

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NAS CONDUTAS PRATICADAS POR POLICIAIS MILITARES NA PROMOÇÃO DAS AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO

THE RESPONSIBILITY OF THE STATE IN THE CONDUCT PRACTICED BY MILITARY POLICEMEN IN THE PROMOTION OF THE STATE'S PUBLIC SAFETY ACTIONS

Ronaldo Alves¹
Joilson Vasconcelos²

RESUMO: A responsabilidade civil do Estado, é a ferramenta primordial no que se refere à reparação de danos provocados, por servidores públicos, em especial, os agentes de segurança pública, no desempenho de suas atribuições. Portanto, objetiva-se, discutir as nuances acerca da responsabilidade civil do Estado, mais precisamente nas ações policiais de segurança pública, sob o viés constitucional. Para tanto, serão examinados os aspectos que envolvem a responsabilidade civil estatal, paralelamente aos danos provenientes de conduta omissiva ou comissiva dos agentes durante a atividade público realizada, referente à segurança pública. Essa discussão nos permite entender os limites traçados pelo legislador constituinte e pela doutrina para a responsabilização do Estado. Para analisar a eficácia e a importância destas ferramentas, assim como os fundamentos jurídicos que as lastreiam, considerando a legislação pátria vigente que trata acerca do tema, o aporte teórico constitui-se a partir de Carvalho (2017), Mazza (2013), Silva (2005), Tartucce (2015). Para tanto, realizou-se estudo minucioso sobre cada teoria da responsabilidade civil do estado, partindo da conduta que gerou o dano como fator preponderante para a fixação do responsável. Os resultados preliminares que na fixação da responsabilidade civil do Estado, são levadas em consideração as teorias do risco e da culpa administrativas, bem como, a ocorrência de dolo ou culpa na conduta do agente.

Palavras-chave: Risco administrativo. Teoria da culpa. Responsabilidade objetiva. Conduta militar.

ABSTRACT: The civil liability of the State is the primary tool with regard to repairing damage caused by public servants, in particular, public security agents, in the performance of their duties. Therefore, the objective is to discuss the nuances about the civil liability of the State, more precisely in police actions of public security, under the constitutional bias. To this end, aspects involving state civil liability will be examined, in parallel with damages arising from omissive or commissive conduct by agents during the public activity carried out, referring to public safety. This discussion allows us to understand the limits drawn by the constituent legislator and by the doctrine for the accountability of the State. In order to analyze the effectiveness and importance of these tools, as well as the legal foundations that support them, considering the current national legislation that deals with the subject, the theoretical contribution is constituted from Carvalho (2017), Mazza (2013), Silva (2005), Tartucce (2015). To this end, a detailed study was carried out on each theory of civil liability of the state, starting from the conduct that generated the damage as a preponderant factor for determining the person responsible. The preliminary results that in the establishment of the civil liability of the State, are taken into account the theories of risk and administrative guilt, as well as the occurrence of intent or guilt in the agent's conduct.

Keywords: Administrative risk. Guilt theory. Strict liability. Military conduct.

¹Discente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia.

²Docente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia.

1. INTRODUÇÃO

O Estado, enquanto país soberano, delimita as atribuições e determina o conjunto de instituições que controlam e administram uma nação, realizando atividades por meio de seus servidores, os quais, exercem suas funções pelo Estado e em nome deste, seguindo o regimento inerente à sua respectiva função.

Dentre as atividades prestadas pelo agente público, em nome do estado, temos a segurança pública, a qual se encarrega da manutenção da ordem pública, e está intimamente vinculada ao dever de garantir o bem estar da sociedade em geral, respeitando as garantias fundamentais, individuais e coletivos, bem como o patrimônio público e privado, uma vez que, a violação a estes direitos resulta em dano, o qual, implica diretamente em responsabilização (SILVA, 2005).

Para uma melhor assimilação da temática, serão abordados conceitos e classificações, levando em consideração a grande relevância em se conhecer todo o contexto envolto na responsabilidade civil do Estado nas ações de segurança pública.

A responsabilidade civil do Estado pode ser compreendida por diferentes perspectivas. A perspectiva do Estado enquanto prestador do serviço, e, portanto, necessariamente responsável objetivamente por eventuais danos causados em virtude deste, e a perspectiva do agente policial, este que, sendo um servidor estatal, realiza o serviço público representando o Estado, pautando sua conduta nas diretrizes de sua função, o qual, traz à baila a responsabilidade subjetiva, que se difere da objetiva no sentido de analisar o dolo e culpa do agente.

Dentro deste contexto, a responsabilidade civil do Estado, evoluiu nas últimas décadas, progressões estas, sempre visando a diminuição quanto aos conflitos na responsabilização, no sentido de fixar o responsável, para que seja possível a reparação do dano.

Nesta perspectiva, o objetivo deste artigo é analisar os limites da responsabilidade estatal nas condutas praticadas por militares nas ações policiais de segurança pública, buscando apresentar as teorias da responsabilidade civil do Estado e analisar seus limites, nas condutas praticadas por militares nas ações policiais de segurança pública.

2. A SEGURANÇA PÚBLICA

Como afirma Costa (2020), a segurança pública é "um direito humano fundamental que, quando atingido, coloca em risco a dignidade e a integridade das pessoas". De forma que, a segurança pública pode ser compreendida como uma função típica do Estado, que tem como objetivo garantir a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos e a ordem pública.

Segundo Soares (2019), as polícias brasileiras são historicamente marcadas por um modelo de atuação repressivo de forma ostensiva, com a fiscalização direta nas ruas e é executada por diferentes órgãos, tais como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Civil e a Polícia Militar.

Desse modo, conforme versa Storani (2018) pode-se dizer que a segurança pública é um conjunto de atividades e normas, que exigem a articulação de diferentes esferas do poder público e da sociedade civil, em busca de soluções que contemplem os direitos humanos e a efetividade das políticas de segurança, a fim de garantir a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Neste mesmo sentido, Costa (2021) afirma que "a segurança pública deve ser entendida como uma tarefa que se estende além das atividades policiais, envolvendo também o fortalecimento das instituições e a promoção do desenvolvimento social".

Portanto, compreende-se que agentes policiais atuam diretamente nas ações de segurança pública do Estado, sendo seus principais expoentes neste serviço, e por este motivo, exercem funções de alto risco e que exigem, por vezes, rápida tomada de decisão, o que, por sua vez, abre margem para interpretações acerca da conduta policial. A responsabilidade do Estado pelas condutas praticadas por policiais militares tem sido objeto de discussões e controvérsias. De acordo Rodrigues (2018), há um debate sobre a responsabilidade exclusiva dos indivíduos envolvidos ou a responsabilização do Estado por eventuais abusos cometidos por seus agentes.

2.1 Histórico Da Segurança Publica No Brasil

O histórico da segurança pública no Brasil remonta ao período colonial, quando a polícia era utilizada como instrumento de controle social e repressão aos movimentos populares. Segundo Silva (2012), a polícia brasileira foi criada no século XIX, em um contexto de busca por modernização e controle do Estado sobre a sociedade.

Desde então, conforme aponta Misse (2017), a segurança pública no país passou por diversas transformações, sendo que as últimas décadas foram marcadas pela intensificação do processo de militarização da polícia, no qual, a política de segurança pública tem se caracterizado por um modelo centrado na repressão, visando lidar com a complexidade dos problemas sociais e criminais.

No entanto, a atuação da polícia militar no Brasil tem sido alvo de críticas, especialmente em relação à sua conduta frente às manifestações populares e no combate ao crime organizado, trazendo à baila a violência policial e a violação dos direitos humanos, especialmente em relação aos grupos mais vulneráveis, como os jovens negros das periferias urbanas. (MISSE, 2017)

Nesse contexto, é importante destacar a responsabilidade do Estado pelas condutas praticadas pelos policiais militares, no sentido que, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), o Estado é responsável pela reparação dos danos causados por seus agentes, inclusive nos casos de violação dos direitos humanos. Isso significa que o Estado deve agir de forma preventiva e repressiva para evitar e punir as condutas ilegais praticadas pelos policiais militares. (SILVA, 2020)

Nessa perspectiva, conforme versa Silva (2020) o entendimento atual é que o Estado deve garantir, de maneira efetiva, a proteção dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, inclusive em situações de conflito e violência. Assim, a responsabilidade do Estado pela atuação de seus agentes, inclusive os policiais militares, é imprescindível para garantir a segurança e a proteção dos direitos humanos no país. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara ao estabelecer que o Estado é responsável pela reparação dos danos causados por seus agentes, independentemente da existência de culpa ou dolo do agente, nos termos da teoria do risco administrativo.

3. FUNÇÃO DA POLÍCIA

Segundo Costa (2021), a segurança pública é uma tarefa exclusiva do Estado, que deve prover a proteção da vida, da integridade física e da propriedade dos cidadãos. Para tanto, é fundamental que as forças policiais atuem de forma eficiente, eficaz e, sobretudo, dentro dos limites da lei e do respeito aos direitos humanos.

No entanto, Segundo Beato (2018) a função da Polícia não se resume apenas à manutenção da ordem pública, as forças policiais também têm um papel fundamental na

prevenção de crimes e na promoção da justiça. Para tanto, é necessário que as instituições policiais estejam bem equipadas e capacitadas, além de atuar de forma integrada com as demais instituições responsáveis pela segurança pública.

Além disso, como destaca Soares (2019) a atuação das forças policiais deve ser pautada pela transparência e pelo diálogo com a sociedade, de forma a estar comprometida com os valores democráticos e com a promoção dos direitos humanos, garantindo o respeito à diversidade e à dignidade de todos os cidadãos.

Em resumo, a função da polícia pode ser compreendida como a garantia da segurança dos cidadãos, promoção da prevenção e repressão à criminalidade, promoção da cidadania e os direitos humanos, além do trabalho em conjunto com a comunidade na busca de soluções para os problemas de segurança pública.

3.1 função da polícia militar

Conforme aduz Gomes (2015), o papel das Polícias Militares é de extrema relevância para a segurança pública no Brasil, visto que são instituições encarregadas de preservar a ordem e a tranquilidade social em âmbito estadual, com função precípua de proteção da coletividade e de prevenção à criminalidade

Entende-se, portanto, que a função da Polícia Militar, é garantir a segurança pública por meio da prevenção e repressão de crimes e da manutenção da ordem pública. Segundo o Comando-Geral da Polícia Militar de São Paulo (2021), "a Polícia Militar tem como missão precípua a proteção da vida, da integridade física e da propriedade das pessoas, contribuindo para o bem-estar da sociedade e o desenvolvimento do Estado".

Para o cumprimento dessa missão, a Polícia Militar conta com uma estrutura organizacional hierarquizada e disciplinada, que busca garantir a eficiência e a efetividade da atuação policial, bem como o respeito aos direitos humanos e às garantias fundamentais dos cidadãos.

Segundo Nogueira (2018), a Polícia Militar deve atuar de forma integrada com as demais instituições responsáveis pela segurança pública, bem como com a comunidade local, a fim de promover a prevenção de crimes e a promoção da justiça social. Para tanto, a atuação policial deve ser pautada pela transparência, diálogo e respeito aos valores democráticos.

Portanto, compreende-se que a função da Polícia Militar é a preservação da ordem pública e a segurança dos cidadãos em âmbito estadual, prevenindo e combatendo a criminalidade, além de atuar em situações de emergência e calamidade pública.

4. RESPONSABILIDADE DO ESTADO

Segundo Mello (2013), a responsabilidade civil do Estado consiste na obrigação de indenizar danos antijurídicos causados por seus agentes, no exercício de suas funções, seja por ações (comissivas) ou omissões, independentemente da licitude ou ilicitude da conduta, desde que haja relação de causalidade entre o comportamento do agente público e o dano sofrido pelo terceiro prejudicado.

Nesse sentido, pode-se dizer que responsabilidade civil do Estado decorre do dever de indenizar os prejuízos causados a terceiros em razão da atividade estatal, seja por ação ou omissão. Como afirma Meirelles (2017), a obrigação de reparar o dano causado por ato de servidor público decorre da responsabilidade civil objetiva do Estado, que se encontra prevista na Constituição Federal, impondo ao ente público o dever de indenizar os danos causados por seus agentes no exercício da função pública. Tal responsabilidade independe de culpa do Estado, sendo necessário apenas a comprovação do dano e do nexo causal entre a conduta do agente público e o prejuízo sofrido pela vítima.

Assim, a responsabilidade civil do Estado pode ser compreendida como uma garantia fundamental para a proteção dos direitos dos cidadãos contra a atuação estatal indevida.

5. RESPONSABILIDADE ESTATAL PELAS CONDUTAS PRATICADAS POR MILITARES

No âmbito da responsabilidade civil do Estado, e como afirma Andrade (2008) são correntes fundamentais do ordenamento jurídico pátrio as teorias do risco administrativo e da culpa administrativa, sendo esta última aplicada em casos mais específicos, de forma que, se amolda a situações em que há a falta do serviço, ou seja, para que seja caracterizada a culpa administrativa, é necessária a comprovação do dano causado e da inexistência do serviço, seja pelo seu mau funcionamento ou retardamento.

A teoria do risco administrativo, por sua vez, segundo Carvalho Filho (2019), “fundamenta-se na responsabilidade objetiva do Estado pelos danos decorrentes de sua atividade administrativa, independentemente da existência de culpa ou dolo do agente público, e leva em consideração o risco natural da atividade pública”.

Conforme versa Mazza (2013), constitucionalmente, a teoria que se demonstra mais efetiva é a do risco administrativo, no sentido de atribuir a responsabilidade ao Estado nas condutas de seus agentes, contanto que o agente que porventura causar o dano, esteja no pleno exercício do serviço de sua função, pautando sua conduta nas diretrizes de seu dever enquanto servidor.

Desta forma, os agentes policiais atuam diretamente nas ações de segurança pública do Estado, sendo seus principais expoentes neste serviço, e por este motivo, exercem funções de alto risco e que exigem, por vezes, rápida tomada de decisão. Neste contexto, para a efetiva manutenção da segurança pública, o agente detém poderes emanados do Estado, como o de limitar o exercício de atividades individuais e até mesmo o de restringir certos direitos fundamentais, como a liberdade, desde que esta, ameace o bem estar coletivo. (CARVALHO, 2017).

Nesse sentido, cabe destacar que, para que seja caracterizado o vínculo Estado x Agente numa conduta, não é necessário que o servidor esteja no local de serviço ou em seu horário habitual de trabalho, é suficiente que ele esteja no exercício de sua função pública ou aparente estar para que se encontre vinculado, e conseqüentemente, configurada a responsabilidade por parte do Estado. (ALEXANDRE e DE DEUS,2017).

1495

A Constituição Federal do Brasil, traz em seu artigo 37, § 6º que a Administração Pública, prestadora de serviço público responderá pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável em casos de dolo ou culpa. Deste modo, destaca-se a figura do direito de regresso contra o agente que dolosa ou culposamente der causa ao dano.

Contudo, Grecco (2016) afirma que o simples fato da conduta do Agente policial causar danos, ainda que de elevada gravidade, como homicídio, não significa que recairá contra ele o direito de regresso, de modo que, enquanto sua conduta, a qual deu causa ao dano, esteja dentro das diretrizes do desempenho de sua função, sem excessos, não lhe será atribuída a obrigação de ressarcir a Administração Pública, esta que, por sua vez, será responsabilizada objetivamente, à luz da teoria do risco administrativo, e portanto, deverá ressarcir a vítima do evento danoso.

Portanto, pode-se dizer que o agente policial que causar um dano, mas estiver dentro do estrito cumprimento do dever legal, é isento de responsabilização pelo evento danoso, e

esta isenção é apenas uma das várias causas excludentes de responsabilidade, as quais, quando caracterizadas, afastam a possibilidade de responsabilização contra o agente público.

No que se refere à excludente de responsabilidade, ainda cabe destacar, a legítima defesa, que, conforme aduz Nucci (2019) se configura quando o agente, diante de uma injusta agressão, utiliza os meios necessários e proporcionais para repelir a ameaça iminente à sua vida ou integridade física. Pode-se dizer que a legítima defesa é considerada um direito natural de todo indivíduo, visando proteger o bem jurídico mais importante, qual seja, a vida humana. Ademais, quando utilizada de forma proporcional e adequada, a legítima defesa é uma causa excludente de responsabilidade penal, visto que se justifica pela necessidade de defesa da ordem pública ou do próprio direito à vida.

Ademais, convém frisar, a figura da culpa exclusiva da vítima, que figura como mais uma das excludentes de responsabilidade, e ocorre quando o evento danoso se dá em virtude de culpa exclusivamente da vítima, de forma que, afasta a hipótese de responsabilização do agente e, de modo que, o agente tenha sido um mero instrumento para a ocorrência do dano, tendo a vítima o dado causa (GONÇALVES, 2012).

Portanto, o entendimento é que mesmo que a ação do agente policial cause danos a terceiros, caso ele esteja atuando dentro de seus deveres legais, ainda haverá a possibilidade de ressarcimento por parte do Estado ao terceiro vitimado, no entanto, não será possível cobrar regressivamente do agente público, caso o agente esteja amparado por uma das excludentes de responsabilidade, como o estrito cumprimento de dever legal e a legítima defesa, causas em que não há dolo ou culpa, e conseqüentemente, não há ilicitude, restando assim ao Estado responsabilizado objetivamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto ao longo desse trabalho, foi possível compreender que a responsabilidade estatal nas condutas praticadas por policiais militares nas ações de segurança pública do estado é uma questão complexa e multifacetada, que demanda uma abordagem jurídica interdisciplinar.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a segurança pública como um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos, e atribui às polícias militares a competência para preservar a ordem pública e a segurança dos cidadãos. No entanto, a aplicação prática

dessas normas tem sido objeto de críticas e desafios, que vão desde a falta de efetividade das políticas públicas até a violação dos direitos humanos e garantias fundamentais.

Ao realizar um estudo aprofundado do tema, percebe-se que a responsabilidade estatal nas ações dos policiais militares deve ser compreendida como um princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, que exige a adoção de medidas concretas para garantir a efetividade das políticas públicas de segurança e o respeito aos direitos humanos.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consolidado o entendimento de que o Estado é responsável pela atuação dos policiais militares no exercício de suas funções, devendo adotar medidas para prevenir e reparar os danos decorrentes de condutas ilícitas ou abusivas. Nesse sentido, os mecanismos de controle, tais como as corregedorias e ouvidorias, são fundamentais para garantir a responsabilidade estatal e prevenir a impunidade.

Por fim, ressalta-se a importância de políticas públicas que visem à capacitação dos policiais militares, à promoção de uma cultura de respeito aos direitos humanos e à implementação de medidas que incentivem a transparência e a prestação de contas por parte dos órgãos de segurança pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE S, 2008 Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/55881/a-responsabilidade-civil-do-estado>>. Acesso em: 14/04/2023.

ALEXANDRE R, DE DEUS J. **Direito administrativo**. -3ª ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro, Forense; São Paulo: Método, 2017

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2019.

Claudio Beato. **A polícia e a segurança pública no Brasil: dilemas e desafios**. Sociologias, Porto Alegre, vol. 20, n. 47, p. 52-69, jan./abr. 2018.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 de abril de 2023.

Cristiano Rodrigues Dias. **A responsabilidade do Estado por atos de seus agentes.** Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, vol. 26, n. 122, p. 143-168, set./out. 2018.

Fábio Costa. **A segurança pública como tarefa do Estado.** O Direito na Realidade, Curitiba, vol. 1, n. 2, p. 84-97, jul./dez. 2021.

Gomes, Luiz Flávio. **O papel das Polícias Militares na segurança pública brasileira.** Revista Brasileira de Segurança Pública, Volume 9 (Número 1), Ano de Publicação 2015, Páginas 41-55.

Jorge Luiz Costa. **Segurança Pública e Direitos Humanos.** Direito Penal, Direito Processual Penal e Direito Administrativo Sancionador. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

Luiz Eduardo Soares. **Violência e corrupção na polícia".** Brasil: A construção inconclusa da democracia. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.

MAZZA A. **Manual de direito administrativo.** -3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 43ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

MISSE, Michel. **Crime, sujeito e sujeição criminal: uma discussão sobre a marginalidade no Brasil.** ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Orgs.). Um século de favela. 6ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2017. p. 405-428.

Nucci, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal: Parte Geral.** 17ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

NOGUEIRA, Fernanda. **Polícia Militar e Segurança Pública no Brasil: Uma análise crítica do modelo de segurança pública adotado pelo país.** Revista de Direito e Política, v. 4, n. 1, p. 145-162, 2018.

Paulo Storani. **Mudar a cultura policial e fortalecer a segurança pública.** Revista Política Democrática, São Paulo, n. 5, p. 34-45, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. **Polícia e repressão no Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012

TARTUCE, F. **Manual de direito civil.** -8ª ed. rev., atual. e ampl. -Rio de Janeiro: Método, 2018.