. 2005.03.99.009052-4, Segunda Turma, Relator: Desembargador Federal Henrique Herkenhoff, Data de Julgamento: 22/09/2009, Data de Publicação: 08/10/2009. **JusBrasil**. Disponível em: <<http://trf3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17813974/apelacao-reexame-necessario-apelree-9052-sp-20050399009052-4-trf3>>. Acesso em: 29 out. 2015.

\_\_\_\_\_. EM Balanço 2014 Central de Atendimento à Mulher - SPM/PR. **Secretaria de Políticas para as Mulheres**. Disponível em: <[http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/balanco180\\_2014-versaoweb.pdf](http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/balanco180_2014-versaoweb.pdf)>. Acesso em 29 out. 2015.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. rev., ampl e atual. Salvador: Jus Podivm, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Jus Podivm, 2015.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça: A efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. **A Responsabilidade Civil do Estado por Conduta Omissiva**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 232, 2003.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro, volume 4: **Responsabilidade Civil**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

HOLLERBACH, Amanda Torres. **A Responsabilidade Civil do Estado por Conduta Omissiva**. Porto Alegre: PUCRS, 2008. 30f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Bacharel em Direito), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

HOMEM mata ex-mulher diante de câmeras de segurança. **Jornal da Globo**, Belo Horizonte, 20 jan. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornaldaglobo/0,,MUL145666816021,00HOMEM+MATA+EXMULHER+DIANTE+DE+CAMERAS+DE+SEGURANCA.html>> Acesso em: 29 out. 2015.

LEI Maria da Penha completa seis anos, mas ainda não protege mulher. **Hoje em Dia**, 07 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.hojeemdia.com.br/horizontes/lei-maria-da-penha-completa-seis-anos-mas-ainda-n-o-protege-mulher-1.19483>> Acesso em: 29 out. 2015.

MARINELLA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 5ªed., rev., atual e ampl. Niterói: Impetus, 2011.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MORTE de mulher em Venâncio Aires levanta dúvidas sobre atuação de policial. **Zero Hora Notícias**, Vale do Rio Pardo, 25 mar. 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/03/morte-de-mulher-em-venancio-aires-levanta-duvidas-sobre-atuacao-de-policial-4726039.html>> Acesso em: 29 out. 2015.

MP denuncia homem por morte de ex-companheira em frente a hospital. **G1, Rio Grande do Sul**, 27 mar. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/03/mp-denuncia-homem-por-morte-de-ex-companheira-em-frente-hospital.html>> Acesso em: 29 out. 2015.

MULHER não recebe proteção e é assassinada pelo ex-marido. **Causa Operária Online**. Disponível em: <<http://www.pco.org.br/mulheres/mulher-nao-recebe-protecao-e-e-assassinada-pelo-ex-marido/ipaz,a.html>> Acesso em: 29 out. 2015.

PRESO homem que matou ex na porta de hospital em Venâncio Aires. **G1, Rio Grande do Sul**, 23 mar. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/03/preso-homem-que-matou-ex-na-porta-de-hospital-em-venancio-aires.html>> Acesso em: 29 out. 2015.

OLIVEIRA, Maria de Fátima Silva. **Permanências e Mudanças**: uma análise sobre a efetividade da Lei Maria da Penha a partir da experiência dos profissionais do centro de referência de atendimento à mulher em situação de violência de Tobias Barreto/SE. São Cristóvão: UFS, 2014. 148f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014.

REIS, Carolina Eloáh Stumpf. **A Evolução da problemática da Violência de Gênero na legislação brasileira**. Porto Alegre: PUCRS, 2008. 102f. Monografia (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PEREIRA, Sumaya Saady Morhy. **O Ministério Público e a Lei Maria da Penha**. Leis e Letras, n.6, p.28-29, Fortaleza, 2007.

## **CIVIL LIABILITY OF STATE VIOLENCE IN THE CONTEXT OF DOMESTIC**

### **ABSTRACT**

This scientific paper analyzes the civil liability of the State for failure in the context of domestic violence in the present day and from the perspective of the victim. Commonly, for state accountability, both doctrine and jurisprudence dominant require proof of subjective element, guilt and deceit, admitting the application of anonymous guilt or fault the service; this, in turn, is satisfied with the proof that the service was not provided or was rendered inefficient or delayed manner. Thus, the objective of this research is to examine the legal feasibility of such civil accountability, especially under the bias goal, which dispenses such requirements, and demonstrate the various interpretations of the theme, indicating which actually fit best into the structural reality of Brazil. Aiming to recommend the one that best check protection of the rights and guarantees listed in the 1988 Federal Constitution To this end, the majority and minority doctrinal currents were presented, and their respective supporters, and analyzed case studies with all its basic and social repercussions, political and economic. It is true that in a complex society the state can not be your general guarantor, but the reasonable predictability of violence, coupled to the repeated failure state can not leave without individual legal protection that they are victims of blatant and daily domestic violence.

**Keywords:** Liability. State. Objective theory. Omission. Domestic violence.