

UNIVERSIDADE CESUMAR - UNICESUMAR
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA FISCALIZAÇÃO E
LICENCIAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS: O CASO DA
BOATE KISS**

ALEXANDRA MONTOANI
JULIA ROSA PALOTA

MARINGÁ – PR
2025

Alexandra Montoani

Julia Rosa Palota

**A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA FISCALIZAÇÃO E
LICENCIAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS: O CASO DA
BOATE KISS**

Artigo apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade Cesumar –
UNICESUMAR como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel(a) em Direito,
sob a orientação do Prof. Dr. .

MARINGÁ – PR

2025

FOLHA DE APROVAÇÃO

ALEXANDRA MONTOANI

JULIA ROSA PALOTA

**A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA FISCALIZAÇÃO E
LICENCIAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS: O CASO DA
BOATE KISS**

Artigo apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Cesumar –
UNICESUMAR como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel(a) em Direito,
sob a orientação do Prof. Dr. Kleber Eduardo Men.

Aprovado em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Nome do professor – (Titulação, nome e Instituição)

Nome do professor - (Titulação, nome e Instituição)

Nome do professor - (Titulação, nome e Instituição)

A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA FISCALIZAÇÃO E LICENCIAMENTO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS: O CASO DA BOATE KISS

Alexandra Montoani; Julia Rosa Palota

RESUMO

O projeto se pautou na tragédia da Boate Kiss, ocorrida no dia 27 de janeiro de 2013, em Santa Maria (RS), relacionando o incidente com os poderes da Administração Pública, juntamente com os princípios do Direito Administrativo. A partir da análise crítica das falhas administrativas que permitiram o funcionamento irregular do estabelecimento, será investigada a omissão estatal no exercício do poder de polícia e na concessão e fiscalização de alvarás, abordando a responsabilização do Estado à luz da Teoria do Risco Administrativo. Este estudo utiliza uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, com base em revisão bibliográfica e análise documental, adotando o método dedutivo para aplicar conceitos do Direito Administrativo, especialmente a responsabilidade civil do Estado e a Teoria do Risco Administrativo ao caso da Boate Kiss. O procedimento monográfico possibilita uma investigação detalhada da tragédia e seus desdobramentos jurídicos por meio da análise de decisões judiciais, legislações, doutrinas e artigos científicos. Documentos jurídicos de tribunais como TJRS, STJ e STF serão examinados para compreender o entendimento das cortes sobre a responsabilidade estatal. O objetivo é fornecer um embasamento teórico sólido e uma reflexão aprofundada sobre a atuação estatal na fiscalização e segurança da população. Dessa forma, busca-se garantir um embasamento teórico sólido e uma abordagem sistemática do tema, contribuindo para uma reflexão aprofundada sobre a fiscalização estatal e a segurança da população.

Palavras-chave: Omissão Estatal. Poder de polícia. Risco Administrativo.

PUBLIC ADMINISTRATION'S RESPONSIBILITY IN THE OVERSIGHT AND LICENSING OF COMMERCIAL ESTABLISHMENTS: THE CASE OF THE KISS NIGHTCLUB

ABSTRACT

This project is based on the tragedy of the Kiss nightclub, which occurred on January 27, 2013, in Santa Maria (RS), relating the incident to the powers of Public Administration, along with the principles of Administrative Law. Through a critical analysis of the administrative failures that allowed the irregular operation of the establishment, the study investigates the State's omission in exercising police power and in the granting and inspection of permits, addressing State liability in light of the Theory of Administrative Risk. This study employs a qualitative, exploratory, and descriptive approach, based on a literature review and documental analysis, using a deductive method to apply concepts of Administrative Law especially State civil

liability and the Theory of Administrative Risk to the case of the Kiss nightclub. The monographic procedure enables a detailed investigation of the tragedy and its legal consequences through the analysis of judicial decisions, legislation, doctrine, and scientific articles. Legal documents from courts such as the TJRS, STJ, and STF will be examined to understand the courts' stance on State liability. The objective is to provide a solid theoretical foundation and an in-depth reflection on State action regarding inspection and public safety. Thus, this study aims to ensure a solid theoretical basis and a systematic approach to the subject, contributing to a thorough reflection on State oversight and public safety.

Keywords: State omission. Police power. Administrative risk.

1 INTRODUÇÃO

Na madrugada de 27 de janeiro de 2013, um incêndio na Boate Kiss, em Santa Maria (RS), provocou a morte de 242 pessoas e deixou mais de 600 feridos. O episódio expôs falhas na fiscalização e no licenciamento de estabelecimentos comerciais, revelando omissões estatais que resultaram em graves consequências sociais.

O Direito Administrativo fornece as bases para compreender essas falhas, em especial no que se refere à concessão de alvarás, ao poder de polícia e à responsabilidade civil do Estado. O artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 estabelece que a Administração responde pelos danos causados por seus agentes, consagrando a teoria do risco administrativo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro relembra que a responsabilidade do Estado tem origem no caso Blanco, julgado em 1873 pela jurisprudência francesa, considerado marco para o Direito Administrativo moderno:

“O primeiro passo no sentido da elaboração de teorias de responsabilidade do Estado segundo princípios do direito público foi dado pela jurisprudência francesa, com o famoso caso Blanco, ocorrido em 1873: a menina Agnès Blanco, ao atravessar uma rua da cidade de Bordeaux, foi colhida por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo; seu pai promoveu ação civil de indenização, com base no princípio de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos causados a terceiros, em decorrência de ação danosa de seus agentes.” (DI PIETRO, 2018).

Nos casos de omissão, parte da doutrina defende a responsabilidade objetiva, enquanto outra corrente sustenta a necessidade de prova de culpa ou dolo do agente público, aproximando-se da teoria subjetiva prevista no artigo 186 do Código Civil.

Carla Amado Gomes destaca que “o princípio da boa administração visa assegurar que a administração pública atue de forma transparente, eficiente e legal, garantindo a fiscalização e a precaução necessárias” (GOMES, 2015). O caso da Boate Kiss demonstrou a ausência dessa postura, com alvarás concedidos formalmente em conformidade com a legislação, mas sem efetividade na garantia de segurança.

O estudo tem relevância acadêmica e prática, ao contribuir para a reflexão sobre os limites da responsabilidade do Estado por omissão e ao evidenciar a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização. A análise toma como referência a Boate Kiss para examinar o papel da Administração Pública na concessão de licenças e no exercício do poder de polícia sob a ótica do Direito Administrativo.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Todo dia a mesma noite

A catástrofe que marcou a história da cidade de Santa Maria aconteceu em 27 de janeiro de 2013, na casa de shows conhecida como Boate Kiss, durante a festa universitária denominada “Aglomerados”. O local, que possuía uma área de 615 m² e capacidade oficial para menos de 700 pessoas, encontrava-se superlotado, abrigando entre 1.200 e 1.300 jovens naquela noite naquela noite seria a apresentação da banda Gurizada Fandangueira.

Durante o show na boate Kiss, a banda fez uso de um sinalizador do tipo “chuva de prata”, que, segundo as instruções na embalagem, era apropriado apenas para ambientes abertos. O artefato foi adquirido dois dias antes da tragédia, em uma loja localizada em Santa Maria, pelo produtor Luciano Bonilha Leão. Conforme depoimento do gerente do estabelecimento a polícia, foram oferecidos a ele sinalizadores específicos para uso interno, com preço em torno de R\$50. Apesar disso, o produtor optou por levar a versão para áreas externas, que custava apenas R\$2,50, um valor significativamente mais baixo.

As chamas começaram por volta das 2h30 da madrugada, durante a apresentação de uma banda que utilizou artefatos pirotécnicos inadequados para ambientes fechados. O extintor de incêndio falhou, o que facilitou a propagação das chamas e liberou uma densa fumaça tóxica que tomou conta do ambiente.

A investigação questionou por que o cantor Marcelo de Jesus, da banda Gurizada Fandangueira, não alertou o público sobre o fogo, mesmo tendo um microfone em mãos e estando entre os primeiros a tentar apagar as chamas. Para a polícia, um aviso imediato poderia ter reduzido os impactos da tragédia. O Ministério Público entendeu que ele e o produtor da banda agiram com descaso em relação à segurança, assumindo o risco de provocar mortes.

Em meio ao pânico, muitos perderam a noção de direção, e cerca de 50 vítimas foram encontradas nos banheiros, provavelmente porque confundiram as portas com a saída de emergência. Aproximadamente 90% dos óbitos ocorreram devido à inalação de fumaça e não por queimaduras:

“na prática, os frequentadores da Kiss foram envenenados pelo mesmo gás letal usado nas câmaras de gás construídas nos campos de concentração nazistas, entre eles Auschwitz, na Polônia, durante a Segunda Guerra Mundial. A associação do cianeto com o monóxido de carbono potencializou o efeito do envenenamento, que resultou em alteração no estado mental dos frequentadores, perda de consciência, colapso cardiovascular, choque, edema pulmonar e morte”. Arbex (2018, p. 56)

A boate contava com apenas uma saída principal a estrutura da Kiss dispunha de uma única porta para evacuação, cujo tamanho era inadequado para permitir a saída rápida da quantidade de pessoas presentes na casa noturna naquela noite. As normas de segurança contra incêndios em vigor em Santa Maria e no Estado, na época, baseadas na NBR 9.077 da ABNT, exigiam pelo menos duas rotas de fuga localizadas em lados opostos.

De acordo com os sobreviventes, quando a energia elétrica foi interrompida, não havia iluminação de emergência suficiente nem placas visíveis que indicassem a saída. Os peritos do IGP não conseguiram confirmar se as luzes funcionavam, pois elas foram destruídas pelo fogo, mas encontraram indícios de apenas duas placas de sinalização em cinco ambientes principais. Outro ponto crítico foi a ausência de iluminação próxima ao piso, que poderia ter orientado os frequentadores mesmo com a fumaça densa.

Embora houvesse duas passagens internas que levavam ao hall de entrada, ambas desembocam em um mesmo ponto, comprometendo a efetividade da evacuação. De acordo com o relatório técnico do Crea-RS, parece ter havido uma tentativa de contornar as exigências normativas, possivelmente para evitar abrir uma nova saída na fachada ou reduzir o espaço destinado ao público. Além disso, o laudo do Instituto-Geral de Perícias (IGP) indicou que a abertura de saída deveria ter no mínimo 4,40 metros de largura, mas possuía apenas 2,56 metros.

O forro do teto da boate era feito de material altamente inflamável, e os equipamentos de segurança contra incêndio estavam inoperantes. A boate não contava com alarme, nem sistema de sprinklers, e dispunha de apenas uma rota de saída. As catracas, normalmente utilizadas para controle de entrada, acabaram dificultando a evacuação. Os bombeiros precisaram derrubar uma parede externa para permitir a fuga de mais pessoas.

A investigação policial apontou que a presença de diversos obstáculos na rota de saída da boate foi um fator determinante para o elevado número de mortes. De acordo com o laudo pericial do IGP, havia guarda-corpos em três pontos estratégicos, sendo um deles localizado exatamente diante da porta principal. Além disso, para alcançar a saída, parte dos frequentadores precisava atravessar, sucessivamente, três portas distintas. A perícia também verificou que todos os trajetos de fuga superavam os 10 metros de extensão permitidos para casas noturnas, e apenas um deles tinha menos de 20 metros. Essa disposição foi comparada por policiais a um “labirinto”. O Crea-RS concluiu que, caso as rotas de evacuação estivessem desimpedidas e de acordo com as normas, o número de vítimas fatais teria sido significativamente reduzido.

Mais de 80 testemunhas relataram à polícia que, nos primeiros momentos do incêndio, os seguranças impediram a saída imediata do público. Segundo os depoimentos, a orientação

recebida era a de que os clientes deveriam quitar as comandas no caixa antes de deixar o local. A porta principal só teria sido liberada alguns minutos depois, após confronto entre os frequentadores e os funcionários. A denúncia do Ministério Público atribuiu essa conduta ao cumprimento de ordem prévia dos sócios da boate, Elissandro e Mauro Hoffmann, que determinavam que ninguém saísse sem pagar.

Apesar da distância geográfica, a tragédia repercutiu internacionalmente, despertando lembranças de catástrofes semelhantes em diferentes partes do mundo. Entre os casos marcantes estão o incêndio em um circo em Niterói, no Rio de Janeiro, que matou 503 pessoas em 1961; o acidente em Luoyang, China, em 2000, que vitimou 309 pessoas; e o incêndio na boate Station, em Rhode Island, EUA, em 2003, que deixou 100 mortos e 200 feridos. Situações similares ocorreram em Buenos Aires (2004), Bangkok (2008) e Perm, na Rússia (2009), todas com um alto número de fatalidades envolvendo boates lotadas e uso indevido de pirotecnia.

Infelizmente, as lições que esses episódios deveriam ter deixado foram, em muitos casos, ignoradas. A tragédia em Santa Maria aconteceu porque medidas básicas de segurança foram negligenciadas. Após o desastre nos EUA, legislações mais rígidas foram implementadas, obrigando casas noturnas a instalar sistemas de sprinklers, utilizar materiais resistentes ao fogo, melhorar saídas de emergência e capacitar equipes para lidar com grandes públicos.

No Brasil, entretanto, a situação revelava um histórico de descaso que antecede a tragédia. Já em 2009, a Boate Kiss havia sido multada cinco vezes por descumprimento de exigências legais, mas, ainda assim, permaneceu aberta e funcionando normalmente. Conforme relata Arbex (2018, p. 210), quando o incêndio ocorreu, mais de três anos depois da abertura de um inquérito para investigar poluição sonora, o procedimento ainda não havia sido concluído. Com a tragédia, o processo acabou arquivado sob a justificativa de perda do objeto da ação, um retrato claro da negligência administrativa e da falta de efetividade no cumprimento das normas de fiscalização.

Ainda que tragédias como essa aumentem a atenção pública quanto à importância da segurança contra incêndios, a adoção de medidas efetivas esbarra em barreiras econômicas e na falta de comprometimento político. O ocorrido em Santa Maria exige uma reflexão profunda sobre práticas de negligência, desrespeito às normas e a cultura de impunidade, comuns em muitos países, sobretudo em nações em desenvolvimento.

Arbex (2018, p. 132) descreve esse cenário com indignação:

“Mais enfiador ainda era o fato de que, em 2020, sete anos após a tragédia, os processos criminais ainda não haviam avançado de forma decisiva. Na época, a culpa era jogada para todos os lados, chegando a sobrar processo de difamação e calúnia até

para os pais que perderam seus filhos vindos do Ministério Público, que se sentiu ofendido por ouvir que não estava fazendo um trabalho justo e digno. O dono da boate e seus sócios tentavam empurrar a culpa para os bombeiros e para o MP, enquanto estes respondiam acusando as famílias. Os bombeiros, por fim, foram atingidos por acusações inimagináveis, mesmo sendo vítimas de um sistema falho.”

Somente quando a vida humana for colocada acima do lucro e do corte de custos irresponsável é que será possível garantir ambientes seguros, onde jovens possam aproveitar momentos de lazer sem correr riscos fatais. Até que isso aconteça, tragédias como essa poderão se repetir, e mais vidas serão tragicamente interrompidas.

O incêndio causou a morte de 242 pessoas e deixou 600 feridos. Os quatro réus do processo Elissandro Callegaro Spohr, Mauro Londero Hoffmann, Marcelo de Jesus dos Santos e Luciano Bonilha Leão, foram inicialmente denunciados por homicídio e levados a júri popular.

A pedido de três deles (Elissandro, Mauro e Marcelo), o julgamento foi transferido de Santa Maria para Porto Alegre, por meio de um pedido de desaforamento aceito pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), com o argumento de que a comoção local poderia prejudicar a imparcialidade do julgamento. Embora Luciano Bonilha Leão não tenha solicitado a transferência, ele também foi incluído no desaforamento por decisão do TJRS, após solicitação do Ministério Público, sob a justificativa de que os quatro deveriam ser julgados em conjunto. Assim, o processo passou a tramitar na comarca da capital gaúcha, sob o número 001/2.20.0047171-0.

O júri teve início em 1º de dezembro de 2021 e se estendeu por dez dias. No dia 10 de dezembro daquele ano, o Conselho de Sentença do Tribunal do Júri de Porto Alegre condenou os quatro réus: Elissandro Spohr foi sentenciado a 22 anos e 6 meses de prisão; Mauro Hoffmann, a 19 anos e 6 meses; e tanto Marcelo de Jesus quanto Luciano Bonilha, a 18 anos cada. No entanto, após recursos das defesas, o próprio TJRS anulou o júri, apontando supostas irregularidades no processo. Contra essa anulação, o Ministério Público e outras partes recorreram ao Supremo Tribunal Federal (STF), que, em decisão majoritária proferida em 4 de fevereiro de 2025, optou por restabelecer as condenações, mantendo a validade do júri realizado em 2021.

2.2. O Direito Administrativo e seus Princípios na Aplicação ao Caso

A questão central desta pesquisa é analisar o evidente descaso da administração pública frente à proteção do bem coletivo, pois, como já exposto, a estrutura da Boate Kiss apresentava graves falhas de segurança e ausência de medidas preventivas adequadas para enfrentar um

acidente dessa gravidade. Por exemplo, se houvesse ao menos os extintores de incêndio estivessem funcionando, ou se os materiais utilizados no teto da boate, fossem apropriados e resistentes ao fogo, ou ainda se existissem saídas de emergência suficientes e devidamente sinalizadas, muitas vidas poderiam ter sido preservadas naquela tragédia.

Importante destacar que o teto da boate era revestido com espuma de poliuretano, um material altamente inflamável e sem qualquer tratamento retardante de chamas, comprado em uma loja de colchões. Esse revestimento contribuiu diretamente para a rápida propagação do fogo e para a emissão de fumaça tóxica, sendo a principal causa das mortes ocorridas no incêndio de 2013.

Sob o ponto de vista do dever fiscalizatório da administração pública, essa casa noturna jamais deveria estar funcionando em tais condições precárias. Além disso, é importante considerar que, no momento do desastre, a infraestrutura hospitalar da cidade também não estava preparada para atender adequadamente a quantidade de feridos resultantes do incêndio.

No âmbito do princípio da eficiência, fundamental na administração pública, espera-se que o servidor público atue pensando na coletividade e exerça suas funções com qualidade e responsabilidade. No entanto, analisando as consequências das decisões ou melhor, das omissões dos responsáveis pela fiscalização, fica claro que tal princípio foi negligenciado, permitindo que um estabelecimento com tantas irregularidades operasse normalmente, colocando em risco a vida de inúmeros jovens.

O Direito Administrativo, enquanto ramo do Direito Público, tem por finalidade regulamentar a atuação do Estado e de seus agentes, sempre visando o interesse coletivo. Conforme explica Celso Antônio Bandeira de Mello (2005), “O Direito Administrativo é o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como as pessoas e órgãos que a exercem.”

A atuação do Direito Administrativo baseia-se na legislação vigente e nos princípios constitucionais, tais como legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade. É imprescindível destacar que toda decisão para garantir o controle do Estado de Direito deve estar alinhada à Constituição Federal, que é a norma suprema do nosso ordenamento jurídico. Para assegurar que o interesse público prevaleça sobre interesses particulares, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário exercem o poder de polícia.

Conforme conceitua Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), o poder de polícia é a “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.” Trata-se de uma manifestação do poder discricionário previsto no Direito Administrativo, cujo objetivo é preservar o interesse coletivo. Esse poder atua restringindo a

autonomia particular em prol do bem comum, sendo aplicado em diversas áreas, como segurança pública, meio ambiente, patrimônio cultural, defesa do consumidor, saúde, entre outras.

O poder de polícia é composto por quatro fases: (I) a ordem de polícia, (II) o consentimento de polícia, (III) a fiscalização de polícia e (IV) a sanção de polícia. Destas, apenas o consentimento de polícia e a sanção de polícia são indelegáveis. Dessa forma, entidades privadas podem exercer parcialmente o poder de polícia, como ocorre nos aeroportos, onde empresas realizam a fiscalização das bagagens por meio do raio-x. Contudo, caso seja detectada alguma irregularidade grave, apenas o Poder Judiciário tem competência para agir diretamente, como prender um indivíduo, por exemplo.

Um órgão público que exerce o poder de polícia em defesa do interesse coletivo é o Corpo de Bombeiros, conforme estabelecido na Lei 19.449/18 e no Decreto 11.868/18. Segundo o artigo 4º, parágrafo único, da referida lei, o poder de polícia inclui “ações fiscalizatórias; requisição e análise de projetos e documentos; emissão de documentos; aplicação de sanções administrativas e medidas acautelatórias.”

2.3 Da Relação entre os Poderes Discricionário com o caso.

Partindo da análise do poder de polícia da Administração Pública, observa-se que, em determinadas situações, a autoridade estatal dispõe de certa liberdade de atuação ao decidir como aplicar a norma diante do caso concreto. Esse espaço de atuação é denominado poder discricionário, que, embora limitado pela lei e pelos princípios administrativos, possibilita à Administração escolher a medida mais adequada à defesa do interesse coletivo.

Nesse contexto, Alexandre Mazza (2023) destaca que:

“Na discricionariedade, o legislador atribui certa competência à Administração Pública, reservando uma margem de liberdade para que o agente público, diante da situação concreta, possa selecionar entre as opções predefinidas qual a mais apropriada para defender o interesse público.”

Dessa forma, o poder discricionário confere à Administração Pública a faculdade de, orientada pelo interesse público, escolher alternativas que melhor atendam às necessidades coletivas. Essa margem de liberdade, entretanto, não é absoluta: deve ser exercida de forma responsável, dentro dos limites legais e com observância das garantias de segurança e proteção social.

Ademais, cabe aqui mencionar o conceito de discricionariedade técnica, também desenvolvido por Mazza (2023), segundo o qual: “envolve conhecimentos especializados, a Administração fica vinculada à manifestação conclusiva do profissional consultado.”

Ou seja, quando a matéria envolve saberes técnicos específicos, a decisão administrativa não é tomada de forma isolada, mas deve apoiar-se em pareceres de órgãos e especialistas capacitados, vinculando-se a esses pareceres para assegurar a proteção do interesse público.

No caso da Boate Kiss, em Santa Maria, a aplicação desses conceitos mostra-se problemática. A casa noturna funcionava sem alvará válido de funcionamento, o que significa que sequer deveria estar aberta ao público. Apesar disso, houve a emissão de vistorias e laudos técnicos do Corpo de Bombeiros que, de forma irregular e insuficiente, atestam a segurança do estabelecimento. Assim, a Administração Pública, ao invés de zelar pelo interesse coletivo, falhou duplamente: primeiro, ao não impedir a atividade sem alvará; segundo, ao confiar em pareceres técnicos frágeis e sem o devido rigor.

A doutrina de José dos Santos Carvalho Filho é clara ao afirmar que o poder discricionário não é ilimitado: sua prática está sujeita ao controle de legalidade e aos princípios constitucionais. Da mesma forma, Maria Sylvia Zanella Di Pietro adverte que, mesmo nos atos discricionários, é exigível da Administração um comportamento pautado pela racionalidade e pelo interesse público, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e, eventualmente, penal.

O caso da Boate Kiss, infelizmente, reflete a má utilização do poder discricionário em seu estado mais trágico. A suposta liberdade administrativa converteu-se em negligência institucionalizada, com a conseqüente violação do dever de cuidado e da proteção à vida valores supremos do Estado Democrático de Direito. Tal conduta, longe de configurar mera falha procedimental, deve ser compreendida como violação da função administrativa e, por conseqüência, ensejadora de responsabilidade civil objetiva do Estado, nos termos do art. 37, §6º da Constituição Federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

§ 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.

O episódio não apenas expõe falhas administrativas e de fiscalização, mas também reforça a urgência de que a Administração Pública exerça suas prerrogativas com diligência, responsabilidade e transparência, respeitando os limites da legalidade, da técnica e da moralidade administrativa. A omissão no dever de fiscalização e no controle dos estabelecimentos noturnos, permitindo o funcionamento de uma casa noturna com alvarás vencidos e graves falhas estruturais no controle do alvará e a aceitação acrítica de pareceres insuficientes revelam um descompromisso com o princípio da supremacia do interesse público e colocam em xeque a legitimidade do exercício do poder discricionário.

Assim, a tragédia de Santa Maria deixa um alerta doloroso: o poder discricionário não pode ser escudo para a inércia, tampouco instrumento de conivência com a ilegalidade. Ele deve ser exercido com responsabilidade, sob pena de o Estado ser responsabilizado pelas consequências de suas escolhas ou da sua omissão.

2.4 Responsabilidade Civil do Estado por Omissão: Teoria Objetiva vs. Teoria Subjetiva

A responsabilidade civil do Estado, prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, estabelece que as pessoas jurídicas de direito público e aquelas privadas que prestam serviços públicos respondem pelos danos causados por seus agentes, assegurado o direito de regresso em caso de dolo ou culpa.

“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, art. 37, § 6º)

Apesar de a regra geral ser objetiva, ou seja, dispensar a prova de culpa, existe divergência doutrinária quanto à sua aplicação em casos omissivos. Parte da doutrina sustenta que, nesses casos, deve prevalecer a responsabilidade subjetiva, exigindo a demonstração de dolo ou culpa do agente estatal. Para essa linha de entendimento, a simples omissão não gera responsabilidade automática; é necessário comprovar que houve violação de um dever específico de agir, configurando negligência ou imperícia.

Em contrapartida, outra corrente defende a aplicação da teoria objetiva também para os casos de omissão, desde que se demonstre o nexo causal entre a inércia do Estado e o dano sofrido. Segundo esse entendimento, a omissão relevante, associada à falha no cumprimento do

dever legal de agir, torna suficiente a responsabilização estatal, independentemente da culpa individual do agente público.

Essa distinção teórica é central na análise da responsabilidade estatal em episódios como o da Boate Kiss, onde se discutem possíveis falhas administrativas relacionadas à concessão de alvarás, à ausência de fiscalização e à omissão no dever de prevenir riscos. Sob a ótica da teoria subjetiva, seria necessário provar que os fiscais ou gestores agiram com dolo ou culpa ao permitir condições inseguras para a realização do evento. Já sob a ótica da teoria objetiva, bastaria demonstrar que a omissão administrativa contribuiu diretamente para o desastre, sem necessidade de individualizar a culpa de cada agente.

Tabela 1 - Comparativo: Responsabilidade Objetiva X Subjetiva

ASPECTO	TEORIA OBJETIVA	TEORIA SUBJETIVA
EXISTÊNCIA DE CULPA	Não existe culpa, basta dano e nexo causal	Exige comprovação de dolo ou culpa do agente
FUNDAMENTO DOCTRINÁRIO	Teoria do risco administrativo	Princípio da legalidade e responsabilidade por culpa
OMISSÃO RELEVANTE	Sim, a omissão que viola dever legal de agir gera responsabilidade	Somente se houver culpa/imperícia do Agente
NEXO CAUSAL	Dano deve decorrer diretamente da inação do Estado	Dano deve ser resultado da ação ou omissão culposa
EXEMPLO PRÁTICO	Falha na fiscalização de eventos, falta de inspeção completa de segurança	Agente público que tinha conhecimento do risco e não agiu para evitar o dano

Fonte: Autor 2025

Além disso, é relevante diferenciar os tipos de omissão analisados pela doutrina: a omissão pura, quando o Estado não cumpre um dever expresso e a omissão imprópria ou comissiva por omissão, quando o agente, mesmo podendo agir para prevenir o dano, se mantém inerte, sendo sua conduta equiparada a uma ação ilícita.

Tabela 2 - Tipos de Omissão

TIPOS DE OMISSÃO	DEFINIÇÃO	EXEMPLO PRÁTICO
-------------------------	------------------	------------------------

OMISSÃO PURA	Estado não cumpre um dever legal expresso	Não fiscalizar estabelecimentos com risco evidente
OMISSÃO IMPRÓPRIA	Agente poderia agir para evitar dano, mas não age	Fiscal que deixe de interditar local irregular, resultando em acidente

Fonte: Autor 2025

Outro ponto crucial é o nexo de causalidade. Para que a responsabilidade objetiva se configure em casos de omissão, é necessário comprovar que o dano decorreu diretamente da inação estatal, não de fatores externos alheios à atuação do Estado. Essa análise tem sido aplicada em decisões do Superior Tribunal de Justiça, sobretudo em casos envolvendo desastres e falhas na fiscalização pública.

2.4 A Teoria do Risco Administrativo: Origem e Aplicação

A teoria do risco administrativo constitui fundamento central da responsabilidade objetiva do Estado no Brasil, especialmente em situações em que sua omissão ou atuação insuficiente provoca danos significativos a terceiros. Baseia-se na premissa de que o poder público, ao desempenhar suas atividades, mesmo lícitas, assume riscos inerentes à sua função e, portanto, deve indenizar eventuais prejuízos decorrentes de sua atuação ou inércia. Diferentemente da teoria da culpa administrativa, que exige análise do comportamento do agente, a abordagem do risco administrativo prescinde de prova de dolo ou culpa individual, requerendo apenas a demonstração do dano e do nexo de causalidade entre a conduta ou omissão estatal e o prejuízo sofrido pelo cidadão (Di Pietro, 2023, p. 1773–1776).

Historicamente, o marco inicial da responsabilidade do Estado fundamentada em princípios do direito público remonta ao caso Blanco (1873), na França, quando Agnès Blanco foi colhida por uma vagonete da Companhia Nacional de Manufatura do Fumo. O conflito sobre qual jurisdição competia para julgar a responsabilidade resultou na decisão de que o controle deveria ser feito pelo tribunal administrativo, reconhecendo que a responsabilidade estatal por serviços públicos não poderia se submeter integralmente ao Código Civil, mas sim a regras específicas que conciliam os direitos individuais com as necessidades do Estado. A partir daí, surgiram as teorias da culpa do serviço, posteriormente evoluindo para a teoria do risco, que estrutura a responsabilidade objetiva do Estado (Di Pietro, 2023, p. 1774).

A teoria do risco administrativo encontra respaldo no princípio da solidariedade e da justiça distributiva, refletindo a ideia de que os ônus e benefícios da atuação estatal devem ser

compartilhados. Di Pietro (2023, p. 1775) reforça que “a atuação estatal envolve um risco de dano, que lhe é inerente. Causado o dano, o Estado responde como se fosse uma empresa de seguro, em que os segurados seriam os contribuintes que, pagando os tributos, contribuem para a formação de um patrimônio coletivo.”

Nesse sentido, a responsabilização objetiva do Estado busca evitar que prejuízos decorrentes de falhas do serviço público recaiam exclusivamente sobre o indivíduo, equilibrando a distribuição de encargos sociais.

Apesar de sua consolidação, a doutrina apresenta divergências quanto à aplicação das modalidades de risco. A distinção entre risco administrativo e risco integral, segundo Hely Lopes Meirelles (2003, p. 623), refere-se à possibilidade de considerar causas excludentes da responsabilidade, como culpa da vítima, culpa de terceiros ou força maior. Já o risco integral elimina essas causas, responsabilizando o Estado independentemente de fatores externos. Yussef Said Cahali (1995, p. 40) observa que, na prática, a diferença é mais terminológica do que conceitual, mas gera debates relevantes sobre a amplitude da responsabilização em casos concretos.

No contexto brasileiro, a escolha da teoria do risco administrativo se mostra mais adequada, pois permite responsabilizar objetivamente o Estado por omissões relevantes, mas ainda admite análise de fatores que possam atenuar ou excluir a responsabilidade, garantindo equilíbrio entre reparação do dano e razoabilidade jurídica. Essa escolha é particularmente pertinente em casos de grande repercussão social, como o da Boate Kiss, em que a omissão administrativa resultou em danos de extrema gravidade.

O episódio da Boate Kiss evidencia a aplicação prática dessa teoria. Segundo os processos 027/2130000696-7 e 0271130010831-2, o Estado apresentou falhas concretas, incluindo:

1. Ausência de fiscalização efetiva sobre o funcionamento da boate;
2. Concessão de licenças e alvarás irregulares ou incompletos;
3. Controle insuficiente de medidas de segurança pelos bombeiros.

Esses elementos demonstram dano específico e anormal, estabelecendo nexos causais diretos entre a inércia do poder público e os prejuízos sofridos: 242 mortes, mais de 600 feridos e centenas de ações civis e criminais subsequentes. Tais fatos reforçam que a responsabilização do Estado não depende de identificar culpa individual de cada servidor, mas se fundamenta na omissão administrativa e no nexo causal com o dano coletivo.

Além disso, a magnitude do prejuízo evidencia a necessidade de aplicação da teoria do risco administrativo, garantindo reparação justa às vítimas e evitando que os ônus decorrentes da inação estatal recaiam sobre indivíduos isolados. A teoria permite, ainda, que a responsabilização seja ajustada frente a causas excludentes, preservando princípios de proporcionalidade e justiça social.

Diante desse contexto, conclui-se que a teoria do risco administrativo apresenta argumentos mais sólidos e aplicáveis ao caso da Boate Kiss, em comparação com o risco integral. Ela alia base histórica, respaldo doutrinário e jurisprudencial, e coerência prática, oferecendo instrumento jurídico adequado para análise da omissão estatal, com foco na proteção das vítimas e no equilíbrio social.

3. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL E RELEVÂNCIA DO TEMA

A responsabilidade solidária do Estado do Rio Grande do Sul, do Município de Santa Maria e da empresa responsável pelo incêndio na Boate Kiss foi objeto de intenso debate judicial, revelando importante divergência jurisprudencial.

Originalmente, a ação foi ajuizada por um particular que buscava indenização por danos morais decorrentes do incêndio ocorrido em 2013. A decisão inicial condenou somente a empresa responsável pela boate, afastando a responsabilidade do Estado e do município. Contudo, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) reformou essa sentença, incluindo o Estado e o município na condenação solidária, sob o argumento de negligência no dever de fiscalização, que permitiu o funcionamento da boate sem condições mínimas de segurança.

O Estado recorreu ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) buscando afastar sua responsabilidade, alegando ausência denexo causal entre sua conduta e o evento danoso, além de sustentar que eventual falha na fiscalização seria de responsabilidade exclusiva do município. Entretanto, o recurso especial não foi conhecido pelo STJ, pois a alegação de divergência jurisprudencial não foi devidamente demonstrada, faltando o cotejo necessário para comprovação da divergência:

EMENTA ADMINISTRATIVO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ACIDENTE. INCÊNDIO NA BOATE KISS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA: EMPRESA, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. PRETENSÃO DE AFASTAR A CONDENAÇÃO DO ESTADO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO. DISCUSSÃO QUE ENVOLVE REVOLVIMENTO PROBATÓRIO E LEGISLAÇÃO LOCAL. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS N. 7/STJ E 280/STF. I - Na origem, cuida-se de ação ajuizada por particular contra empresa, o Município de Santa Maria e o Estado do Rio

Grande do Sul, pretendendo obter indenização por danos morais decorrentes do incêndio Documento: 1851620 - Inteiro Teor do Acórdão - Site certificado - DJe: 23/08/2019 Página 1de 4 Superior Tribunal de Justiça ocorrido na Boate Kiss, em 2013. II - O Tribunal a quo reformou a sentença monocrática de procedência do pedido apenas em relação à empresa, para incluir na condenação, de forma solidária, o Município e o Estado. III - O recurso especial do Estado do Rio Grande do Sul, pugnando pela exclusão de sua responsabilidade por ausência do nexo de causalidade por fato de terceiro, fundado somente em dissídio jurisprudencial, não merece ser conhecido, pois não realizado o necessário cotejo para fins de comprovação da divergência invocada. IV - Ademais, ainda que se pudesse ultrapassar tal óbice, eventual debate acerca da responsabilidade estadual, na hipótese, demandaria revolvimento fático-probatório e, ainda, debate acerca de legislação local, que serviram de fundamento para o acórdão recorrido. Incidência dos óbices sumulares n. 7/STJ e 280/STF. V - Agravo conhecido para não conhecer do recurso especial do Estado

O Estado foi considerado responsável no caso Boate Kiss, especialmente em grau de apelação, com o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) estendendo a responsabilidade solidária do Município de Santa Maria e do Estado à condenação por omissão e negligência no dever de fiscalizar o local, garantindo o funcionamento com condições mínimas de segurança. Essa responsabilidade, que pode ser objetiva em caso de omissão, surge da falha na fiscalização e na expedição de alvarás de funcionamento e de prevenção contra incêndio, ações inerentes ao dever de proteção e prevenção que o Estado possui.

Além disso, o relator do recurso, ministro Francisco Falcão, destacou que a reavaliação da responsabilidade do Estado demandaria o reexame do conjunto probatório e o estudo de legislação local, providências vedadas nos recursos especiais, conforme as Súmulas 7 do STJ e 280 do Supremo Tribunal Federal (STF). Dessa forma, manteve-se a responsabilidade solidária do Estado no caso.

A decisão reforça o entendimento de que a responsabilidade estatal pode ser objetiva, especialmente em casos de omissão no dever de fiscalização e na expedição de alvarás de funcionamento e prevenção contra incêndio. O Estado, ao negligenciar essas obrigações, incorre em responsabilidade pelos danos causados, por falha na proteção do interesse público e na garantia da segurança da população.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo central investigar a responsabilidade civil da Administração Pública frente à tragédia ocorrida na Boate Kiss, em Santa Maria (RS), no ano de 2013. A partir da análise dos atos omissivos do poder público, tanto em âmbito municipal quanto estadual, foi possível constatar que houve falhas graves no exercício do poder de polícia e na fiscalização dos requisitos legais para o funcionamento do estabelecimento. Essas falhas, somadas à concessão de alvarás irregulares e à inação diante de notificações anteriores, evidenciam a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados, uma vez que contribuiu de maneira decisiva para o resultado trágico.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa fundamentou-se em pilares do Direito Administrativo, como o poder de polícia, a discricionariedade administrativa e, principalmente, a teoria do risco administrativo. Verificou-se que, embora o poder discricionário permita certa margem de atuação por parte dos agentes públicos, ele não pode ser utilizado como justificativa para condutas negligentes. Ao contrário, a sua má aplicação, quando afasta o interesse público e compromete a segurança coletiva, gera responsabilidade ao ente estatal. Nesse contexto, a aplicação da teoria do risco administrativo, consagrada no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, mostrou-se adequada para imputar ao Estado a responsabilidade por omissão imprópria, independentemente da comprovação de culpa dos agentes.

A análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) reforçou essa conclusão. As decisões reconheceram a responsabilidade solidária do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de Santa Maria, com base na omissão dos deveres legais de fiscalização e controle. A manutenção dessa condenação pelo STJ confirma o entendimento de que houve omissão relevante e juridicamente relevante por parte da Administração Pública, configurando nexo causal direto com os danos sofridos pelas vítimas e seus familiares.

Assim, a presente pesquisa contribui para o fortalecimento do debate sobre os limites da atuação estatal e a necessidade de um Estado mais eficiente, responsável e comprometido com a proteção da vida. A tragédia da Boate Kiss representa um divisor de águas no que tange à consciência coletiva sobre a importância da fiscalização rigorosa e da responsabilização efetiva do poder público. Mais do que um caso isolado, trata-se de um alerta para que tragédias como essa não se repitam. A responsabilização civil do Estado, nesse cenário, não apenas se mostra juridicamente cabível, mas também indispensável como forma de garantir justiça às vítimas e reafirmar a primazia da dignidade humana na atuação administrativa.

REFERÊNCIAS

ARBEX, Daniela. **Todo dia a mesma noite: a história não contada da Boate Kiss**. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BASTOS, Michelli Linhares de; VIEIRA, Milena dos Santos; DUTRA, Cristiane Feldmann. **A responsabilidade do Estado no caso da Boate Kiss: uma análise sob o viés do direito dos desastres**. *Revista da UFMG*, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 130–149, set./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/20982>. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. **Código Civil: Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Mantida obrigação do Estado do Rio Grande do Sul de indenizar sobrevivente da Boate Kiss. Brasília, DF, 2 set. 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2019/Mantida-obrigacao-do-Estado-do-Rio-Grande-do-Sul-de-indenizar-sobrevivente-da-Boate-Kiss.aspx>. Acesso em: 17 out. 2025.

CORRALO, Giovani da Silva; CARDOSO, Bruna de Lacerda. **A responsabilidade do município por omissão no exercício da polícia administrativa**. *Revista Pública Direito*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=902daf6855267276>. Acesso em: 2 abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GLOBO. **Dois anos depois, veja 24 erros que contribuíram para a tragédia na Kiss**. *GI Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 27 jan. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/01/dois-anos-depois-veja-24-erros-que-contribuiram-para-tragedia-na-kiss.html>. Acesso em: 24 ago. 2025.

GOMES, Carla Amado. **O princípio da boa administração e o dever de boa administração**. Coimbra: Almedina, 2015.

IRION, Adriana. **Boate Kiss funcionou um ano sem alvará de incêndio dos Bombeiros**. *GZH*, Porto Alegre, 5 mar. 2013. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2013/03/boate-kiss-funcionou-um-ano-sem-alvara-de-incendio-dos-bombeiros-4064602.html>. Acesso em: 24 ago. 2025.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria da Saúde**. *Secretaria faz balanço das ações de socorro e acompanhamento dos feridos na Boate Kiss*. Porto Alegre, 22 jan. 2014. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/secretaria-faz-balanco-das-acoes-de-socorro-e-acompanhamento-dos-feridos-na-boate-kiss>. Acesso em: 18 ago. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça**. *Caso Kiss*. [S.l.]: TJRS, [2025?]. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/caso-kiss/>. Acesso em: 17 out. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Agravo em Recurso Especial nº 1.407.739/RS**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Julgado em 15 ago. 2019. Brasília: STJ, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL (TJRS). **Processo nº 028/1.13.0006965-9**. Comarca de Santa Maria, RS. Decisão da Juíza Eloisa Helena Hernandez de Hernandez. Santa Maria: TJRS, 2015.

TODO DIA A MESMA NOITE. Criado por Gustavo Lipsztein. Direção de Julia Rezende. Produção: Morena Filmes. Brasil: Netflix, 2023. 1 temporada, série dramática. Disponível em: <https://www.netflix.com/br/title/81261708>. Acesso em: 30 mar. 2025.

PROCESSO BOATE KISS reúne 63 volumes, 27 anexos e 20 mil páginas. *Consultor Jurídico – ConJur*, 27 jan. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-27/processo-boate-kiss-reune-63-volumes-27-anexos-20-mil-paginas/>. Acesso em: 17 out. 2025.