

**UNESP - UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE HISTÓRIA, DIREITO E SERVIÇO SOCIAL**

**RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR
ATOS DAS FORÇAS POLICIAIS**

PAULO TADEU RODRIGUES ROSA

**FRANCA
2000**

**UNESP - UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE HISTÓRIA, DIREITO E SERVIÇO SOCIAL**

**RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR
ATOS DAS FORÇAS POLICIAIS**

PAULO TADEU RODRIGUES ROSA

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À
FACULDADE DE HISTÓRIA, DIREITO E
SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE
ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA
FILHO”, CAMPUS DE FRANCA, PARA A
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM
DIREITO (ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:
DIREITO DAS OBRIGAÇÕES). ORIENTAÇÃO:
PROF. DR. LUIZ ANTONIO SOARES HENTZ.**

**FRANCA
2000**

DEDICATÓRIAS

A **Deus, mestre e senhor** de todas as coisas, que com sua infinita bondade me fortaleceu nos momentos mais difíceis. A Virgem Maria, mãe protetora e misericordiosa, que me protege nessa caminhada.

Aos **meus pais**, pessoas especiais que me ajudaram a ser um homem de bem, que fortalecem meus passos nessa caminhada pela vida.

À **Eliane**, com muito amor e carinho.

A todos **os advogados**, que fazem desta profissão um ministério sério voltado para a preservação do Estado de Direito, e lutam como verdadeiros guerreiros em nome da liberdade, sentimento nobre que emociona o coração dos homens.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Luiz Antônio Soares Hentz, mestre estudioso e dedicado ao ensino do direito, exemplo de profissional, humano e preocupado com as transformações do seu tempo.

Aos amigos, Drs. César Augusto Moreira e Merchó Costa, pela amizade verdadeira que nos une, e permite lutar o “bom combate”, com dignidade e fé.

Abstract

The State is responsible for the preservation of the public order, the people's integrity and the patrimony and it develops its activities by means of the police forces. The police force mission is to assure to the citizen the exercise of the rights and fundamental warranties and the right to the public safety.

The police agents are legitimated to use the force when it is necessary for the execution of its functions. The use of the force should be subject to the limits of the law, being avoided the abuse and the excess that can take to the practice of arbitrary acts.

The responsibility of the State is objective, being enough to the administered to demonstrate the connection between the damage and practiced act so it is reimbursed. The legal foundation of the responsibility of the State is the art. 37, § 6º., of the Federal Constitution of Brazil.

The compensation action for the police forces acts should be proposed against the Public Finance, and the State in its defense can allege the occurrence of one of the excluded responsibility. The legitimate use of the force or the occurrence of one of the excluded move away or decrease the values to the administered by the supported damage.

Resumo

O Estado é o responsável pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio e desenvolve suas atividades por meio das forças policiais. A missão das forças policiais é assegurar ao cidadão o exercício dos direitos e garantias fundamentais e o direito à segurança pública.

Os agentes policiais encontram-se legitimados a empregarem à força quando esta for necessária para o cumprimento de suas funções. O uso da força deve estar sujeito aos limites da lei, evitando-se o abuso e o excesso que podem levar à prática de atos arbitrários.

A responsabilidade do Estado é objetiva, bastando ao administrado demonstrar o nexo de causalidade existente entre o dano e o ato praticado para que seja indenizado. O fundamento legal da responsabilidade do Estado é o art. 37, § 6º, da Constituição Federal do Brasil.

A ação de indenização por atos das forças policiais deve ser proposta contra a Fazenda Pública, e o Estado em sua defesa poderá alegar a ocorrência de uma das excludentes de responsabilidade. O uso legítimo da força ou a ocorrência de uma das excludentes afastam ou diminuem os valores devidos ao administrado pelo dano suportado.

Sumário

Responsabilidade do Estado por atos das forças policiais

Introdução.....01

1.ª Parte - O Estado e a responsabilidade

Capítulo 1 - O Estado e a administração pública

1. 1. Conceito e evolução do Estado.....05

1.2. Funções do Estado.....07

1.3. Administração pública e suas atribuições.....09

Capítulo 2 - Responsabilidade do Estado

2.1. Fundamentos da responsabilidade do Estado.....11

2.1.1. Teoria do sacrifício especial.....14

2.1.2. Teoria do seguro social.....15

2.1.3. Teoria da igualdade dos encargos públicos.....17

2.2. Teorias sobre a responsabilidade do Estado.....19

2.2.1. Teoria da irresponsabilidade.....19

2.2.2. Teoria civilista.....21

2.2.3. Teoria da culpa civil.....22

2.2.4 . Teorias publicistas.....24

2.2.5. Teoria da culpa administrativa.....25

2.2.6. Teoria do acidente administrativo.....26

2.2.7. Teoria do risco administrativo.....	27
2.2.8. Teoria do risco integral.....	29
2.3. Excludentes da responsabilidade do Estado.....	32
2.3.1. Culpa exclusiva ou concorrente da vítima.....	35
2.3.2. Ato praticado por terceiro.....	37
2.3.3. Ato de multidões.....	39
2.3.4. Fatos imprevisíveis.....	41

2ª Parte – Forças policiais - Sistema constitucional e atos policiais

Capítulo 1 - Atividades de polícia na esfera de atribuição do Estado.

1.1. Evolução e origem da atividade de polícia no Brasil.....	44
1.2. Conceito de atividade de polícia.....	47
1.3. Classificação da polícia no ordenamento jurídico.....	49
1.3.1. Atividade de polícia administrativa.....	51
1.3.2. Atividade de polícia jurídica	53

Capítulo 2 - Forças policiais no sistema constitucional

2.1. Disciplina das forças policiais na constituição federal	56
2.2. Polícia federal e suas atribuições.....	58
2.3. Polícia rodoviária federal e suas funções.....	59
2.4. Polícia ferroviária federal e suas funções.....	61

2.5. Polícia civil. e sua competência.....	64
2.6. Polícia militar e suas atribuições.....	65
2.7. Guardas municipais e segurança pública.....	69
Capítulo 3 - Atos praticados pelas forças policiais	
3.3. Definição dos atos de polícia.....	73
3.2. Requisitos dos atos policiais.....	76
3.3. Atributos dos atos de polícia.....	78
3.4. Competência para a prática dos atos policiais.....	79
3.5. Conseqüências da prática dos atos policiais.....	81

3ª Parte – Responsabilidade do Estado por atos das forças policiais

Capítulo 1 – Forças policiais e ordem pública

1.1. Ordem pública e seu alcance.....	83
1.2. Segurança pública como aspecto de ordem pública.....	85
1.3. Emprego das forças armadas na segurança pública.....	87

Capítulo 2 – Emprego da coação pelas forças policiais

2.1. Teoria da coação administrativa.....	91
2.2. Conceito de coação administrativa.....	94
2.3. Fundamentos gerais da coação administrativa.....	95
2.3.1. Uso da coação como auto-defesa administrativa.....	96

2.3.2. Uso da coação para se evitar atos ilegais.....	97
2. 3.3. Uso da coação em casos de extrema necessidade.....	98
Capítulo 3 - Hipóteses de uso da coação pelas forças policiais	
3.1. O Estado e a coação administrativa.....	100
3.2. A detenção policial como ato privativo de liberdade.....	101
3. 3. Entrada em domicílio do administrado.....	105
3.4. O uso das armas pelas forças policiais.....	106
3.5. O uso da coação pelas forças armadas.....	109
Capítulo 4 – Forças policiais e abuso de autoridade	
4.1. Limites da atividade das forças policiais.....	112
4.2. Forças policiais e direitos individuais.....	114
4. 3. Abuso de autoridade praticado pelos agentes policiais.....	116
4.4. Omissão dos agentes policiais no exercício de suas funções....	118
4.5.Coação administrativa como excludente de responsabilidade...	121
Conclusão.....	124
Bibliografia.....	127

Introdução

O fundamento legal da responsabilidade do Estado encontra-se previsto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, sendo que o fundamento jurídico assenta-se no princípio da igualdade e da legalidade, o primeiro relativo às atividades lícitas e o segundo as atividades ilícitas.

A responsabilidade do Estado passou por toda uma evolução, que se iniciou com a teoria da irresponsabilidade, passando pela teoria da culpa subjetiva, até chegar à teoria da responsabilidade objetiva. O Brasil também seguiu esta evolução, estando a responsabilidade do Estado prevista desde a Constituição de 1824 que não admitia a responsabilidade do Imperador, até os dias atuais com a Constituição Federal de 1988.

A adoção da teoria objetiva não significa a adoção da teoria do risco integral, como vêm entendendo os Tribunais (S.T.F - RE n.º 120.924-1 - 1.ª Turma - Rel. Min. Moreira Alves, DJU 27.8.93), mas a do risco administrativo, onde é possível ao Estado provar que não concorreu para o evento com fundamento em uma das excludentes de responsabilidade.

O Estado tem várias obrigações para com os administrados dentre elas as principais são: justiça, segurança, saúde e educação, sendo que a segurança pública não pode ser objeto de privatização. Segundo o art. 144, *caput*, da C.F, a segurança pública é um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos.

A preservação da integridade física e patrimonial dos administrados é atribuição das forças policiais. O art. 144 da C.F enumera quais são esses órgãos, sendo eles: a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares. Os integrantes dos órgãos policiais exercem funções que devem ser cumpridas com eficiência para que os administrados não se sintam inseguros ou com medo das pessoas que são responsáveis pela segurança pública.

A prática de atos ilegais e arbitrários por parte dos agentes policiais faz surgir para o administrado o direito de propor ação judicial contra a Fazenda Pública (União ou Estados-membros) na busca de indenização pelos danos materiais ou morais suportados. Não se pode permitir que àqueles que são pagos para proteger venham a praticar atos que causem prejuízos e medo às pessoas, que vivem sob o Estado democrático de Direito.

Para que possa ser indenizado o particular deverá demonstrar o nexo de causalidade existente entre o ato e o dano suportado, pois o ato policial poderá ter sido realizado sob o manto de uma das excludentes de responsabilidade. Nesses casos, caberá ao Estado demonstrar por força da inversão do ônus da prova que não foi responsável pelo dano, ou que este teve a participação concorrente da vítima.

No exercício de suas funções, que foram assumidas em decorrência do contrato social celebrado com a sociedade, o Estado encontra-se legitimado a empregar a força, coação administrativa, uma vez que não pode ser omissor sob

pena de responsabilidade, na preservação da ordem pública, no cumprimento de ordens administrativas ou judiciais, e na execução das demais medidas que estejam relacionadas com a segurança pública.

O emprego da força por parte dos agentes policiais não significa o arbítrio, o excesso, que leva ao abuso de poder, que é incompatível com o Estado de Direito. Existem princípios e garantias que são outorgadas pela Constituição Federal ao cidadão, que somente poderão ser limitados na busca da preservação da ordem em seu aspecto segurança pública, que é essencial para o desenvolvimento da sociedade.

Os agentes policiais estão legitimados a empregarem a força, mas devem pautar suas atividades com base no princípio da legalidade. O emprego da coação administrativa deve ser razoável, proporcional, sem abusos ou excessos, sob pena de responsabilidade do Estado, que poderá propor ação regressiva contra os causadores do dano que agiram com dolo ou culpa.

A sociedade não quer uma polícia omissa, e ao mesmo tempo busca encontrar nos agentes policiais a proteção necessária capaz de assegurar a integridade física e patrimonial dos administrados. O Estado deve prestar um serviço de qualidade, sendo assegurado ao cidadão com base no art. 37, § 6º, da C.F, o direito de buscar o Poder Judiciário para ser indenizado pelos danos suportados. Na ação judicial, o particular deverá demonstrar o nexo de causalidade existente entre o fato e o dano suportado, podendo o Estado provar o

uso legítimo da força, ou que não foi responsável pelo evento por ocorrência de uma das excludentes de responsabilidade.

1ª. parte – Estado – Funções e evolução da responsabilidade

Capítulo 1. O Estado e a administração pública

1.1. Conceito e evolução do Estado

O Estado tem sido definido através de três elementos constitutivos: o povo, o território e a soberania (conceito jurídico por excelência, elaborado e universalmente aceito pelos escritores de direito público)¹. Esses elementos são essenciais para a existência do Estado, que deverá organizar as forças de segurança responsáveis pela defesa interna e externa, com um governo reconhecido junto a comunidade internacional. Dalmo de Abreu Dallari observa que, “*em face da variedade de opiniões, quatro são os elementos do Estado que devem ser analisados – a soberania, o território, o povo e a finalidade – cuja síntese nos conduzirá a um conceito de Estado, que nos parece realista, porque considera todas as peculiaridades verificáveis no plano da realidade social*”.²

A soberania do Estado é representada por um governo que deve encontrar na lei os limites de sua atuação, o mesmo ocorrendo com os agentes que integram os poderes constituídos e os órgãos de segurança. A evolução da sociedade estatal impôs o disciplinamento jurídico da

¹ BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política*. 4ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 94.

² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 20ª. ed. São Paulo : Saraiva, 1998. p.72

soberania, de tal forma que o poder soberano é um poder jurídico regulamentado na sua aquisição, exercício e perda.³

A instituição Estado passou por toda uma evolução que acompanhou as transformações da sociedade, com a qual foi celebrado um contrato social para a proteção e desenvolvimento das relações sociais e comerciais. No Estado absolutista o poder estava centralizado nas mãos do rei, que possuía o direito de vida e morte sobre os súditos, e ainda exercia o poder de forma única, respondendo pelas funções do executivo, legislativo e judiciário. Essa espécie de Estado, que teve como característica a prática de injustiças, onde as forças policiais não estavam sujeitas a limites e os governantes não eram responsabilizados por seus atos arbitrários, foi superada.

As insatisfações e a luta por um governo que pudesse representar a vontade dos administrados levaram ao surgimento do Estado moderno, caracterizado pela divisão das funções e por uma limitação aos poderes do soberano. A idéia dominante passou a ser a do Estado liberal, ou seja, um Estado mínimo, que respeitasse a liberdade de mercado, o que permitiu o desenvolvimento de uma nova classe social, a burguesia.

³ TRUJILLO, Elcio. *Responsabilidade do Estado por ato lícito*. Leme : Editora de Direito, 1996. p. 24.

O liberalismo favoreceu as elites e fez surgir conflitos entre os detentores do poder e as classes assalariadas, que não aceitavam as explorações as quais ficavam sujeitas em nome de um Estado mínimo. A busca de melhores condições de vida permitiu o surgimento de doutrinas sociais voltadas para a realidade da classe trabalhadora, o que levou ao aparecimento do Estado social.

Na atualidade, existe um conflito entre o Estado liberal e o Estado social, e a sociedade procura redefinir o papel do Estado, das forças policiais, dos órgãos da administração pública e dos poderes constituídos, por meio das reformas. O Estado deve cumprir com suas funções e assegurar ao cidadão a preservação de sua integridade física e patrimonial, art. 144, *caput*, da C.F.

1.2. Funções do Estado

O Estado como pessoa jurídica soberana utiliza-se do poder que possui para desenvolver suas atividades e realizar seus objetivos. Não há Estado sem poder, que no início era uno e representado por um soberano, mas que foi partilhado e distribuído. A divisão das funções levou a existência de órgãos com competência definida e prevista em lei.

A Constituição Federal, no art. 2º, diz que, “*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o*

Judiciário”. A divisão do poder consiste em partilhar a administração, a legislação e a jurisdição, outorgando-as a órgãos diversos: o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, aos quais se confiam tais funções, não com exclusividade, mas com preponderância.⁴

Cada poder possui uma função típica, mas que não é exclusiva, podendo ser exercida de forma mais restrita pelo demais poderes. O Poder Executivo deve administrar, mas isso não impede que venha a praticar atos de julgamento ou que participe do processo legislativo. Os Poderes Legislativo e Judiciário também poderão praticar atos de administração, elaboração de normas, que são diversos de suas funções precípua previstas na Constituição Federal.

A preservação da ordem pública, em seu aspecto segurança pública, é atribuição privativa do Poder Executivo. Essa prerrogativa é reservada a União e aos Estados-membros da Federação, que exercem suas funções por meio das forças policiais que tem como missão a preservação do patrimônio e a incolumidade do cidadão.

O Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e o Senado Federal, arts.51, IV e 52, XIII, da C. F) poderá dispor sobre sua polícia, a qual não exercerá funções de preservação da ordem pública e da incolumidade física das pessoas, mas função de preservação do patrimônio

⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2000. p. 109.

e da integridade dos parlamentares. O Poder Judiciário também poderá organizar sua segurança, onde os agentes exercerão a função de preservação dos prédios do Judiciário, e zelarão da integridade dos funcionários e magistrados.

1.3. Administração pública e suas atribuições

A função administrativa é exercida pelo Poder Executivo, que se manifesta por meio de atos administrativos, decretos, portarias, avisos, entre outros, disciplinando a relação Estado-administração e cidadão. Em determinadas situações, o Estado utiliza-se da força para impor sua vontade aos particulares, preservando ou restabelecendo a ordem pública, que é essencial para a vida em sociedade.

A administração pública pode ser entendida como sendo o conjunto de órgãos e pessoas que buscam realizar os objetivos do Estado, que devem estar voltados para a busca do bem comum, e a construção de uma sociedade justa, livre e fraterna (art. 3º, I, da C.F).

O administrador público e os demais integrantes da administração, civil ou militar, encontram-se sujeitos aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que devem ser observados pelos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao art. 37, *caput*, da C.F.

No relacionamento com o administrado a administração pública encontra-se em uma situação de superioridade decorrente do emprego de alguns poderes entre eles, o poder discricionário, vinculado, hierárquico, disciplinar e o poder de polícia. Esses poderes são concedidos ao Estado-administração para que este possa disciplinar as relações sociais, na busca da manutenção da ordem pública e da paz social. As forças policiais encontram-se sujeitas aos princípios do art. 37, *caput*, da C.F, e seus integrantes somente devem empregar a força quando esta for necessária para a manutenção ou restabelecimento da ordem pública, sem cometer excessos ou abusos, que conduzem a responsabilidade do Estado e regressivamente do agente.

Capítulo 2 – Responsabilidade patrimonial do Estado

2.1. Fundamentos da responsabilidade do Estado

A responsabilidade patrimonial do Estado passou por toda uma evolução, que se iniciou com o entendimento segundo o qual o Estado era irresponsável pelos danos que seus agentes viessem a causar ao particular. O soberano não errava e seu poder possuía origem divina, sendo o representante de Deus na terra. O poder do rei era ilimitado o que lhe

permitia ter o direito de vida e morte sobre seus súditos, que estavam sujeitos aos mandos e desmandos daquele que se apresentava como o legítimo senhor, representante do Estado e da sua administração.

A sociedade na busca do aperfeiçoamento de suas instituições passou a questionar esses princípios, e procurou limitar o poder do soberano, e ao mesmo tempo criar responsabilidades para os detentores do poder. Não mais se admitia que o Estado não respondesse pelos danos provocados por seus agentes no exercício de suas funções.

O ônus da prova não poderia ser do administrado, que na maioria das vezes não possui acesso ao complexo funcionamento da administração pública. As questões decorrentes dos atos praticados pelo Estado deveriam ser julgadas com fundamento em princípios de direito público.

Em 1873, a decisão proferida pelo Tribunal de Conflitos da França no caso da menina Agnès Blanco, colhida por um vagão da Companhia Nacional de Fumo que transportava matéria-prima de um edifício para outro, fez com que a questão fosse julgada com base em princípios de direito público. Esse entendimento passou a ser adotado por outros países, que abandonaram a teoria da culpa subjetiva no julgamento das questões que envolviam a responsabilidade do Estado.

A decisão proferida no caso Blanco equacionou a questão da responsabilidade do Estado em termos de direito público, derogando a colocação

privatística, fundamentada nas disposições de direito civil⁵. Na busca do ressarcimento do dano suportado, o administrado não mais teria que provar a culpa do Estado, bastando demonstrar o nexó de causalidade existente entre o dano e o ato praticado pelo agente para ser indenizado.

O ressarcimento de danos tem a sua garantia acima da vontade do legislador, desde que em favor do Estado inexista causa apta a justificar o comportamento danoso. A fixação desse parâmetro é uma preocupação necessária para a plena vigência do Estado de Direito. Por isso se procura, no direito pátrio vigente, amparo legal à imposição do dever de reparação ao Estado, por lesão sofrida pelos administrados em geral.⁶

O fundamento legal da responsabilidade do Estado encontra-se no art. 37, § 6.º, da C.F., que permite inclusive a responsabilidade das prestadoras de serviço na modalidade de concessão ou de permissão, e se aplica aos atos praticados pelos agentes que integram as forças policiais, que respondem pela manutenção da ordem pública em seu aspecto segurança pública, tranqüilidade e salubridade pública, que é o estado de sanidade e de higiene de um lugar, em razão do qual se mostram propícias as condições de vida de seus habitantes.⁷

A responsabilidade prevista no texto constitucional não se refere apenas ao ato provindo especificadamente do Estado, nas suas diversas

⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de Direito Administrativo*. 6ª. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1992. p. 338.

⁶ HENTZ, Luiz Antonio Soares. *Direito Administrativo e Judiciário*. São Paulo : Leud, 1998, p.21.

⁷ LAZZARINI, Álvaro. *O Corpo de Bombeiros Militar como Instrumento de Defesa da Cidadania*. A Força Policial, São Paulo, n.º 24, p.23, out./nov./dez., 1999.

expressões, mas de quaisquer pessoas privadas ou públicas que cumpram uma função pública. Basta que se cumpra uma função pública para que haja a responsabilidade civil do Estado.⁸

Em seu processo evolutivo, a responsabilidade do Estado teve a informá-la diferentes princípios e teorias, refletindo a doutrina a preocupação dos autores em identificar uma fundamentação própria para esse instituto.⁹ Entre as teorias apresentadas merecem destaque as seguintes: a) teoria do sacrifício especial; b) teoria do seguro social; c) teoria da igualdade dos encargos públicos.

2.1.1. Teoria do sacrifício especial

A teoria do sacrifício especial tem como fundamento o princípio da equidade, que estabelece a obrigação de indenizar do Estado quando uma pessoa é atingida pela atividade pública. Segundo esta teoria pouca importa se esta atividade é lícita ou ilícita, uma vez que o administrado foi submetido a um prejuízo desigual em relação aos outros, sob a forma de uma lesão patrimonial.

Ao ser submetido a uma diminuição patrimonial, desigual e desproporcional, a cargo do Poder Público, surge para o administrado o direito de ser indenizado¹⁰. Essa obrigação imposta ao Estado tem como base o princípio da equidade, que é o fundamento da teoria do sacrifício especial.

⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. 2^a. ed. São Paulo : Saraiva, 1996. p.190.

⁹ TRUJILLO, Elcio, op. cit., p.56.

¹⁰ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade Patrimonial do Estado – Danos decorrentes de enchentes, vendavais e deslizamento*. Bauru : Edipro, 1995. p. 27.

O particular deve ser tratado com igualdade não sendo justo que tenha que suportar atos que não são impostos a maioria das pessoas. Tal sacrifício deve resultar de um acto administrativo legal ou de uma operação material lícita. O sacrifício pode consistir na imposição de um encargo - o que abrange a hipótese de imposição de um dever de prestar ou de fazer algo - ou na produção de um prejuízo objeto do sacrifício que tem de ser um direito subjetivo, pessoal ou real, ou uma coisa, mas em qualquer caso deve ser susceptível de avaliação pecuniária.¹¹

O sacrifício especial surge quando o indivíduo é afetado de maneira desigual, e desproporcional por prejuízos que extrapolam os prejuízos normais, impostos a todos como decorrentes da relação Administração-administrado, em um sistema de perdas e garantias recíprocas, condição de existência do próprio Estado.¹²

2.1.2. Teoria do seguro social.

A teoria do seguro social tem como fundamento a idéia da existência de um seguro social, que faz surgir para o Estado a obrigação de indenizar o administrado em benefício de todas as pessoas que venham a sofrer prejuízos decorrentes do funcionamento dos serviços públicos.

¹¹ CAETANO, Marcelo. *Manual de Direito Administrativo*. 10.^a ed. Coimbra : Livraria Almedina. 5.^a imp, vol. II, tomo II. p. 1241.

¹² TRUJILLO, Elcio, op. cit., p. 57.

O Estado é responsável pela construção de uma ordem social de natureza democrática, que deve respeitar a liberdade do particular, e ao mesmo tempo a sua integridade física e patrimonial, que é assegurada pelas forças policiais responsáveis pela manutenção da ordem pública.

A obrigação do Estado em indenizar os danos causados aos administrados funda-se na segurança social, a cargo da pessoa jurídica responsável pelos danos causados aos particulares, em decorrência dos serviços públicos exercidos no interesse da coletividade.¹³

A atividade do Estado deve estar voltada para a busca do bem comum, com o surgimento de obrigações consubstanciadas não apenas no plano ético e moral, mas também no ordenamento jurídico institucional.¹⁴ Os serviços prestados pelo Estado devem ser de qualidade e eficientes em atendimento ao art. 37, *caput*, da C.F. A deficiência nos serviços prestados traz como consequência a responsabilidade do Estado.

A atividade de segurança pública desenvolvida pelas forças policiais deve receber uma atenção especial do Estado. O funcionamento deficiente e precário dos órgãos policiais afeta a integridade física e patrimonial do administrado.

Os agentes que integram as forças policiais devem ser preparados para o exercício de suas funções, prestando a coletividade um serviço de

¹³ OLIVEIRA, José Carlos de, op. cit., p. 27.

¹⁴ Fundamentos Doutrinários da Escola Superior de Guerra, 1998. p.30.

qualidade e voltado para a preservação da ordem pública e dos direitos e garantias fundamentais.

2.1. 3. Teoria da igualdade dos encargos públicos

A teoria dos encargos públicos tem como fundamento o princípio da igualdade, segundo o qual deve existir uma repartição dos encargos públicos, ou seja, um cidadão não deve sofrer mais que o outro pelo dano provocado em nome do interesse comum. A divisão dos encargos deve ser proporcional, em atendimento a capacidade contributiva de cada cidadão.

Na busca do princípio de justiça distributiva, a lei estabelece as condições em que cada indivíduo deve contribuir de acordo com as suas faculdades. Exigir de uma pessoa, mais do que ela deveria prestar, torna-se necessário restabelecer a igualdade, por meio de indenização.¹⁵

O Estado deve observar o princípio da igualdade que foi elevado a categoria constitucional e encontra-se previsto no capítulo que trata dos direitos e garantias fundamentais do cidadão. Para dar atendimento a esse princípio é que se impõe a distribuição proporcional dos encargos decorrentes das atividades praticadas pelo Estado.

A teoria da igualdade dos encargos públicos funda-se no princípio da igualdade dos administrados na repartição desses encargos; o particular não é obrigado a suportar sozinho o dano provado no interesse da comunidade, salvo

¹⁵ TRUJILLO, Elcio, op. cit., p. 57.

disposição em contrário a critério do legislador.¹⁶ O administrado ao escolher a vida em sociedade transfere ao Estado o dever de zelar pela sua integridade física e patrimonial. Os encargos decorrentes desta e de outras atividades devem ser repartidas, impedindo a violação ao princípio da igualdade na distribuição aos encargos públicos.

2.2. Teorias sobre a responsabilidade do Estado

Ao suportar um dano praticado por um agente do Estado, que esteja no exercício de atividades de segurança pública ou de qualquer outra função, o administrado encontra amparo no art. 37, § 6º, da C.F, para pleitear uma indenização, devendo comprovar o nexo de causalidade existente entre o ato praticado pelo agente e a lesão.

A proteção legal assegurada no texto constitucional passou por toda uma evolução, que se iniciou com a teoria da irresponsabilidade e caminhou até os dias atuais com a adoção da teoria da responsabilidade objetiva.

Com o estudo das teorias é possível entender o processo de evolução da responsabilidade do Estado, seu alcance e reflexos na vida do administrado, que passou a fiscalizar as funções desenvolvidas pelo Estado e seus agentes. A busca do princípio da eficiência deve reger as atividades

¹⁶ OLIVEIRA, José Carlos, op. cit., p. 27.

do serviço público, e estar voltada para a prestação de uma atividade de qualidade, seja na área de segurança ou em outras áreas sob a responsabilidade do poder público.

2.2.1. Teoria da irresponsabilidade

Na metade do século XIX, a idéia que prevaleceu no mundo ocidental era a de que o Estado não tinha qualquer responsabilidade pelos atos praticados por seus agentes. A solução era muito rigorosa para com os particulares em geral, mas obedecia às reais condições política da época.¹⁷ Como consequência desse entendimento, o Estado estava isento de responsabilidade pelos danos que seus agentes viessem a causar aos administrados, vigia o princípio segundo o qual o rei não errava.

Ao sofrer uma lesão praticada por um guarda que estivesse a serviço do rei, o súdito não encontrava amparo legal para pleitear uma indenização. O dano era suportado sem qualquer amparo e o lesado sujeitava-se a vontade do soberano.

Devido a injustiça que representava essa teoria foi afastada. Não havia sentido que um Estado representante dos interesses de uma coletividade estivesse sob o manto da irresponsabilidade. Modernamente, portanto, o direito positivo das nações civilizadas admitem a responsabilização civil do Estado pelos

¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 2^a. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1999. p. 360.

danos que seus agentes causem a terceiros, podendo variar aspectos específicos e de menor importância no que toca à responsabilidade do agente, ao montante da reparação, à forma processual de proteção do direito; mas apesar disso, alguns países de grande desenvolvimento só recentemente abandonaram a doutrina da irresponsabilidade do Estado. Os Estados Unidos, por exemplo, o fizeram através do *Federal Tort Claim* (de 1946) e a Inglaterra, através do *Crown Proceeding Act* (de 1947).¹⁸

2. 2.2. Teoria civilista

Afastada a teoria da irresponsabilidade, existia a necessidade de se elaborar um conjunto de princípios que fosse capaz de delimitar a extensão da responsabilidade do Estado. Assim, afirmada a tese de responsabilização, a primeira solução que acudiu a legisladores e a julgadores foi a calcada no Direito Civil, colocando o Estado em igualdade de condições com os particulares.¹⁹

A adoção da teoria civilista não significou uma efetiva proteção ao direito do administrado. Embora essa teoria tenha representado uma evolução com relação ao sistema anterior, submeteu-se a inúmeras críticas. A necessidade da caracterização da culpa do agente do Estado a cargo do particular, a individualização do agente culpado, e a divisão da personalidade do Estado constituíram entraves à responsabilização do Estado.²⁰

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 360.

¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 11.^a ed. Rio de Janeiro : Forense, 1996. p. 458.

²⁰ TRUJILLO, Elcio, op. cit., p.48-9

No caso de uma lesão decorrente de atos praticados pelas forças policiais no exercício da atividade de preservação da ordem pública, caberia ao administrado provar que o policial agiu com culpa, e que este fato teria motivado o dano suportado. Em ações policiais não é fácil para o cidadão individualizar o agente responsável pelo dano ou em muitos casos pela agressão.

2.2.3. Teoria da culpa civil

A dificuldade na distinção entre atos de império e atos de gestão fez com que a teoria civilista fosse abandonada, admitindo-se a responsabilidade do Estado com fundamento na culpa do funcionário, conceito inspirado no Direito Civil. A imputação ao Estado dava-se quando o dano causado ao administrado proviesse da conduta culposa do agente estatal. Somente os atos que revelassem a existência de imprudência, negligência ou imperícia do funcionário público, obrigariam o Estado; os atos dolosos eram imputados diretamente ao funcionário.²¹ Com fundamento na teoria da culpa civil, para que o administrado fosse indenizado pelo ato praticado pelos agentes do Estado era necessário que este comprovasse que ocorreu uma das modalidades de culpa previstas no ordenamento civil, imprudência, negligência ou imperícia.

Não cabe ao administrado provar que o agente ou mesmo o policial foi o responsável pelo dano suportado. O particular não tem acesso a várias informações que são restritas aos integrantes da administração pública, como por

²¹ TRUJILLO, Elcio, op. cit., p. 49.

exemplo, a escala de serviços, o que torna difícil a prova da culpabilidade do servidor.

No entender de Themístocles Brandão Cavalcanti, “*o pressuposto da culpa, como condição da responsabilidade civil do Estado, acabou se definindo como injustificável pela melhor doutrina; em especial naqueles casos em que o conceito de culpa civilística, por si ambíguo, já não bastava para explicar o dano que teria resultado da máquina administrativa, de culpa anônima da Administração, buscando-se então, supri-la através da concepção de uma culpa publicista*”.²²

2.2.4. Teorias publicistas

As teorias publicistas da responsabilidade do Estado possuem o seu marco com o caso Blanco ocorrido na França em 1873, quando o Tribunal de Conflitos em uma ação indenizatória contra o Estado, devido a um acidente ocorrido com um vagonete da Companhia Nacional de Manufatura de Fumo, que colheu a menina Agnès Blanco, decidiu que esta deveria ser julgada perante a jurisdição administrativa.

Com esta decisão, o Tribunal de Conflitos reconheceu que a matéria deveria ser julgada com fundamento nos princípios de direito público, e não com base no direito civil, onde o ônus da prova pertence ao autor da ação.

²² CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. 3^a. ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1955, vol. 1, p. 372 in CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 2^a ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p.22.

Esse posicionamento fez com que se abandonassem as teorias privadas que até então fundamentavam a responsabilidade do Estado.

O Brasil adotou o princípio da jurisdição una, e as ações de responsabilidade do Estado por atos dos agentes policiais são julgadas pelos juízes da justiça comum ou federal, com fundamento nos princípios de direito público, na forma do art. 37, 6º, da C. F, ocorrendo uma inversão do ônus da prova. Cabe ao Estado demonstrar que não concorreu para o evento por meio de uma das excludentes de responsabilidade.

2.2.5. Teoria da culpa administrativa

A teoria da culpa administrativa é a teoria da culpa civil que foi levada para o direito público. Com base nesta teoria, para que fique comprovada a responsabilidade do Estado é necessária a prova do dolo ou da culpa em qualquer de suas modalidades pelo administrado.

Esta teoria encontra-se muito próxima da teoria da reparação do dano por culpa no direito civil, afastando-se porém da teoria civilista no tocante a solidariedade patrimonial da coletividade frente ao ressarcimento do dano causado ao administrado pelo órgão que representa essa mesma coletividade.

Impor ao particular o ônus de comprovar o dolo ou a culpa do ato praticado pelos agentes do Estado leva ao cerceamento do direito a uma indenização. A estrutura do Estado é sistematizada, burocratizada, o que dificulta

a prova dos fatos pelo administrado. O mesmo ocorre com as forças policiais, que possuem uma estrutura complexa voltada para a preservação da ordem pública.

Ao Estado deve ser reservado o direito de provar que não foi o responsável pelo dano, como ocorre nos atos praticados para o restabelecimento da ordem e tranquilidade pública, desde que não sejam praticados de forma abusiva ou arbitrária.

2.2.6. Teoria do acidente administrativo

A teoria do acidente administrativo admite a responsabilidade do Estado, quando o dano suportado pelo particular ocorreu em decorrência de falha na realização do serviço público, seja por má organização, funcionamento defeituoso ou extemporâneo, ou pelo não funcionamento do aparelho administrativo.

A omissão praticada pelo Estado é o fundamento desta teoria, que ocorre na hipótese de culpa anônima, da organização e funcionamento do serviço, que não funciona ou funciona mal ou em atraso, e atinge os usuários do serviço ou os nele interessados.²³ A responsabilidade do Estado com base na teoria do acidente administrativo afasta-se da culpa objetiva, e caberá ao administrado demonstrar que o Estado agiu com imprudência, negligência ou imperícia. Em algumas hipóteses, em que o particular não tem condições de conhecer todas as particularidades do funcionamento do aparelho estatal, ocorrerá

²³ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de in MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 7^a. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 581.

uma inversão do ônus da prova cabendo ao Estado provar que não foi responsável pelo ato praticado por um de seus agentes.

Para que possa ter sua ação julgada procedente, o administrado deve demonstrar que o Estado agiu com uma das modalidades de culpa (negligência, imprudência ou imperícia), caso contrário, sua pretensão será afastada por falta de demonstração da ilicitude do ato praticado pelos agentes.

2.2.7. Teoria do risco administrativo

A teoria do risco administrativo ou teoria da responsabilidade objetiva impõe ao Estado o dever de indenizar o administrado, quando este demonstrar a existência do nexo de causalidade entre o dano por ele suportado e o ato praticado por um dos agentes do Estado no exercício de suas funções.

Ao contrário das teorias anteriores, onde o administrado necessitava provar a culpa do Estado para que pudesse ser indenizado, nesta teoria cabe ao autor da lesão demonstrar que o ato não ocorreu por sua culpa, mas por um outro motivo que seja capaz de excluir sua responsabilidade. Para se eximir da responsabilidade total ou parcialmente, o Estado terá que demonstrar que a culpa pelo evento é exclusiva ou concorrente da vítima, ou que o causador do dano foi um terceiro, ou ainda que este ocorreu em decorrência de caso fortuito ou força maior.

Nos atos praticados pelas forças policiais, bastará ao particular provar o nexo de causalidade existente entre o dano e ato praticado pelos agentes

policiais. Ao Estado é reservado o direito de provar que não foi o responsável pelo dano, e que o autor, concorreu total ou parcialmente para a ocorrência do evento. O Estado não pode ser omissivo no exercício de suas funções, ainda mais nas questões de segurança pública. Comprovado que o Estado empregou a força necessária, sem excessos, para preservar ou restabelecer a ordem pública, sua responsabilidade estará afastada.

A respeito da aplicação da teoria do risco administrativo, a 2.^a Turma do Supremo Tribunal Federal, decidiu que, “*embora tenha a Constituição admitido a responsabilidade objetiva, aceitando mesmo a teoria do risco administrativo, fê-lo com temperamentos, para prevenir os excessos e a própria injustiça. Não obrigou, é certo, à vítima e aos seus beneficiários, em caso de morte, a prova da culpa ou dolo do funcionário, para alcançar indenização. Não privou, todavia, o Estado do propósito de eximir-se da reparação, se o dano defluíra do comportamento doloso ou culposos da vítima*”.²⁴

2.2.8. Teoria do risco integral

A teoria do risco integral é a que mais se identifica com a responsabilidade objetiva, já que se esgota na simples verificação do nexo de causalidade material: o prejuízo sofrido pelo particular é consequência do funcionamento (regular ou irregular) do serviço público.²⁵ Ao administrado com

²⁴ Revista do Tribunal de Justiça n.º 55/52.

²⁵ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 2.^a ed. São Paulo : Malheiros, 1995. p.33.

base nesta teoria basta comprovar o nexo de causalidade existente entre o dano suportado e o ato praticado pelo Estado.

O Estado com base nesta teoria mesmo que comprove que não foi o causador do dano não irá se eximir da responsabilidade de indenizar o administrado, o que a torna excessiva, e conduz ao abuso e a injustiça. Segundo Hely Lopes Meirelles, *“a teoria do risco integral é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social. Por essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima”*.²⁶

Adotar esse entendimento para os danos decorrentes dos atos praticados pelas forças policiais seria retirar do Estado o direito de utilizar a força necessária para a manutenção da ordem pública e o seu restabelecimento quando violada. A preservação do patrimônio e da incolumidade física do cidadão exige em algumas situações o emprego da coação, que deve ser legítimo e sem excessos. O acolhimento da teoria do risco administrativo seria o mesmo que restringir a atuação das forças de segurança, corporações policiais e forças armadas.

A posição de Hely Lopes Meirelles é compartilhada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto segundo o qual, *“a teoria do risco administrativo não vai ao ponto de ignorar a culpa concorrente ou exclusiva do prejudicado na*

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20^a. ed. São Paulo : Malheiros, 1995. p.558.

*causação do evento; na realidade, seria iníquo que o Estado, ou seja, toda a comunidade, respondesse pela composição de um dano para o qual a vítima concorreu com culpa. Até este ponto chega, não obstante uma terceira corrente, que presume juris et de jure que quem sofre o prejuízo não tem culpa; nada importa, nem mesmo o dolo, se houver. Esta modalidade extremada se denomina, por isto, de teoria do risco integral”.*²⁷

O Estado deve ser responsabilizado pelos danos que causar ao particular no exercício de suas funções, mas isso não significa que a este seja negado o direito de demonstrar que não concorreu para o evento, sob pena de se adotar uma teoria excessiva, que conduz ao abuso e a injustiça. A teoria do risco integral traz prejuízos para a coletividade, que é obrigada a indenizar todos os atos praticados pelo Estado, mesmo àqueles necessários para a preservação da ordem pública, em seus aspectos de segurança pública, tranquilidade e salubridade pública.

2.3. Excludentes da responsabilidade do Estado

A responsabilidade do Estado possui seu fundamento legal no art. 37, § 6.º, da C. F. Ao administrado, que sofrer uma lesão por ato praticado por um servidor, ou por um integrante das forças policiais, bastará demonstrar o nexo de causalidade entre o fato e o dano suportado para ser

²⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, op. cit., p. 458-9.

indenizado. Essa responsabilidade é objetiva e não exige a comprovação de culpa pelo ato praticado pelo agente que se encontra a serviço do Estado.

Ao ser acionado judicialmente caberá ao Estado provar que não é o responsável pelo evento em decorrência da inversão do ônus da prova. No exercício de sua defesa, o Estado poderá alegar uma das causas excludentes da responsabilidade como a culpa exclusiva ou concorrente da vítima, atos de terceiros, atos de multidões, caso fortuito ou força maior, que poderão excluir ou reduzir a quantia a ser paga ao particular a título de indenização por danos materiais e ou morais.

Caso seja acionado por atos praticados pelos integrantes das forças policiais, o Estado poderá alegar que o ato foi praticado sob o manto da coação administrativa, que autoriza o uso da força para a manutenção ou restabelecimento da ordem pública, tranqüilidade e salubridade pública.

Para que o Estado seja condenado a pagar o dano praticado por seu agente é necessário que o autor prove que de fato se deu a lesão de um direito, e que essa lesão acarretou um dano certo, e não apenas eventual, presente e não futuro; finalmente, que, entre a prestação ou desempenho do serviço público, o ato ou omissão do serviço público, que ocasionou o dano, e este, se verificou uma relação direta de causalidade, um laço de causa e efeito, isto é, o nexo causal.²⁸

²⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 14.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 89.

A responsabilidade objetiva adotada no texto constitucional para alguns leva a uma responsabilidade integral, ou seja, sendo fato lícito ou ilícito, havendo ou não culpa, o Estado responde pelo dano suportado pelo administrado. Segundo José Cretella Júnior, *“pela teoria do risco integral, é indiferente que tenha havido culpa ou acidente, interessando apenas saber se há vínculo causal entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado. Se há prejuízo, o dano será reparado, não interessando se se trata de ato de império ou ato de gestão, se houve culpa, acidente ou qualquer outra explicação tendente a irresponsabilizar o Estado”*.²⁹

A adoção desta teoria leva a um critério injusto não permitindo ao Estado a possibilidade de apresentar qualquer defesa face ao pedido formulado pelo administrado. A teoria objetiva na verdade inverteu o ônus da prova, e diante dos pressupostos da responsabilidade objetiva, ao Estado só cabe defender-se provando a inexistência do fato administrativo, a inexistência de dano ou a ausência do nexo causal entre o fato e o dano”.³⁰

A respeito da inversão do ônus da prova nas ações de responsabilidade do Estado, o Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul decidiu que, *“Responsabilidade Civil do Estado - Teoria do Risco Administrativo- Inversão do Ônus da Prova. A teoria do risco administrativo inverte o ônus da prova, e o Estado apenas exclui ou atenua a sua obrigação, se demonstrar a*

²⁹CRETELLA JÚNIOR, José, op. cit., p. 88.

³⁰CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p.368.

*culpa exclusiva ou concorrente da vítima. TA - RS - Ap. n.o 184068856 – 3ª. C. Civ. - Ac. de 13.2.85 - apud ADCOAS 105541”.*³¹

Os Tribunais vêm acolhendo a teoria do risco administrativo, que permite ao Estado demonstrar a existência de uma das excludentes da responsabilidade. O Supremo Tribunal Federal decidiu que, “*Responsabilidade Civil do Estado- Culpa Exclusiva da Vítima - Essa Corte tem admitido que a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito público seja reduzida ou excluída conforme haja culpa concorrente do particular ou tenha sido este o exclusivo culpado - Agravo. n° 722-3, e RE n° .113.587. No caso, existiu culpa exclusiva da vítima, inexistente a responsabilidade civil da pessoa jurídica de direito público, pois foi a vítima que deu causa ao infortúnio, o que afasta, sem dúvida, o nexo de causalidade entre a ação e a omissão e o dano, no tocante ao recorrido. Recurso extraordinário não conhecido. STF - RE n.º 120.924-1 - 1.ª Turma - Rel. Min. Moreira Alves - DJU 27.8.93*”.³²

A responsabilidade do Estado por força da Constituição Federal é objetiva, devendo o particular provar o nexo de causalidade entre o fato e o dano. Ao Estado é assegurado o direito em decorrência da inversão do ônus da prova, demonstrar que não foi o responsável pelo evento. As excludentes de

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 387.

³² CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 387-388.

responsabilidade afastam ou diminuem os valores devidos ao administrado a título de indenização.

2.3.1. Culpa exclusiva ou concorrente da vítima

O Estado ao ser acionado em juízo poderá demonstrar que o responsável pelo evento não foi o servidor ou os agentes que integram as forças policiais, mas o próprio administrado que agiu de forma exclusiva ou concorrente para a ocorrência do dano. Ao demonstrar a culpa da vítima, o Estado poderá excluir ou diminuir sua responsabilidade, o que terá reflexo nos valores que devem ser pagos a título de indenização.

Yussef Said Cahali a respeito da possibilidade de exclusão da responsabilidade do Estado por culpa exclusiva ou concorrente da vítima destaca um acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, que teve como relator o Ministro Francisco Rezek, segundo o qual, *“Embora tenha a Constituição admitido a responsabilidade objetiva, aceitando mesmo a teoria do risco administrativo, fê-lo com temperamentos, para prevenir os excessos e a própria injustiça. Não obrigou, é certo, à vítima e aos seus beneficiários, em caso de morte, a prova da culpa ou do dolo do funcionário para alcançar a indenização. Não privou todavia, o Estado a propósito de eximir-se da reparação, alegando que o dano defluíra do comportamento doloso ou culposo*

da vítima. STF, 2ª. Turma, julgado em 5.12.89. Rel. Francisco Rezek, RTJ 131/417 e RDA 179/180".³³

O Estado não pode ser omissivo no exercício de suas funções, como ocorre no caso das atividades de segurança pública, e não seria justo que tivesse que responder pelo uso legítimo da força utilizada para a manutenção ou restabelecimento da ordem pública, por fatos que foram ocasionados pelo próprio administrado. O risco administrativo não chega ao extremo do risco integral, não significando que a Administração deve indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular. Significa apenas e tão somente que a vítima fica dispensada da prova da culpa da Administração, mas esta poderá demonstrar a culpa total ou parcial do lesado no evento danoso, caso em que a Fazenda Pública se eximirá integral ou parcialmente da indenização.³⁴

A participação da vítima na ocorrência do evento poderá excluir ou diminuir o valor devido pelo Estado, o que impede a ocorrência do abuso na aplicação da responsabilidade objetiva. A adoção da teoria do risco administrativo não exclui a possibilidade do Estado demonstrar que seus agentes não são responsáveis pelo dano suportado pelo particular.

³³ CAHALI, Yussef Said, op. cit., p.59.

³⁴ Revista dos Tribunais, São Paulo, vol. 677, p.38, março, 1992.

2.3.2. Ato praticado por terceiro

O Estado deve responder pelos atos praticados por seus agentes, que venham a causar danos a incolumidade da pessoas e do patrimônio. Os atos praticados por terceiros, que não integram os corpos policiais, os quadros da administração pública direta ou indireta, ou que não sejam prestadores de serviços públicos, não são de responsabilidade do Estado.

Por certo não há que se admitir sempre a obrigação de indenizar do Estado. Com efeito, o dever de recompor os prejuízos só lhe cabe em razão de comportamentos danosos de seus agentes e, ainda

assim, quando a vítima não concorreu para o dano. De sorte que nem se cogita da responsabilização do Estado por dano decorrente de ato de terceiro (RDA, 133:199) ou de fato da natureza (vendaval, inundação). Isso é mais que óbvio. Em suma, diz-se que não cabe responsabilidade do Estado quando não se lhe pode atribuir o ato danoso.³⁵

Ao sofrer um dano que tenha sido praticado por um terceiro, o administrado não poderá se socorrer da teoria da responsabilidade objetiva para buscar a recomposição da lesão suportada. Deverá acionar o responsável pelo ilícito e comprovar a sua culpa na forma prevista no Código Civil

As causas excludentes de responsabilidade são válvulas que servem para amenizar os efeitos de uma aplicação rígida da doutrina, para conciliar os interesses das finanças do Estado com os interesses particulares,

³⁵ GASPARINI, Diogenes, *Direito Administrativo*. 4.^a ed. São Paulo : Saraiva, 1995. p.591.

mantendo-se, por esta forma, um equilíbrio que permita uma justa compensação pelos prejuízos sofridos pelos indivíduos em suas relações com o Estado³⁶

2.3.3. Atos de multidões

A vida em sociedade leva a formação de grupos ou em determinadas situações a reunião de pessoas de forma transitória para praticarem um determinado ato de protesto ou para exercerem atos que ferem à ordem pública, à tranquilidade, e a paz social. Nas sociedades de massa atuais se torna cada vez mais comum que multidões dirijam a sua fúria destruidora a bens particulares, normalmente quando pretendem evidenciar algum protesto contra situações especiais. Em todo o mundo ocorrem esses movimentos, ora de estudantes contra a polícia, ora da população contra o Estado, ora de delinquentes contra o indivíduo.³⁷

Em matéria de danos causados a particulares em razão de movimentos hostis de aglomerados humanos, quando a massa enfurecida exterioriza sua revolta através de atos de depredação à propriedade privada, a responsabilidade civil do Estado não emerge necessariamente da concepção absoluta do risco integral; aqui, mais do que em qualquer outro plano do Direito, verifica-se que o reconhecimento daquela responsabilidade não se basta com a ineficácia genérica do aparelhamento

³⁶ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. 8.^a ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1967. p. 106.

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 370.

estatal de polícia preventiva, encarregado da manutenção da ordem e da segurança do cidadão.³⁸

A regra é que o Estado não venha a ser responsabilizado pelos danos suportados pelo particular em decorrência de atos praticados por multidões. Existindo omissão das forças policiais ao tomarem conhecimento da possibilidade de atos de depredação serem praticados por um determinado grupo, e não adotarem as providências legais existirá a responsabilidade do Estado. O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais reconheceu que, “Quando a Administração Pública se abstém da prática de atos, ou de tomar providências que a lei lhe impõe, e de sua inércia resulta dano, a culpa se configura e a sua conseqüente reparação surge como imperativo indeclinável de justiça”.(TJMG, 2^a C, 30.4.55, RT 275/833).³⁹

A regra é que o Estado não responde por atos praticados por multidões, devido a ausência do nexo de causalidade entre o dano e a lesão. O administrado deve provar que o ato foi praticado por um agente do Estado, a não ser que esse agente tenha sido omisso no exercício de suas funções. As forças policiais são responsáveis pela preservação da ordem pública, e quando seus integrantes deixam de exercer suas funções, apesar de terem sido avisados, está caracterizada a responsabilidade do Estado.

³⁸ CAHALI, Yussef Said, op. cit., p.493.

³⁹ CAHALI, Yussef Said, op. cit., p.496.

2.3.4. Fatos imprevisíveis

A culpa exclusiva ou concorrente da vítima ao lado dos atos praticados por terceiros, neles se incluindo os atos praticados por multidões, excluem ou reduzem a responsabilidade do Estado em relação ao dano suportado pelo particular. Além dessas situações, existem ainda os chamados fatos imprevisíveis, que ocorrem sem que as pessoas possam prevê-los ou se prepararem para enfrentá-los. Nesta categoria encontramos o caso fortuito e a força maior.

Ao estudar o caso fortuito e a força maior Hely Lopes Meirelles observa que, *“Força maior é o evento humano que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, cria para o contratado impossibilidade intransponível de regular execução do contrato. Assim uma greve que paralise o transporte ou a fabricação de um produto. O caso fortuito é o evento da natureza que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, cria para o contratado impossibilidade de regular execução do contrato. Assim, inundação imprevisível, que cubra o local da obra”*.⁴⁰ É importante se observar, que apesar de Hely Lopes Meirelles se referir aos contratos administrativos a noção sobre força maior e caso fortuito é perfeitamente válida em sede de responsabilidade do Estado.

Existe na doutrina uma divergência a respeito do conceito de força maior e caso fortuito. José dos Santos Carvalho Filho ensina que, *“São fatos imprevisíveis aqueles eventos que constituem o que a doutrina tem denominado de força maior e de caso fortuito. Não distinguiremos, porém, essas categorias,*

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 221.

*visto que há grande divergência doutrinária na caracterização de cada um dos eventos”.*⁴¹

Em regra, esses acontecimentos imprevisíveis excluem a responsabilidade do Estado devido a ausência do nexo de causalidade entre o fato e o dano suportado pelo particular. Mas, existem situações em que apesar dos eventos terem origem em fatos da natureza, o Estado responderá pelos danos suportados pelo administrado por não ter executado as obras necessárias para evitar o dano ou diminuir o seu resultado. A pessoa jurídica de direito público ou a pessoa jurídica de direito privado, prestadora de serviços públicos, responderá pelos danos, não pelo fato da natureza em si, mas por não ter executado obras suficientemente adequadas para evitar o dano ou mitigar seu resultado, quando o fato for notório, previsível e evitável.⁴²

Os fatos imprevisíveis excluem a responsabilidade patrimonial do Estado devido a ausência do nexo de causalidade. Se o Estado respondesse por todos os danos que administrado viesse a sofrer em sua vida seria uma injustiça. O Estado não deve ficar em uma posição de irresponsabilidade pelos atos praticados por seus agentes, mas ao mesmo tempo não poderá ser penalizado por toda e qualquer espécie de dano que venha a ser suportado pelos particulares.

⁴¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 369.

⁴² OLIVEIRA, José Carlos de, op. cit., p. 75-6.

2ª Parte - Forças policiais - Sistema constitucional e atos policiais

Capítulo 1 - Atividades de polícia na esfera de atribuição do Estado.

1. Evolução e origem da atividade de polícia no Brasil

A manutenção da ordem pública, em especial no seu aspecto de segurança pública, é atribuição das forças policiais, sendo esta função essencial para a existência da sociedade. O Estado como responsável pelas questões de segurança, arts. 142 e 144, da C.F, busca por meio das corporações policiais garantir a incolumidade física e patrimonial dos administrados, para que estes possam realizar seus objetivos, e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições.

A palavra polícia encontra-se ligada ao vocábulo *política*, pois ambas vêm do grego *pólis* (= cidade, Estado), e indicou entre os antigos helênicos, a constituição do Estado, o bom ordenamento.⁴³ A polícia como instituição passou por toda uma evolução, mas sempre mantendo a sua importância na preservação da ordem pública, essencial para a existência do Estado e dos direitos e garantias fundamentais do cidadão.

O exercício da atividade policial é função tão antiga que se perde na noite dos tempos. Nos seus primórdios, a polícia confundia-se com a magistratura estatal, tanto que seus juízes eram investidos de poderes de capitão.

⁴³ CRETELLA JÚNIOR, José, op. cit., p. 521.

E seus capitães, antes de sua integração pelo próprio Estado, investidos de poderes de juiz. Numa certa quadra da evolução da História Universal, ambos juízes e capitães, prendiam e julgavam, sendo certo, porém que a manutenção do condenado em calabouço dependia, sempre, do capricho, ou da vontade imperial, de príncipes e de reis, supostos depositários divinos de ilimitados poderes de vida e de morte sobre seus súditos.⁴⁴

A polícia no decorrer dos tempos tem se mostrado como a instituição responsável não só pela manutenção da ordem pública, mas também pelo cumprimento das decisões administrativas e judiciais. O Estado não pode ser omissivo no exercício de suas funções, e as corporações policiais por meio do uso legítimo da força garantem a efetividade das decisões e a integridade física e patrimonial dos cidadãos.

O administrado encontra nas forças policiais o apoio necessário para a realização de suas atividades. A polícia desempenha relevante papel, chegando até a caracterizar o estado em todas as relações que assume para com o súdito; o exército e a justiça permanecem de lado; tudo aquilo que fora deles pode fazer-se para fortalecer a ordem interna e consolidar a coisa comum pertence à polícia, a qual se mostra sempre infatigável na tarefa de preparar novos recursos e deixa-se guiar pela luz da economia política, ciência que acaba de desenvolver-se. Ademais, tudo o que a autoridade julga saudável

⁴⁴ MACHADO, Antônio Carlos de Castro, QUEIROZ, Carlos Alberto Marchi. *A Nova Polícia*. Revista A Força Policial, São Paulo, n.º 10, p. 47, abr./maio/ jun., 1996.

pode agora a polícia realizar e, em caso de necessidade, mediante o emprego da força”.⁴⁵

A presença da instituição policial no Brasil data de 1530, quando da chegada da expedição de Martim Afonso de Souza, passando esta por sucessivas reformulações nos anos de 1534, 1538, 1557, 1565, 1566, 1603 e sucessivamente, até a chegada da família real ao Brasil em 1808. No dia 10 de agosto daquele ano, criou-se, mediante Alvará Régio, o cargo de Intendente Geral de Polícia, ocupado, pela primeira vez, pelo Desembargador Paulo Fernandes Viana, incumbido, imediatamente, de criar suas diversas seções. Somente em 1841, é que se institui o cargo de Chefe de Polícia em cada uma das Províncias do País.⁴⁶

A polícia deve por meio de seus agentes impor à livre ação dos particulares, que estão sujeitos ao cumprimento da lei, a disciplina exigida pela vida em sociedade. Segundo Jean Rivero, “*numa sociedade organizada, a livre atividade dos particulares tem necessariamente limites, e cabe à polícia impor limites disciplinando as relações, que permitem à vida em sociedade*”.⁴⁷

A presença das forças policiais significa a preservação da ordem pública, o respeito aos direitos fundamentais do cidadão, que são essenciais para a existência do Estado democrático de Direito. A violação desses princípios, o uso indevido da força, ao lado do abuso, levam a

⁴⁵ CRETILLA JÚNIOR, José, op. cit., p. 523.

⁴⁶ MACEDO, Murilo de. *Segurança Pública - Política*. Revista da ADPESP, São Paulo n.º 14, p.63, 1987.

⁴⁷ RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Tradução de Dr. Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Livraria Almedina. 1981. p. 478.

responsabilidade do Estado e de seus agentes, art. 37, § 6.º, da C. F. As corporações policiais devem inspirar no cidadão confiança, para a efetiva aplicação da lei, e cumprimento das decisões judiciais e administrativas.

1.2. Conceito da atividade de polícia

A polícia é uma instituição essencial para a manutenção da ordem pública, da tranqüilidade, da paz social, e da salubridade pública, mas, conceituá-la, não é tarefa isenta de dificuldades, porque a noção e o vocábulo sofreram metamorfoses no decorrer dos tempos.⁴⁸

As forças policiais são as responsáveis pela manutenção da ordem pública, em seus aspectos segurança pública, tranqüilidade e salubridade pública. O crime é uma desordem na vida social, e cabe a polícia prevenir a sua ocorrência, e reprimi-lo quando necessário, para a preservação do Estado de Direito e das garantias fundamentais do cidadão.

Ao estudar a definição de polícia, José Cretella Júnior ensina que esta pode ser vista sob três aspectos. *“Num primeiro sentido, polícia é o sinônimo de regras de polícia, conjunto de normas impostas pela autoridade pública aos cidadãos, seja no conjunto da vida normal diária, seja no exercício de atividade específica. Desse modo, toda regra de direito poderá ser compensada como regra de polícia, no sentido amplo do termo. Num segundo sentido, denomina-se ainda polícia o conjunto de atos de execução dos regulamentos assim feitos,*

⁴⁸ CRETELLA JÚNIOR, José, op. cit., p. 524.

*bem como das leis. Nesta segunda acepção é que se distingue, como veremos, a polícia administrativa da polícia judiciária. Num terceiro sentido, polícia é o nome que se reserva à força pública, encarregada da execução das leis e regulamentos, isto é aos agentes públicos”.*⁴⁹

Os atos de polícia em regra somente são exercidos pelos agentes que integram às forças policiais. Estes recebem do Estado o dever de zelar pela integridade física e patrimonial dos administrados sob pena de omissão e responsabilidade pelos danos ou lesões, que sejam suportados pelo cidadão em decorrência destas atividades.

A existência da força policial é essencial para o desenvolvimento da sociedade e a manutenção da ordem e da paz social. Em decorrência desta importância, o Estado deve buscar o aprimoramento das corporações policiais, para se evitar que os cidadãos sejam penalizados por aqueles que possuem o dever de protegê-los.

1.3. Classificação da polícia no ordenamento jurídico

A polícia pode ser classificada em duas espécies: polícia administrativa e polícia judiciária. Fernando Capez ensina que, “*a polícia pode ser dividida da seguinte forma : a) quanto ao lugar de atividade : terrestre, marítima ou aérea; b) quanto à exteriorização: ostensiva e secreta; c) quanto à*

⁴⁹CRETELLA JÚNIOR, José, op. cit., p. 525

*organização : leiga e de carreira; d) quanto ao objeto: administrativa e judiciária”.*⁵⁰

Em alguns países, como os Estados Unidos da América, a polícia é uma só, dividindo-se em um corpo uniformizado que exerce as funções de patrulhamento, e um outro que se destina as atividades de investigação, na busca da elucidação das infrações criminais. Ao contrário do Brasil, a polícia americana é municipalizada, e em regra é dirigida por um chefe de polícia que não precisa necessariamente pertencer aos quadros da força policial.

Na França, a polícia encontra-se dividida em polícia administrativa e polícia judiciária, sendo que a primeira é exercida por agentes fardados, que possuem uma estética militar com hierarquia e regulamentos próprios. Já a polícia judiciária é exercida por um corpo não uniformizado, que tem por objetivo exercer a função repressiva.

A polícia no Brasil seguiu as tradições que recebeu de Portugal, estando assentada em princípios de hierarquia e disciplina. As polícias militares seguem uma estética militar com postos e graduações, enquanto as polícias civis são regidas por disposições de natureza civil.

Ao tratar das funções exercidas pela polícia, Hely Lopes Meirelles distingue, “*a polícia administrativa, da polícia judiciária e da polícia de manutenção da ordem pública, advertindo que a polícia administrativa é inerente e se difunde por toda a Administração Pública, enquanto que as demais são*

⁵⁰ CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*. São Paulo : Saraiva, 1997. p. 61-2.

privativas de determinados órgãos (Polícias Civis) ou corporações (Polícias Militares)”.⁵¹

A divisão da polícia em segmentos é clássica. Com efeito, dentro do contexto de polícia judiciária, englobam-se a polícia judiciária propriamente dita e a denominada polícia de manutenção da ordem pública. As Polícias Civil e Militar são duas modalidades da denominada polícia judiciária, repressiva ou auxiliar, embora tenham parcela da administrativa.⁵²

As funções exercidas pelas forças policiais são duas, administrativa ou judiciária. O mesmo órgão policial, porém, pode ser eclético, porque age preventiva e repressivamente, ou seja, passa, necessária e automaticamente da atividade policial preventiva para o exercício da atividade policial repressiva, dado que ocorreu ilícito que não conseguiu evitar. Há, então, a denominada repressão imediata.”⁵³

1.3.1. Atividade de polícia administrativa

A polícia administrativa pode ser entendida como sendo o conjunto das intervenções da Administração que tendem a impor à livre

⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 108.

⁵² LAZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. coord. Yussef Said Cahali, 1.^a ed. 2.^a tir. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1996. p. 191.

⁵³ LAZARINI, Álvaro, op. cit., p.54.

acção dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade.⁵⁴ Os agentes que integram a polícia administrativa têm por objetivo a manutenção da ordem e a garantia dos direitos fundamentais, prevenindo a prática de ilícitos penais.

A atividade de polícia administrativa é exercida pelos policiais militares que são responsáveis pelo policiamento ostensivo e preventivo. Os policiais devem zelar pelo patrimônio e a incolumidade das pessoas, que são os destinatários finais dos serviços de segurança pública.

Os integrantes da polícia administrativa utilizam uniforme, que os diferencia dos demais agentes policiais, e possuem uma organização assentada na disciplina e na hierarquia. Para desenvolverem suas funções utilizam-se de carros e armamentos, que devem ser usados em caso de necessidade. Essa organização policial deve manter a ordem pública.

As forças policiais não podem ser omissas no exercício de suas atividades, sob pena de responsabilidade do Estado. O uso da força para a manutenção ou restabelecimento da ordem deve ser legítimo, sendo que o abuso ou arbitrariedade trazem como consequência a obrigação de indenizar o administrado, que deverá provar o nexo de causalidade entre o fato e a lesão.

1.3.2. Atividade de polícia judiciária

Quando a polícia administrativa não consegue alcançar seu objetivo, que é evitar a ocorrência das infrações criminais, cabe a polícia

⁵⁴ RIVERO, Jean, op. cit., p.478.

judiciária a investigação do fato, buscando identificar o seu autor e a materialidade do ilícito para que Estado-Administração possa processar a pessoa que não respeitou a ordem pré-estabelecida. O Estado deve preservar a integridade física e patrimonial do cidadão, e realiza essa atividade por meio da polícia preventiva. Com a ocorrência do ilícito o Estado não pode ser omissivo, e deve dar uma resposta a coletividade e o faz por meio da repressão desenvolvida pela polícia judiciária.

A polícia judiciária tem por função auxiliar à justiça (daí a designação); atua quando os atos que a polícia administrativa pretendia impedir não foram evitados. Possui a finalidade de apurar as infrações penais e suas respectivas autorias, a fim de fornecer ao titular da ação penal elementos para propô-la. Cabe a ela a consecução do primeiro momento da atividade repressiva do Estado. Atribuída no âmbito estadual às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, sem prejuízo de outras autoridades (Constituição Federal, art. 144, § 4.º); na esfera federal, as atividades de polícia judiciária cabem, exclusivamente, à polícia federal (Constituição Federal, art. 144, § 1.º, IV)⁵⁵.

A função de polícia judiciária não é exercida apenas pela polícia civil e polícia federal. A polícia militar também a exerce conforme previsão do Código de Processo Penal Militar, quando apura a autoria e materialidade dos crimes militares previstos no Código Penal Militar, ou das transgressões militares previstas nos regulamentos disciplinares .

⁵⁵ CAPEZ, Fernando, op. cit., p. 62.

Segundo Álvaro Lazzarini, *“a polícia judiciária é repressiva, exercendo uma atividade tipicamente administrativa de simples auxiliar da repressão criminal, que é exercida pela Justiça Criminal, pelo órgão competente, inclusive de outro Poder da Soberania do Estado que é o Poder Judiciário. Bem por isso, a polícia judiciária é, embora manifestação da atividade administrativa do Estado, regida pelas normas e princípios de Direito Processual Penal”*⁵⁶.

A polícia judiciária é também denominada repressiva, nome que merece reparo porque seus agentes não reprimem delitos, mas agem como auxiliares do poder judiciário nesse mister. A polícia judiciária tem por fim efetuar a investigação dos crimes e descobrir-lhe os agentes, procedendo à instrução preparatória dos respectivos processos e organizar a prevenção da criminalidade, especialmente da criminalidade habitual⁵⁷

A partir do cometimento do ilícito, ou seja, quando a polícia administrativa não alcança seus objetivos, caberá a polícia judiciária a elucidação dos fatos, utilizando os métodos investigatórios e científicos que se encontram a sua disposição para descobrir o autor do fato e comprovar a materialidade.

⁵⁶ LAZARINI, Álvaro, op. cit., p.54.

⁵⁷ CRETELLA JÚNIOR, José, op. cit., p. 535.

Capítulo 2 - Forças policiais no sistema constitucional

2.1. Disciplina das forças policiais na Constituição Federal

O direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, são direitos fundamentais do cidadão na forma do art. 5.º, *caput*, da Constituição Federal. O Estado é o responsável pela preservação desses direitos, e o faz por meio das forças policiais em atendimento ao art.144 do texto constitucional. As corporações policiais tem como missão proteger o livre exercício dos direitos e liberdades, e garantir a segurança do cidadão,⁵⁸ e o constituinte de 1988 devido a importância do tema o elevou a categoria constitucional.

O art. 144, da C. F diz que, *“A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I- polícia federal; II- polícia rodoviária federal; III- polícia ferroviária federal; IV- polícias civis; V- polícias militares e corpos de bombeiros militares”*. Segundo Álvaro Lazzarini, *“a previsão constitucional é taxativa, não podendo, portanto, ser criados outros órgãos policiais incumbidos da segurança pública, em quaisquer dos níveis estatais o que impede, por*

⁵⁸ LLOP, Javier Barcelona. *Policía y Constitución*. Madrid : Editorial Tecnos S/A, 1997. p. 225.

*isso mesmo, que órgãos autárquicos ou paraestatais não previstos na norma constitucional exercitem atividades de segurança pública”.*⁵⁹

As forças policiais são responsáveis pela prevenção e repressão ao crime e manutenção da ordem pública. As atividades desenvolvidas pelas corporações policiais encontram-se divididas em funções de polícia administrativa e polícia judiciária, sendo que seus integrantes praticam atos administrativos que podem ser denominados de atos de polícia.

O campo de atuação de cada força policial foi delimitado na Constituição Federal para se evitar conflitos de competência, que prejudicam os administrados. O esforço do legislador ao enumerar as atribuições de cada corporação policial não impediu a ocorrência de eventuais confrontos no exercício das atividades de segurança pública.

A falta de regulamentação do § 7º, do art. 144, da C.F, impede uma maior eficácia dos corpos policiais no exercício de suas atividades, que são essenciais para a manutenção e preservação da ordem pública. Em países como a Espanha, as corporações policiais possuem previsão constitucional e uma lei orgânica, que trata das funções desenvolvidas por seus integrantes.⁶⁰

⁵⁹ LAZARINI, Álvaro. op. cit., p. 58.

⁶⁰ LLOP, Javier Barcelona, op. cit., p. 227.

2.2. Polícia federal e suas atribuições

A polícia federal é uma corporação permanente instituída por lei, organizada e mantida pela União, estruturada em carreira, sujeitando-se aos princípios de hierarquia e disciplina. Cabe a esta corporação policial apurar as infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei (art.144, §1.º, I, da C.F).

Os agentes federais devem prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas área de atuação (art. 144, § 1º, II, da C.F).

Além de exercer com exclusividade as funções de polícia judiciária da União, a polícia federal é responsável pelas funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (art. 144, § 1º, III, da C.F) com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 19, de 4-6-1998.

Os policiais federais encontram-se subordinados ao Ministro da Justiça, a quem devem respeito e obediência. A polícia federal é dirigida por um diretor, que poderá ou não ser um integrante dos quadros da instituição, procedimento diverso do que ocorre com as policiais civis, que são dirigidas por um delegado de carreira que pertença aos quadros da corporação.

Em atendimento ao texto constitucional, os agentes federais exercem funções de polícia administrativa e de polícia judiciária, apurando os ilícitos federais, excetuadas as infrações de competência das polícias civis e as de natureza militar.

O administrado, que sofrer um dano por ato praticado por um agente federal, deverá propor a ação de indenização perante uma das Varas da Justiça Federal mais próxima da localidade onde reside, na busca da preservação do direito que lhe foi assegurado pelo art. 37, § 6.º, da C.F.

2.3. Polícia rodoviária federal e suas funções

Ao invés de atribuir esta competência a polícia federal, o constituinte a deixou para a polícia rodoviária federal, que é um órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, e que se destina na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais, art. 144, § 2º da C.F.

A União possui rodovias federais que passam por diversos Estados-membros da Federação, e que são fiscalizadas pelos rodoviários federais, que possuem competência para vistoriar, aplicar multas, prender e parar veículos, exercendo funções peculiares a atividade de polícia administrativa.

O art. 20, da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, Código de Trânsito Brasileiro, enumera quais são as atribuições da polícia rodoviária federal, entre elas: realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas

com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros (II); efetuar levantamento dos locais de acidentes de trânsito e dos serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas (IV); implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (VIII); fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzido pelos veículo automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais (XI).

A privatização das rodovias federais não afastará a competência desta força policial para o patrulhamento das estradas, que continuam pertencendo à União, estando apenas em mãos de particulares que receberam à concessão por tempo determinado.

O administrado, que vier a sofrer qualquer dano por parte de um patrulheiro rodoviário federal, deverá propor a competente ação judicial perante uma das Varas da Justiça Federal.

2.4. Polícia ferroviária federal e suas funções

A polícia ferroviária federal foi instituída para exercer o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. Segundo o art. 144, § 3º, da C.F, *“A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais”*.

A força ferroviária federal exerce funções de polícia administrativa, devendo prevenir e reprimir a ocorrência de infrações criminais junto as ferrovias pertencentes à União. No entender de Álvaro Lazzarini, *“Houve sensível e importante avanço na previsão constitucional, cumprindo observar que as polícias federais foram definidas pela Assembleia Nacional Constituinte, poder constituinte, cujo pacto político é soberano, na qualidade de órgãos permanentes, verdadeira cláusula pétrea a inviabilizar a sua extinção”*.⁶¹

A privatização das ferrovias da União não impede o exercício da atividade da polícia ferroviária federal, uma vez que estas continuam pertencendo ao governo federal, sendo que a sua administração foi concedida a particulares mediante licitação por tempo determinado.

O administrado, que vier a sofrer qualquer dano em decorrência de ato praticado por um patrulheiro ferroviário federal, deverá propor a ação judicial contra a Fazenda Pública da União perante uma das Varas Federais, na busca do ressarcimento do prejuízo suportado.

2.5. Polícia civil e sua competência

A polícia civil é um órgão permanente, organizado, e estruturado em carreira que exerce as funções de polícia judiciária. Cada Estado-membro da Federação possui sua própria força policial civil sendo responsável por sua

⁶¹ LAZARINI, Álvaro. *Reforma Administrativa - Segurança Pública - Desconstitucionalização*. A Força Policial, São Paulo, n.º 19, p. 22, jul./ago./set., 1998.

manutenção. A União compete em atendimento ao art. 21, XIV, do texto constitucional, organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal.

A direção da polícia civil é reservada a um delegado de polícia que seja integrante da instituição, o que impede que os governadores venham a nomear uma pessoa que não pertença aos seus quadros.

A atividade fim exercida pela polícia civil é a função de polícia judiciária, onde esta busca a autoria e materialidade das infrações criminais, com o objetivo de fornecer os elementos necessários ao titular da ação penal, para que este possa propor a denúncia ou oferecer a queixa contra o autor dos fatos.

No caso de danos praticados pelos policiais civis ao administrado, o interessado deverá propor a ação de indenização perante uma das Varas Cíveis, ou Varas da Fazenda Pública, nos Estados em que estas existirem, no intuito de buscar o ressarcimento pelos prejuízos suportados.

No exercício de suas funções, a polícia civil encontra-se vinculada na maioria dos Estados-membros da Federação à Secretaria de Segurança Pública, devendo por força do art. 144, § 6º, da Constituição Federal obediência ao Governador do Estado.

2.6. Polícia militar e suas atribuições

O art. 144, § 5º, da C.F, disciplina que, *“Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de*

bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”.

Com fundamento no texto constitucional, fica evidenciado que a polícia militar exerce a função de polícia administrativa, sendo responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, e pela manutenção da ordem pública nos diversos Estados da Federação.

As polícias militares possuem suas raízes no decreto expedido pelo então regente Padre Diogo Antônio Feijó. A esse respeito, José Nogueira Sampaio observa que, “*A Lei de 10 de outubro de 1831 que assim se formou, estendo às províncias a instituição dos guardas permanentes, significa o monumento básico das polícias militares estaduais*”.⁶²

Com a criação das polícias militares estas passaram a ter uma estética militar assentada em preceitos de hierarquia e disciplina, com patentes, e graduações semelhantes as existentes no Exército Nacional, excetuados os postos de oficiais gerais, que não existem nestas corporações. Os integrantes das polícias militares são agentes policiais e exercem funções de segurança pública, que é diversa das realizadas pelas forças armadas que em atendimento ao art. 142, da Constituição Federal, são responsáveis pela defesa da pátria, segurança nacional, e a garantia dos

⁶² SAMPAIO, José Nogueira. *Fundação da Polícia Militar do Estado de São Paulo*. 2^a ed. São Paulo : 1981, p.51.

poderes constitucionais, e por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Os policiais militares juntamente com os policiais civis encontram-se subordinados ao Governador do Estado, que é a mais alta autoridade administrativa na área de segurança pública. Segundo o art. 144, § 6º, da C.F, “*As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*”.

Com relação aos corpos de bombeiros militares seus integrantes a princípio não exercem função de policiamento preventivo ou ostensivo. A atividade fim desse órgão de segurança pública é a de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, prevista no art. 144, § 5.º, final da C.F. Essa gama de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, à tranquilidade pública e à salubridade pública, ambas integrantes do conceito de ordem pública.⁶³

Na maioria dos Estados, os corpos de bombeiros militares são unidades especializadas que pertencem aos quadros das polícias militares. Em regra, seus integrantes primeiro ingressam nos quadros policiais, para depois receberem treinamento especializado para realizarem as funções constitucionais (art. 144, § 5º, da C.F). Em alguns Estados, como Rio de Janeiro, Alagoas e Brasília, o corpo de bombeiro militar é uma instituição independente e separada

⁶³ LAZARINI, Álvaro. op. cit., p.58.

da polícia militar, com quadros próprios e Escolas de formação de praças e oficiais.

Os integrantes das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares são agentes de segurança pública, mas estas instituições por força do disposto no art. 144, § 6.º, da C.F, são forças auxiliares e reserva do Exército. Isso significa que em caso de estado de emergência ou estado de sítio, ou em decorrência de uma guerra, os integrantes destas corporações poderão ser requisitados pelo Exército para exercerem funções diversas da área de segurança pública.

Os integrantes das forças auxiliares possuem a condição de militares estaduais, que foi definida pelo art. 42, da C.F, com modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 18, de 5 de fevereiro de 1988, segundo a qual, *“Os membros das polícias militares e corpos de bombeiros militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”*

A Polícia Militar possui competência ampla na preservação da ordem pública que, engloba inclusive a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, à exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, pois, a Polícia Militar é a verdadeira força pública da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial

em tema de ordem pública e, especificamente, da segurança pública.⁶⁴ O administrado que venha a sofrer uma lesão decorrente das atividades desenvolvidas pela polícia militar ou corpo de bombeiro militar estará legitimado com fundamento no art. 37, § 6º, da C.F, a propor uma ação de indenização por danos materiais e morais perante uma das Varas Cíveis, ou perante uma das Varas da Fazenda Pública, para pleitear a indenização do dano suportado.

Ao administrado com base na Constituição Federal bastará demonstrar o nexo de causalidade existente entre o ato praticado pelos agentes policiais e o dano. O Estado poderá afastar sua responsabilidade desde que consiga provar, em decorrência da inversão do ônus da prova, a ocorrência de uma das excludentes de causalidade, entre elas, a realização do ato com fundamento na coação administrativa, ou a prática do ato praticado pelo agente policial com base em uma das excludentes de ilicitude.

2.7. Guardas municipais e segurança pública

As guardas municipais estão previstas no art. 144, § 8º, da C.F, segundo o qual, *“Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”*. Essas corporações são instituídas por leis municipais, que definem seus

⁶⁴ LAZARINI, Álvaro, op. cit., p.61.

regulamentos e número de integrantes e o responsável por sua direção, devendo obediência ao prefeito municipal.

A leitura atenta do art. 144, *caput*, da C.F, evidencia que as guardas municipais não se encontram entre os órgãos que são responsáveis pela preservação da segurança pública. As forças policiais exercem atividades de polícia administrativa e judiciária, enquanto que a guarda municipal deve proteger os bens, serviços e instalações municipais.

Os guardas municipais não podem realizar policiamento ostensivo ou preventivo, que é privativo dos órgãos enumerados no art. 144, da C.F, mais precisamente das polícias militares, art. 144, § 5º, da C.F. Esse entendimento não tem sido adotado pelas guardas municipais espalhadas pelo Brasil, com integrantes armados por força de lei municipal, e sem o devido preparo para o exercício de patrulhamento nas ruas e defesa da integridade física e patrimonial dos administrados.

A cidade de São Paulo possui uma guarda metropolitana armada nos moldes da polícia militar do Estado, que inclusive exerce funções tipicamente de polícia ostensiva, o que contraria o disposto no art.144, § 8.º, da C.F.

A melhoria da qualidade dos serviços de segurança não significa a criação de novos órgãos destinados a atividade de polícia. É preciso definir o campo de atuação de cada força policial para se evitar conflitos de competência desnecessários e que somente prejudicam o administrado.

As guardas municipais não estão autorizadas a exercerem funções de ordem pública, em seu aspecto segurança pública. O exercício dessa atividade significa usurpação de função. Aos guardas municipais é reservada a função diversa da atividade de polícia administrativa ou judiciária de preservação do patrimônio municipal, solicitando o apoio das forças policiais sempre que necessário.

Os municípios que já enfrentam dificuldades econômicas, alguns dependendo do fundo de participação para sobreviverem, mas em atendimento ao art. 37, § 6º, da C.F, responderão pelos danos que seus agentes causarem aos administrados.

As guardas municipais não são forças de segurança e a sua atuação deve estar voltada para a proteção do munícipe e do patrimônio público municipal. A preservação da integridade física e patrimonial dos administrados que vivem nos Municípios é função dos órgãos policiais enumerados no art. 144, *caput*, da Constituição Federal.

Ao administrado que sofrer danos decorrentes dos atos praticados pelos guardas municipais bastará demonstrar o nexo de causalidade entre o fato e o dano suportado para que possa ser indenizado. Nas cidades onde não exista Vara privativa, a ação poderá ser distribuída livremente, cabendo ao Município provar que não foi o responsável pelo evento, em face da ocorrência de uma das excludentes de responsabilidade.

Capítulo 3 – Atos praticados pelas forças policiais

3.1. Definição de ato de polícia

A atividade de segurança pública é privativa dos órgãos policiais previstos no art. 144, *caput*, da C. F. O Estado é o responsável pela manutenção da ordem pública em seus aspectos segurança pública, tranquilidade e salubridade pública. Somente os agentes que integram as forças policiais encontram-se legitimados para praticarem atos voltados para a preservação da ordem pública.

As forças policiais utilizam-se do poder de polícia para limitarem os direitos que são assegurados ao cidadão e que não são absolutos, devendo seu exercício obedecer a ordem pré-estabelecida. O poder de polícia pode ser entendido como sendo o conjunto de atribuições da administração tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas naturais ou jurídicas, a ser inspirado no bem comum.⁶⁵

O ato de polícia é um ato administrado possuindo requisitos e atributos, que são necessários para a sua validade. No entender de Álvaro Lazzarini, “*os atos de polícia são atos administrativos, e sujeitam-se aos mesmos princípios norteadores de tais atos, devendo ter, inclusive, a mesma infra-estrutura, e seus elementos constitutivos.*”⁶⁶

A atuação das forças policiais na atividade de preservação da ordem pública em regra não se faz por atos escritos. Os agentes policiais

⁶⁵ GARIBE, Maurício, BRANDÃO, Alaor Silva. *Os Limites da Discricionariedade do Poder de Polícia*. A Força Policial nº 23, São Paulo, p. 18, jul./ago./set., 1999.

⁶⁶ LAZZARINI, Álvaro, op. cit., p. 195.

cumprem as ordens emanadas de seus superiores, que são autoridades administrativas e que emitem atos que manifestam a vontade da administração pública, que busca realizar os objetivos do Estado voltados para a preservação da incolumidade física e patrimonial do cidadão e da coletividade a que este pertence.

O emprego das forças policiais para manutenção ou restabelecimento da ordem pública expressa a vontade do Estado, que é representada por ordens emanadas das autoridades policiais. Os agentes policiais cumprem ordens de seus superiores, e quando necessário executam decisões administrativas ou judiciárias proferidas pelos órgãos competentes, para que estas possam ter eficácia e alcancem seus efeitos.

Os atos policiais assim como os atos administrativos são expressão da manifestação de vontade da administração pública, e podem ser escritos ou não. A forma normal do ato administrativo é a escrita, embora atos existam consubstanciados em ordens verbais e até mesmo em sinais convencionais, como ocorre com as instruções momentâneas de superior a inferior hierárquico, com as determinações de polícia em caso de urgência, e com a sinalização de trânsito.⁶⁷

Os atos policiais em regra não são escritos, mas representados por ordens verbais provenientes dos agentes policiais no exercício de suas funções. Existem situações que os integrantes das forças policiais cumprem ordens escritas

⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 135.

de seus superiores hierárquicos, dirigidas para a preservação da ordem pública ou cumprimento de decisões judiciais ou administrativas.

Os atos policiais são atos praticados pelos integrantes das forças policiais, que compõem os quadros da administração pública federal ou estadual. Os atos praticados por esses agentes são atos administrativos. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“ato administrativo é a declaração do Estado ou de quem o representante, que produz efeitos jurídicos imediatos com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”*.⁶⁸

O ato policial pode ser entendido como sendo o ato praticado pelos integrantes das forças policiais para a preservação da ordem pública em seu aspecto segurança pública, tranquilidade e salubridade pública em cumprimento a ordem superior, decisão judicial ou administrativa.

A segurança é um direito fundamental do cidadão, art. 5º, *caput*, da C.F, e o ato de polícia é uma manifestação do poder de polícia, que é uma faculdade do Estado estabelecida com o fito de preservar o bem comum, conjunto de valores que mantém coesa a sociedade.⁶⁹

3.2. Requisitos dos atos policiais

⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo : Atlas, 1996. p. 162

⁶⁹ GARIBE, Maurício, BRANDÃO, Alair Silva, op. cit., p. 18.

O ato policial para que possa ser considerado válido, legítimo, deve preencher alguns requisitos. O mesmo ocorre com o ato administrativo, que sem o preenchimento de seus requisitos será considerado inválido e poderá ser anulado pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário em atendimento ao art. 5º, inciso XXXV, da C. F.

Os requisitos ou elementos de validade do ato administrativo encontram-se enumerados no art. 2º, da Lei Federal nº. 4.717/65. Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que, *“é a orientação aqui adotada e que está consagrada no direito positivo brasileiro a partir da Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular), cujo art. 2º ao indicar os atos nulos, menciona os cinco elementos dos atos administrativos : competência, finalidade, forma, motivo e objeto”*.⁷⁰

Os atos praticados pelas forças policiais devem ser realizados por agente competente em atendimento as atribuições enumeradas no art. 144 da Constituição Federal. A finalidade da atividade dos atos policiais é preservar a ordem pública e a integridade física e patrimonial do administrado, respondendo o Estado pelos excessos e abusos praticados por seus agentes.

O ato policial não possui uma forma solene, podendo o agente no exercício de suas funções emitir ordens verbais, ou mesmo praticar atos

⁷⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 168.

visuais ou escritos, que devem estar voltados para a manutenção ou restabelecimento da ordem pública.

O motivo e o objeto dos atos policiais são elementos discricionários, mas sujeitos aos limites legais, e não podem em nenhum momento se afastar da missão das forças policiais. O desvio da função de manutenção da ordem pública e da preservação dos direitos e garantias fundamentais do cidadão traz como consequência a obrigação do Estado em indenizar o administrado pelos danos suportados em atendimento ao art. 37, § 6.º, da C.F.

3.3. Atributos dos atos policiais

Os atos policiais possuem os mesmo atributos dos atos administrativos, os quais como emanção do Poder Público trazem em si certos atributos que os distinguem dos atos jurídicos privados e lhes emprestam características próprias e condições peculiares de atuação. Esses atributos são à presunção de legitimidade, à imperatividade e à auto-executoriedade.⁷¹

As forças policiais no exercício de suas funções praticam atos que têm por objetivo preservar a ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio. Esses atos possuem certas prerrogativas, que são os

⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 141.

chamados atributos do ato de polícia, essenciais para que o Estado possa zelar pelos direitos e garantias fundamentais do cidadão, e busque o interesse público e a realização do bem comum.

A auto-executoriedade é faculdade que tem a administração de julgar e executar sua decisão, sem a intervenção do Poder Judiciário. A coercibilidade é a imposição das medidas necessárias para a garantia do ato de polícia. Finalmente, a discricionariedade é a livre escolha da oportunidade e conveniência do exercício do poder de polícia, respeitando os limites estabelecidos pela lei, e os direitos e garantias fundamentais assegurados ao cidadão.⁷²

O ato policial não depende da autorização do poder judiciário para ser praticado. Os agentes policiais possuem liberdade de ação, mas essa liberdade encontra-se sujeita aos limites da lei. O emprego da força deve ser legítimo e estar voltado para o exercício da preservação da ordem pública.

Os agentes policiais podem ser empregados para o cumprimento de decisões judiciais ou administrativas, podendo utilizar a força quando esta for necessária. O limite da atividade policial é a lei, e os atos policiais podem ser revistos pelo Poder Judiciário em atendimento ao art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

⁷²GARIBE, Maurício, BRANDÃO, Alaor Silva, op. cit., p. 18-19.

3.4.Competência para a prática dos atos policiais

A Constituição Federal no art. 144, *caput*, estabelece quais os órgãos policiais que são responsáveis pela preservação da ordem pública, e incolumidade das pessoas e do patrimônio. As forças policiais são organizadas pela União, e pelos Estados-membros da Federação.

O Estado é o responsável pela atividade de segurança pública que não poderá ser exercida por particulares. Ao administrado é vedado a formação de uma polícia particular que tenha por objetivo auxiliar ou mesmo exercer as atividades de polícia administrativa ou judiciária.

A enumeração das forças policiais é taxativa, e não admite que outros órgãos venham a exercer a função de preservação da ordem pública. Somente os agentes policiais encontram-se legitimados para limitar os direitos e garantias fundamentais do cidadão ou mesmo empregar a força com o objetivo de preservar ou restabelecer a ordem pública.

O campo de atuação de cada força policial foi delimitado no art. 144, da C.F para se evitar conflitos de competência. O agente policial deve desenvolver suas funções respeitando a atribuição de cada órgão policial. O desvio de função deve ser evitado, para que o serviço prestado pelas forças policiais seja de qualidade e esteja voltado para o interesse público.

As guardas municipais não exercem funções de preservação da ordem pública. Segundo o art. 144, § 8º, da C. F, destinam-se a proteção dos bens, serviços e instalações dos Municípios. As guardas civis não foram incluídas como órgãos responsáveis pelas atividades de segurança pública.

3.5. Conseqüências da prática dos atos de polícia

As forças policiais no exercício de suas funções praticam atos de polícia que estão voltados para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio. Esses atos devem ser praticados pelas forças enumeradas no art. 144, *caput*, da C.F.

O Estado como responsável pela ordem pública encontra nas forças policiais o instrumento necessário para a realização de suas funções. Os agentes policiais praticam atos de polícia, que possuem como limite à lei. Ao ultrapassar o limite estabelecimento, surge o abuso, a ilegalidade.

Os atos policiais são praticados como o objetivo de preservar a ordem pública, a tranquilidade e a salubridade pública, garantindo ao cidadão o exercício dos direitos e garantias fundamentais que lhe são assegurados pelo texto constitucional.

A prática do ato policial em conformidade com a lei traz como consequência a garantia aos administrados que seus direitos estão sendo preservados, e àquele que não respeita a ordem pré-estabelecida poderá ter seus direitos cerceados em nome do interesse público e do bem comum.

Os direitos e garantias do administrado não são absolutos e poderão ser cerceados em nome da ordem pública, que é essencial para a existência do Estado e o desenvolvimento da sociedade. Mas esta limitação, assim como o uso da força pelos órgãos policiais deve ser legítimo.

A prática de atos policiais que ultrapassem os limites estabelecidos pela lei, caracterizados pelo abuso de poder, o excesso, o uso indevido da força, ocasionando ao cidadão um dano, traz como consequência a obrigação do Estado em indenizar o administrado.

Os agentes policiais são responsáveis pela manutenção da ordem pública e devem prestar um serviço de qualidade, utilizando a força quando necessário e agindo dentro dos limites da lei. Ao praticarem atos de policiais que ocasionem danos ao particular, surgirá para o Estado uma responsabilidade, que possui seu fundamento legal no art. 37, § 6º, da C.F.

3ª parte – Responsabilidade do Estado por ato das forças policiais

Capítulo 1 – Forças policiais e ordem pública.

1.1.Ordem pública e seu alcance

O cidadão possui direitos e garantias fundamentais que lhe são assegurados pela Constituição Federal, e que devem ser observados e respeitados. O exercício dos direitos individuais exige a estabilidade das instituições e o funcionamento dos serviços públicos, o que ocorre por meio da ordem pública, que deve ser preservada, permitindo o desenvolvimento da sociedade.

As forças policiais têm como missão a preservação da ordem pública, assegurando ao cidadão o exercício dos direitos e garantias fundamentais. Segundo Javier Barcelona Lopp, as forças de segurança têm a missão de prevenir, manter e restaurar a segurança e a ordem pública, protegendo o livre exercício dos direitos e liberdades e garantindo a segurança do cidadão.⁷³

A manutenção da ordem pública é essencial para a existência da sociedade e realização de seus objetivos. O Estado deve organizar e manter forças que estejam voltadas para a preservação da ordem pública, que expressa uma situação de tranquilidade material, de ausência de perturbações. É um estado

⁷³ LOPP, Javier Barcelona, op. cit., p. 194-195.

oposto a desordem, um estado de paz em que está ausente a perturbação, e possui três elementos fundamentais, a segurança, a tranqüilidade e a salubridade.⁷⁴

A atividade policial está voltada para a preservação da ordem pública, e se caracteriza pelo combate ao crime. Quando o Estado não consegue impedir a prática do ilícito, deve reprimi-lo, colhendo os elementos necessários para a propositura da ação penal. A ação dos agentes policiais deve estar voltada para a defesa dos direitos do cidadão, mas isso não impede o uso legítimo da força que deve se afastar da arbitrariedade e do abuso.

A ordem pública pode ser entendida como sendo uma situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade, e refere-se à paz e à harmonia da convivência social, excluídos assim, a violência, o terror, a intimidação e os antagonismos deletérios, que deterioram àquela situação.⁷⁵

O administrado encontra na ordem pública a situação necessária para o desenvolvimento de suas atividades, e a convivência com os demais integrantes da sociedade, tendo como limites a lei, que deve ser observada. Ao praticar atos que comprometem a ordem pública, o particular legitima o Estado a empregar a força para restabelecer a paz e a tranqüilidade.

A ordem pública pode ser entendida ainda, como sendo o estado de paz social que experimenta a população, decorrente do grau de garantia individual ou coletiva proporcionada pelo poder público que envolve, além das garantias de

⁷⁴ LOPP, Javier Barcelona, op. cit., p. 196.

⁷⁵ LAZZARINI, Álvaro et ali., op. cit., p. 82.

segurança, tranqüilidade e salubridade, as noções de ordem moral, estética, política e econômica, independentemente de manifestações visíveis de desordem.(Bol. Res. PM/RJ n ° 68,15/04,82)

1.2. Segurança pública como aspecto de ordem pública

A preservação da integridade física e patrimonial do cidadão é atividade de segurança pública, que ao lado da tranqüilidade e da salubridade pública são aspectos de ordem pública. O Estado é o grande responsável pela segurança de todos, pois de todos deve e pode exigir o cumprimento dos deveres necessários à manutenção desta condição. Um dos mais difíceis problemas que os dirigentes de uma nação enfrentam é obter o exato equilíbrio entre as obrigações e as responsabilidades do Estado – voltado para o interesse coletivo e detentor do monopólio do uso legítimo da força – e as do cidadão, possuidor, de um lado, de direitos

naturais inalienáveis e, de outro lado, subordinado ao ordenamento jurídico do estado de direito.⁷⁶

No exercício de suas funções, as forças policiais encontram-se legitimadas para empregarem o uso da força, que deve se afastar do campo da arbitrariedade, do abuso, que macula a imagem dos agentes policiais, e traz como consequência a responsabilidade objetiva do Estado de indenizar os danos suportados pelo cidadão.

⁷⁶ Fundamentos Doutrinários da Escola Superior de Guerra, 1998. p. 155.

Os administrados devem confiar em suas forças policiais, que tem como missão a preservação da segurança pública e dos direitos e garantias fundamentais. Os agentes policiais devem estar preparados para exercerem suas funções respeitando os limites estabelecidos pela lei, afastando-se do uso indevido da força e da prática de atos ilegais.

A segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Abrange assim, as vertentes individual e comunitária da segurança, sendo voltada para o universo não antagônico. Sendo garantia passa assegurar a ordem pública, é campo de atuação do poder de polícia, expressão do monopólio da força que detém o Estado.⁷⁷

A sociedade precisa da atuação das forças policiais que devem estar preparadas para exercerem suas funções, respeitando o cidadão e sua dignidade. A força deve ser utilizada pelo Estado quando necessária, sem que isso signifique o desrespeito à lei, ou a prática do abuso de poder.

1.3. Emprego das forças armadas na segurança pública

A segurança, interna e nacional, é dever do Estado que foi assumido em decorrência do contrato social celebrado com a sociedade, onde esta abandonou a auto-tutela, e a formação de exércitos particulares, permitindo a formação de um governo voltado para o fortalecimento da nação, e à

⁷⁷ Fundamentos Doutrinários da Escola Superior de Guerra, 1998. p. 157.

preservação dos direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição Federal e nos instrumentos internacionais.

As forças policiais são responsáveis pela preservação da ordem pública, em seus aspectos segurança pública, tranquilidade e salubridade pública. As forças armadas são responsáveis pela defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, e por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem, art. 142, *in fine*, da Constituição Federal.

Por disposição do texto constitucional cada força de segurança possui seu campo de atuação delimitado, e estas possuem legitimidade para empregarem à força, coação administrativa, quando necessária para o cumprimento de suas atividades. O estabelecimento de atribuições não impede que as Forças Armadas venham a ser empregadas na função de segurança pública, quando as forças policiais não tenham restabelecido à ordem pública violada em decorrência de atos praticados por pessoas, ou grupos, que buscam desestabilizar o Estado de Direito.

A repressão militar é a *ultima ratio* do Estado contra as agressões à lei e à ordem que não tenham cedido às modalidades policiais de repressão. É o uso da força organizada de que dispõe o Estado, em caráter dissuasório ou eliminatório, sob a autoridade do Presidente da República, trata-se, portanto, de

modalidade extrema de repressão política, caracterizada pelo emprego das Forças Armadas do País.⁷⁸

O Presidente da República poderá ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa, ou solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio, arts. 136 e 137, da C.F. Com a decretação destas medidas, as Forças Armadas poderão ser chamadas para atuarem em atividades voltadas para a preservação da ordem pública. Nesse caso, as forças policiais ficarão submetidas ao comando das Forças Armadas, que serão as responsáveis pela preservação da ordem pública enquanto vigorarem as medidas impostas.

A União com fundamento no art. 34, incisos I a IV, da C. F, poderá a empregar as Forças Armadas para manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação.

O emprego das Forças Armadas na função de segurança pública é uma exceção, que somente ocorre nos casos previstos na Constituição Federal. A formação dos agentes policiais é voltada para as questões de ordem pública, enquanto que os militares federais são preparados para defenderem a soberania nacional, e atuarem em situações de guerra, invasão, forças de paz, que são atividades tipicamente militares.

⁷⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *op. cit.*, p. 319.

Ao cessar a situação que levou ao emprego dos militares federais, estes retornarão aos quartéis para que os agentes policiais voltem ao exercício de suas funções, que se destinam a preservação da ordem pública e dos direitos e garantias fundamentais dos administrados.

Os militares que integram as Forças Armadas não devem ser empregados nas atividades de segurança pública. Essa função deve ser exercida pelas forças policiais, e seus agentes devem ser preparados para usarem a força somente quando necessária, respeitando o administrado, os direitos que lhe são garantidos pela Constituição Federal. O emprego desnecessário da força traz como consequência a obrigação do Estado em indenizar o particular.

Capítulo 2 - Emprego da coação pelas forças policiais

2.1. Teoria da coação administrativa

O Estado democrático de Direito pressupõe o respeito aos direitos e garantias fundamentais do cidadão, e manutenção da ordem pública, permitindo o desenvolvimento da sociedade, cabendo o Estado responder por essa função, por meio dos órgãos policiais.

A manutenção da segurança pública, que é um aspecto da ordem pública, exige o emprego dos órgãos policiais, que são os responsáveis pela preservação da lei e da ordem em seu aspecto interno, cabendo as forças armadas a manutenção da ordem na seara da segurança nacional.

Não é qualquer agente público que se encontra legitimado para empregar a força, coação administrativa direta, que tem como único fim servir a uma ordem, vencendo a desobediência, estando a disposição do poder público, que se utiliza de instrumentos legais para o seu emprego.⁷⁹ Somente os agentes policiais é que se encontram legitimados para empregar a coação administrativa direta, uso da força de modo legítimo pelo Estado, para a manutenção da ordem pública, e o cumprimento de decisões judiciais e administrativas.

No Brasil em atendimento ao art. 144, da C.F, somente os agentes públicos que integram os órgãos policiais previstos naquele dispositivo, é que

⁷⁹ **MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. Buenos Aires : Editorial de Palma Bueno Aires, tomo II, 1950. p. 141.**

poderão exercer as atividades de polícia judiciária ou de polícia administrativa na sua modalidade ostensiva e preventiva. Para Otto Mayer, “*o uso da coação administrativa direta consiste na sua utilização pelos órgãos policiais e seus auxiliares da força destinada a assegurar o cumprimento de decisões e a manutenção da lei*”.⁸⁰

O cidadão possui direitos e garantias fundamentais que lhe são outorgados pela Constituição Federal, mas essas garantias não impedem o seu cerceamento quando necessário, para a preservação da ordem, da tranqüilidade pública e da paz social. O uso da força pelos órgãos policiais serve também para combater os ataques que são dirigidos contra a Administração. Esse ataque é uma perturbação a boa ordem, a uma regra de direito.⁸¹

A polícia encontra-se no Estado democrático de direito legitimada para empregar a força, o que não é incompatível com os direitos assegurados ao cidadão. O Estado constitucional como observa Otto Mayer não impede o emprego da força pelos agentes policiais⁸², que é essencial para a manutenção da ordem pública em seu aspecto segurança pública.

Existem circunstâncias em que a polícia necessita empregar a coação administrativa, meios que pertencem a autoridade, sem que isso venha a contrariar os preceitos previstos na Constituição Federal. Na Alemanha, a autoridade administrativa encontra-se legitimada a empregar a coação por meio dos órgãos policiais, e o mesmo ocorre no Brasil, que não permite a outros

⁸⁰ MAYER, Otto, op. cit., p. 142-143.

⁸¹ MAYER, Otto, op. cit., p. 148.

⁸² MAYER, Otto, op. cit., p. 114.

agentes, que não sejam integrantes das forças policiais, atuarem nas questões de segurança pública em nome do Estado.

A coação administrativa direta somente torna-se ilegítima quando é empregada de forma arbitrária pelos agentes policiais, que passam a praticar atos denominados de abuso de autoridade, o que resulta em responsabilidade para o Estado. O emprego da força deve ser legítimo e estar voltado para a preservação da ordem pública e dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, e deve ser empregado sem excessos e apenas quando necessário.

2.2. Conceito de coação administrativa

Ao tratar da coação administrativa Eduardo Garcia de Enterría ensina que, *“a teoria da coação direta e imediata tem sido formulada pela doutrina alemã, na tradição do seu Direito de Polícia - submetido após os excessos policiais da época nazista a uma profunda revisão, assim como a uma legalização completa, que exclua as justificações apoiadas no que ainda os juristas do Estado de Direito, como o próprio Otto Mayer, continuavam chamando o Direito natural da Polícia”*.⁸³

Para Otto Mayer a coação administrativa, a qual denomina de direta, tem como elemento comum o uso da força, entendido como o meio

⁸³ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, RAMÓN, Fernández. *Curso de Direito Administrativo*: tradução Arnaldo Setti; colaboração Almudena Marin López e Elaine Alves Rodrigues. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 695

necessário para fazer cumprir às ordens policiais em um primeiro momento, e como instrumento, em um segundo momento, para corrigir de forma imediata uma situação contrária a ordem, e na sua terminologia, contraria a polícia.⁸⁴

O Estado para o cumprimento de determinados atos necessita recorrer ao uso da força, coação, sem a qual as decisões judiciais ou administrativas perdem a sua eficácia. Além dessas situações, o Estado é chamado muitas vezes a restabelecer a ordem pública, que foi afastada e violada em decorrência de atividades praticadas por pessoas que desrespeitam as regras pré-estabelecidas.

Pode-se definir a coação administrativa como sendo o uso da força por parte dos agentes policiais para o cumprimento de uma ordem emanada de autoridade competente, judicial ou administrativa, ou para a manutenção da ordem pública, e a preservação das instituições ou da integridade física e patrimonial do particular.

2. 3. Fundamentos gerais da coação administrativa

A coação administrativa possui três situações, fatos, que são distinguidos por Otto Mayer e que permitem o uso da força de forma imediata com a finalidade de restabelecer a ordem alterada : a) o uso da força como

⁸⁴AGIERRAZKUENAGA, Inãki. *La Coaccion Administrativa Directa*. Madrid : Editorial Civitas S/A, 1990, p.36.

defesa administrativa, que teria origem na própria legítima defesa para evitar fatos ilícitos; b) o uso da força como legítima defesa de terceiros, e em casos de extrema necessidade; c) o uso da força em situações excepcionais.⁸⁵

Com base nestas situações, a Administração Pública estará legitimada para utilizar a força na busca do cumprimento de suas funções, que são essenciais para a manutenção da ordem pública e da segurança, direitos essenciais do cidadão, para o desenvolvimento de suas atividades.

2. 3.1. Uso da coação como auto-defesa administrativa

A preservação da ordem pública é função do Estado que se realiza por meio dos órgãos policiais representados por seus agentes, sejam eles integrantes da polícia administrativa ou polícia judiciária. No entender de Otto Mayer, combater as desordens que podem ser ocasionadas pelos particulares é a finalidade da atividade policial.⁸⁶

Em situações, onde a desordem toma forma de ataque, impedimento, dano, ou obstáculo material, causado pela ação individual frente à atividade administrativa, a polícia encontra-se obrigada a atuar por meio do uso da força em defesa da própria administração. Nesses casos, o bem jurídico protegido mediante o uso da força, como auto defesa administrativa, será a própria

⁸⁵ AGIRREAZKUENAGA, Inãki, op. cit., p. 46-47.

⁸⁶ AGIERRAZKUENAGA, Inãki, op. cit. p. 46-7.

existência externa da Administração, com a sua atividade imediata em prol do interesse público.⁸⁷

O fundamento, princípio, que rege o uso da força por parte da Administração, é o da proporcionalidade, que será a base para apreciar em cada caso, a necessidade e a intensidade do uso da força para se alcançar o restabelecimento da ordem.

2.3.2. Uso da coação para se evitar atos ilegais

A coação administrativa direta, uso da força, exercida pela própria Administração Pública, deve ser usada frente a condutas tipificadas como contrárias a ordem pública, ou de forma mais precisa, para prevenir e impedir a ocorrência de atos contrários as normas penais.

O bem jurídico protegido pelo uso da coação administrativa, no entender de Otto Mayer, *“é a ordem penal legalmente estabelecida, e que se encontra em situação de perigo por ataque ilegal ou por ato de particular onde o bem pode ser objeto direto de uma agressão”*.⁸⁸

Existindo perigo iminente que possa ameaçar a ordem pública em seu aspecto segurança, a administração pública por meio de seus agentes encontra-se legitimada a empregar o uso da força, como forma de

⁸⁷ AGIERRAZKUENAGA, Inâki, op. cit., p.46.

⁸⁸ AGIERRAZKUENAGA, Inâki, op. cit., p. 48.

se evitar o cometimento do ilícito, que pode levar a desordem e a violação da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Como no caso anterior, o princípio da proporcionalidade deve reger o uso da coação administrativa para se coibir a realização do ilícito penal. A atuação da polícia administrativa esta relacionada com a repressão ao cometimento do ato ilícito, mas a partir do cometimento do fato, a sua elucidação e apuração passa a ser de responsabilidade da polícia judiciária.

2.3.3. Uso da coação em casos de extrema necessidade

Em caso de situações extraordinárias, a administração pública por meio de seus agentes estará legitimada a buscar por intermédio do uso da força a prevalência do interesse público sobre o interesse privado.

Otto Mayer indica duas situações que podem ser entendidas como sendo casos de extrema necessidade: a) quando a ação de um particular prejudica o grupo social, o que legitima a restrição de seus direitos, como a liberdade, mesmo que esta seja um direito fundamental previsto na Constituição Federal; b) nos casos de eventos decorrentes da natureza, como terremotos, inundações e incêndios.⁸⁹

A manutenção da ordem pública, com o emprego da força (coação) quando esta se fizer necessária, não envolve apenas os aspectos de segurança pública e tranquilidade, mas também a questão de salubridade pública, que entre

⁸⁹ AGIERRAZKUENAGA, Inãki, op. cit., p. 48-9.

os órgãos policiais previstos na Constituição Federal é exercida pelos corpos de bombeiros militares (art. 144, § 5.º).

Os bombeiros militares são responsáveis pela execução de atividades de defesa civil, que poderão ser realizadas em conjunto com outras instituições da sociedade, entre eles, os órgãos de defesa civil, na busca da preservação da salubridade pública que juntamente com a ordem pública são essenciais para o efetivo exercício dos direitos e garantias (individuais e coletivos) assegurados aos administrados.

Capítulo 3 - Hipóteses de uso da coação administrativa

3.1. O Estado e a coação administrativa

O Estado deve assegurar ao administrado a preservação da ordem pública em seu aspecto segurança pública, que é essencial para o desenvolvimento da sociedade e o exercício dos direitos fundamentais. Para a realização dessas funções existem as forças policiais organizadas nos princípios de hierarquia e disciplina.

O cidadão também é responsável pela preservação da ordem pública (art. 144, *caput*, da C.F), mas somente o Estado encontra-se legitimado a empregar a força em determinadas situações. Os agentes policiais poderão restabelecer a ordem pública violada com a limitação dos direitos outorgados ao particular, que não são absolutos.

Para preservar o bem comum, em verdade, o Estado deve ter a sua polícia, que não cogitará, tão só, da sua segurança ou da segurança da comunidade como um todo, mas sim, e de modo especial, da proteção, e garantia de cada pessoa, abrangendo o que se denomina de segurança pública o sentido coletivo e o sentido individual da proteção do Estado.¹ A polícia deve empregar a força quando esta for necessária ao cumprimento de sua missão. Ao cuidar das hipóteses que legitimam o uso da força, Otto Mayer distinguiu

¹ LAZARINI, Álvaro, *op. cit.*, p. 51.

três situações: a. a defesa administrativa; b. o impedimento de fato puníveis e de infrações da ordem pública; c. as medidas ditadas em estado de necessidade.²

Além dos fundamentos legais que legitimam o emprego da coação pelos órgãos policiais, existem outras hipóteses de uso particular da força: a) a detenção policial; b) a entrada em domicílio privado; c) o uso das armas; d) o uso da força por militares³. O agente policial deve empregar a força quando necessária para se evitar o abuso ou o excesso na prática do ato policial.

A preservação da segurança pública (art. 144, *caput*, da C.F) é dever do Estado e no exercício de suas funções os agentes policiais poderão empregar o uso de armas. A utilização desse recurso deve ser feita de forma restrita, e somente quando necessário para a preservação ou restabelecimento da ordem violada. O desrespeito aos limites estabelecidos em lei traz como consequência a obrigação de indenizar o particular. O uso da força deve ser legítimo e proporcional, e estar voltado para o restabelecimento da paz social e da tranquilidade.

3.2. A detenção policial como ato privativo de liberdade

A liberdade é um direito fundamental do cidadão, sendo garantida pela Constituição Federal de 1988, Convenção Americana de Direitos Humanos, que foi subscrita pelo Brasil, por meio do decreto legislativo n.º 27, de 26.05.92, e do decreto executivo n.º 678, de 06.11.92, publicado no Diário Oficial de

² GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, RAMÓN, Fernández, op. cit., 709-710

³ AGIRREAZKUENAG, Ináki, op. cit., p. 50-51.

09.11.92⁴, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, resolução n.º 217 A (III) das Nações Unidas aprovada em 10 de dezembro de 1948⁵, que também foi subscrita pelo Brasil. Os tratados internacionais quando subscritos pelo Brasil e aprovados pelo Congresso Nacional são direitos assegurados ao cidadão em atendimento ao art. 5º, § 2º, da C. F.

Os instrumentos de garantia da liberdade não impedem que as forças policiais em determinadas situações possam cercear o *jus libertatis* do cidadão, com base no uso da força que deve estar voltado para a preservação da ordem pública.

No caso de uma desordem ocasionada por um particular em desrespeito à lei e à ordem, a polícia estará legitimada para conduzi-lo as dependências policiais. Esse procedimento adotado pelos agentes deve ser previsto em lei, para se evitar o arbítrio, a prática do abuso de poder, uma vez que o uso da força quando necessário não significa abuso, restringindo-se ao campo da legalidade e voltado para a preservação das garantias fundamentais do cidadão, que evidenciam o Estado democrático de Direito. Para Otto Mayer, “*a detenção deve cessar quando a polícia alcançou o seu objetivo e o perigo de desordem tiver passado*”.⁶

A atuação autônoma da polícia administrativa está normalmente justificada, quando se trata de fatos puníveis, em razão seja

⁴ GOMES, Luiz Flávio. *Direito de Apelar em Liberdade*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1994. p. 36-37.

⁵ PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p.24.

⁶ AGIERRAZKUENAGA, Ináki, op. cit., p. 52.

de prevenção ou impedimento do delito antes de sua exteriorização, seja de urgência ou imediatismo, em caso de tratar-se tanto de eliminar a possibilidade de ulteriores delitos quanto de pôr em andamento o aparelho repressivo quando a ação delituosa se tem manifestado; só tais razões legitimam a possibilidade de prescindir do juiz, que é quem normalmente tem a competência para dirigir e ordenar a atuação repressiva penal sobre os sujeitos privados. A ação policial tem aqui, em todo o caso um valor instrumental para preparar a intervenção do juiz, cuja disposição hão de colocar-se as pessoas responsáveis.⁷

A preservação da ordem pública na função de policiamento ostensivo e preventivo é de competência das polícias militares (art. 144, § 5º, da C.F). No exercício de suas atribuições, os policiais militares necessitam do emprego da força, coação, pois sem esta o exercício de suas funções não seria alcançado, e não teriam os meios necessários para restabelecer à ordem e a paz social.

Ao tratar das atividades desenvolvidas pela polícia militar Álvaro Lazzarini preceitua que, *“De outro lado, e ainda na exemplificação, às Polícias Militares, instituídas para o exercício da polícia ostensiva e preservação da ordem pública (art. 144, § 5.º), compete todo o universo policial, que não seja atribuição constitucional prevista para os demais seis órgãos elencados no mesmo art. 144 da Constituição da República vigente. No tocante à*

⁷ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, RAMÓN, Fernández, op. cit., p. 713-714.

*preservação da ordem pública, com efeito, às Polícias Militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva, cabendo-lhe também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos”.*⁸

As forças policiais, quando necessário ao exercício de sua missão constitucional, poderão limitar a liberdade do cidadão em nome do interesse público, que deve estar voltado para a preservação da ordem pública em seus aspectos de segurança pública, tranquilidade e salubridade pública.

3.3. Entrada em domicílio do administrado

O domicílio é o abrigo assegurado pelo Estado ao cidadão em respeito aos seus direitos fundamentais. Segundo Otto Mayer, *“penetrar no domicílio de uma pessoa sem o seu consentimento é uma manifestação do uso da força e que faz parte das diversas atividades de polícia. Assim, por exemplo, quando se pretende prender uma pessoa em sua casa, ou se pretende destruir um edifício é necessário penetrar neste ainda que exista uma oposição à atividade policial”.*⁹

Ao fazer menção da possibilidade de entrada dos agentes policiais em domicílio privado, Otto Mayer não se refere apenas a residência do cidadão, mas também aos lugares particulares que se encontram abertos ao público, como teatros, pensões ou pousadas, entre

⁸ LAZARINI, Álvaro, op. cit. p. 61.

⁹ AGIERRAZKUENAGA, Inâki, op. cit. p. 52.

outros, onde seja necessário o restabelecimento da ordem pública. Não existe inconveniente algum que a polícia entre tanto de dia como de noite em lugares privados que estejam abertos ao público desde que esteja ocorrendo uma situação que autorize a concorrência dessa condição especial.¹⁰

A casa é o asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial (art. 5.º, inciso XI, da C. F). Existem situações em que os agentes policiais estão legitimados a usarem a força, como por exemplo, em caso de flagrante delito adentrarem no domicílio particular mesmo sem o consentimento do morador. A preservação da ordem pública nessa situação se sobrepõe ao direito individual assegurado pela Constituição Federal. Os corpos de bombeiros também se encontram legitimados em caso de acidentes, ou para prestar socorro, a adentrarem na casa dos particulares, para exercerem suas funções (art. 144, § 5.º, da C.F).

A possibilidade de adentrar no domicílio do particular se faz necessária em nome da manutenção da ordem pública, que é um direito da coletividade e um dever do Estado, que não poderá se omitir frente as suas obrigações constitucionais, caso contrário os agentes policiais serão responsabilizados por sua omissão. A esse respeito, Álvaro Lazzarini observa que, *“pelos danos que a omissão policial militar cause a terceiros, o Estado pode ser*

¹⁰ AGIERRAZKUENAGA, Inãki, op. cit. p. 53.

compelido à indenização da vítima”¹¹.

3.4. O uso das armas pelos órgãos de segurança

A coação administrativa tem em geral como objetivo, a prevenção de atos ilegais, e situações de desordem contrárias a legalidade, mediante o uso da força. Os efeitos desta não perduram, e nesse sentido, a força deve evitar a desordem, impedindo sua ocorrência, para não infringir um mal que subsista.¹²

Em algumas situações, o uso da força estará representado pelo emprego das armas, como meio necessário ao restabelecimento da ordem, e da paz social. Os agentes policiais estarão legitimados a usarem a força por meio das armas no caso de legítima defesa, defesa de terceiros, impedir a evasão de uma pessoa determinada, vencer a resistência imposta a defesa de um posto, entre outros.¹³

O emprego das armas é uma medida grave em decorrência dos seus efeitos, mas que deve ser utilizada pelos agentes policiais quando a situação o exigir, para que possam manter ou restabelecer à ordem pública violada. Exige preparo técnico e profissional dos agentes públicos, para se evitar que pessoas inocentes sejam vítimas da repressão do Estado, que deve estar voltada apenas contra àqueles que se dedicam à prática de ilícitos.

¹¹LAZZARINI, Álvaro, op. cit., p. 447.

¹²AGIERRAZKUENAGA, Ináki, op. cit., p. 53.

¹³AGIERRAZKUENAGA, Ináki, op. cit., p. 54.

Os agentes, que são responsáveis pela segurança pública, devem atuar com cautela ao utilizarem a força representada pelo uso de arma de fogo ou outros instrumentos destinados a preservação da ordem e de uso restrito das forças policiais. O uso das armas contra as pessoas por parte dos agentes do Estado ou das entidades públicas constitui a mais grave das medidas de coação direta, tanto por seus efeitos virtuais, normalmente irreparáveis se não é por via indenizatória, como pelo grande problema de limites que suscita dentro de um Estado que proclama entre seus direitos fundamentais, isto é, fundamento da ordem política e da paz social, o direito de todos à vida e à integridade física e moral”.¹⁴

A polícia em um Estado de Direito deve respeitar às garantias individuais outorgadas ao cidadão e previstas na Constituição Federal, mas isso não significa que não possa utilizar a força, e quando necessário empregar armas para combater a criminalidade, que coloca em perigo à integridade física e patrimonial do administrado. Os agentes policiais não podem ser omissos no exercício de suas funções, e não devem se entregar ao sacrifício combatendo a violação à lei em desigualdade de condições. A utilização de armas deve ser feita dentro da necessidade para se evitar o arbítrio e a ilegalidade, que são incompatíveis com os princípios aos quais à administração pública, civil ou militar, encontra-se sujeita (art.37, *caput*, da C.F)

¹⁴ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, RAMÓN, Fernández, op. cit., p. 714-715.

3.5. O uso da coação pelos militares

A segurança pública é uma função reservada as forças policiais, que são responsáveis pela manutenção da ordem, tranqüilidade e salubridade pública. No exercício dessa atividade, os agentes policiais poderão utilizar a força, coação administrativa, para o cumprimento de decisões administrativas ou judiciais, ou mesmo para preservar a integridade física do cidadão, ou o patrimônio público de qualquer dos integrantes da Federação (União, Estados, Distrito Federal, e Municípios).

A segurança nacional é atividade reservada as Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) que são responsáveis pela soberania nacional, manutenção e preservação das fronteiras do território nacional, espaço aéreo, mar territorial e das instituições organizadas sob a égide do Estado de Direito (arts. 142 e 143, da C. F).

Os servidores públicos militares classificam-se em duas categorias: a. os militares federais, que são os integrantes das forças armadas (art. 142, § 2º, da C.F); b. os militares estaduais que integram os quadros das forças auxiliares, policia militares e corpos de bombeiros militares (art. 42, *caput*, da C. F).

A função dos militares federais é preservar a segurança nacional, mas existem situações em que estes poderão ser empregados nas atividades de segurança pública, como por exemplo, quando as agressões à lei, e à ordem, não tenham cedido às modalidades policiais de repressão. O art. 34, inciso III, da C.F

preceitua que, “*A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: III- pôr termo a grave comprometimento da ordem pública*”.

O uso da força pelos militares federais é legítimo e deve ser empregado para manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra (art. 34, incisos I e II, da C.F), sem que isso signifique a prática de atos arbitrários ou abusivos. Assim como os agentes policiais são responsáveis pelos danos que causarem ao particular no exercício de suas funções, o mesmo se aplica aos militares federais, que devem pautar sua conduta em atendimento ao princípio da legalidade.

Por força do art. 37, § 6º, da C.F, o administrado que sofrer um dano decorrente de atos praticados pelos militares no exercício de suas funções constitucionais poderá pleitear indenização ao Estado, bastando demonstrar o nexo de causalidade existente entre o ato e o dano suportado. O Estado assim como ocorre nos casos decorrentes dos atos praticados pelos agentes policiais poderá demonstrar que não concorreu para a ocorrência do fato.

A inversão do ônus da prova por força da responsabilidade objetiva, impõe ao Estado o ônus de demonstrar a ocorrência de uma das excludentes de responsabilidade, que poderá excluir ou diminuir os valores a serem pagos a título de indenização pelo ato praticado pelos integrantes das forças armadas.

Capítulo 4 – Forças policiais e abuso de autoridade

4.1. Limites da atividade das forças policiais

A preservação da ordem pública é função das forças policiais, que devem assegurar o exercício dos direitos outorgados ao cidadão. No exercício de suas atribuições, os órgãos policiais encontram-se autorizados a empregarem a força necessária para o restabelecimento da paz e da tranqüilidade pública limitando os direitos individuais que contrariem a ordem estabelecida.

O uso da força pelos órgãos policiais não autoriza a prática do abuso, ou o excesso. Os agentes policiais devem tratar o cidadão com respeito, observando os direitos que lhe são outorgados. A limitação dos direitos e garantias individuais exige violação a ordem estabelecida, que coloque em perigo a segurança e a paz social, que são de interesse da coletividade.

Os agentes policiais no exercício de suas funções encontram-se sujeitos ao limites da lei. A atividade policial possui aspectos discricionários, que são essenciais para o cumprimento das funções de segurança pública. O ato de polícia como ato administrativo que é fica

sempre sujeito a invalidação pelo Poder Judiciário, quando praticado com excesso ou desvio de poder.¹⁵

O cidadão em determinados momentos poderá ter o exercício de seus direitos limitados. As garantias constitucionais não impedem a atuação das forças policiais, que são responsáveis pela ordem pública e não podem ser omissos no exercício de suas funções sob pena de responsabilidade.

A sociedade sofre com a violência praticada por determinadas pessoas que não respeitam as regras pré-estabelecidas. A segurança é essencial para o desenvolvimento do Estado, e deve ser mantida por agentes que estejam preparados para empregarem a força, coação administrativa, quando necessária.

A administração pública, civil ou militar, encontra-se sujeita aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da C.F). As forças policiais no exercício de suas funções também se encontram sujeitas aos princípios que regem a administração pública. O agente policial deve agir nos limites da lei, empregando a força para manutenção ou restabelecimento da ordem quando esta for necessária.

¹⁵MEIRELLES, Hely Lopes. *Poder de Polícia e Segurança Nacional*. Revista dos Tribunais, São Paulo, vol. 445, p. 291, nov., 1972.

Ao se afastar de suas atribuições o agente policial poderá caminhar para o abuso, que não contribui para o combate a violência e a diminuição da criminalidade. A sociedade necessita de uma força policial que seja atuante e respeite os direitos e as garantias assegurados ao cidadão.

As autoridades policiais necessitam de certo arbítrio para poder alcançar seus objetivos e realizar suas funções. Seria fechar os olhos à realidade e torná-las ineficientes impedi-las de assim agir. Mas esse arbítrio deve ser exercido dentro dos limites da sua necessidade, sob pena de, ocorrendo o excesso constituir crime.¹⁶

A atividade policial encontra-se sujeita aos limites da lei, e seus agentes que sem necessidade ultrapassam os limites estabelecidos ficam sujeitos a processos criminais e disciplinares. O ato abusivo praticado pelas forças policiais traz como consequência a obrigação do Estado em indenizar o particular pelo dano suportado.

4.2. Forças policiais e direitos individuais

A segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (art. 144, *caput*, da C.F), sendo essencial para o desenvolvimento da sociedade. A Constituição Federal assegura aos brasileiros (natos ou naturalizados) e aos estrangeiros residentes no país

¹⁶ FREITAS, Gilberto Passos de, FREITAS, Vladimir Passos de. *Abuso de Autoridade*. 7ª. ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1997. p. 50.

direitos que não podem ser objeto de Emenda Constitucional por serem cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV).

A segurança também é um direito fundamental assegurado ao cidadão (art. 5º, *caput*, da C.F), que está sob a responsabilidade do Estado. Segundo Javier Barcelona Llop, “*a forças de segurança têm como missão proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e garantir a segurança dos cidadãos*”¹⁷.

Os direitos assegurados ao cidadão não teriam efetividade sem a presença das forças policiais para permitirem seu exercício de forma livre. A Constituição portuguesa no art. 272.1 estabelece a missão a ser desenvolvida pelos órgãos policiais, segundo o qual, “*A polícia tem por função defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadão*”¹⁸.

Os direitos fundamentais em determinadas situações com base na lei poderão sofrer restrições. A preservação da ordem pública autoriza as forças policiais a limitarem a liberdade do cidadão, sem que isso configure constrangimento ilegal, que somente existirá no caso de abuso ou excesso.

¹⁷LLOP, Javier Barcelona, op. cit., p. 225.

¹⁰⁷LLOP, Javier Barcelona, op. cit., p. 228.

Desde que ocorra um interesse público relevante, justifica-se o exercício do poder de polícia da administração para a contenção de atividades particulares anti-sociais ou prejudiciais à segurança.¹⁹ O particular não está acima da lei e deve obedecê-la, ou sujeitar-se as conseqüências de seu descumprimento.

As liberdades admitem limitações e os direitos pedem condicionalmente ao bem estar social. Essas restrições ficam a cargo da polícia administrativa. Mas, sob a invocação do poder de polícia, não pode a autoridade anular as liberdades públicas ou aniquilar os direitos fundamentais do indivíduo, assegurados na Constituição.²⁰ As forças policiais exercem uma atividade essencial para o Estado de Direito, garantindo a segurança e preservando os direitos individuais do cidadão.

4.3. Abuso de autoridade praticado pelos agentes policiais

A missão dos agentes policiais é preservar a ordem pública e assegurar o livre exercício dos direitos e garantias fundamentais do cidadão. Para desenvolverem suas atividades os agentes encontram-se legitimados a empregarem a força, e quando necessário a utilizarem as armas.

¹⁹MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 290-291.

²⁰MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 290.

As forças policiais possuem como limites de suas atividades a lei, e o administrado encontra nos agentes policiais o apoio necessário para o exercício das garantias que lhe são assegurados pelos instrumentos de defesa dos direitos individuais e coletivos.

O administrado encontra na polícia o apoio necessário para o exercício dos direitos e garantias que lhe são outorgados pela Constituição Federal. A força policial deve assegurar o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à segurança, por meio de policiais preparados para exercerem suas funções, respeitando o cidadão.

A atividade de segurança devido a sua importância deve ser exercida por policiais preparados e que respeitem o cidadão. Ainda existem nas corporações policiais agentes que se afastam de suas missões constitucionais, preferindo a prática do abuso e o desrespeito à lei. O Estado não responde pelos atos legítimos, que são praticados para a preservação ou restabelecimento da ordem, mas pelos abusos dos que excedem os limites da lei e desrespeitam a dignidade do administrado.

A prática do abuso de autoridade sujeita o infrator (agente policial) a um processo-crime por ter violado as disposições da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965. O agente infrator ainda fica sujeito a um processo administrativo na forma do estatuto que rege a instituição a qual pertence. Em sendo considerado culpado, o policial estará

sujeito a uma sanção disciplinar que compreende desde uma repreensão até a demissão do serviço público.

Os limites do poder de polícia exercido pelas forças policiais são três : a) os direitos do cidadão; b) as prerrogativas individuais; c) as liberdades públicas previstas nos dispositivos constitucionais e nas leis.²¹ A não observância dos limites aos quais está sujeito o poder de polícia, e o desvio da missão reservada aos agentes policiais conduz a prática do abuso de autoridade.

O crime de abuso de autoridade tem como objetivo resguardar os direitos constitucionais integrantes da cidadania contra desmandos da autoridade ou seus agentes.²² O Estado responderá perante o administrado pelos danos por estes suportados e que tiveram como origem os atos arbitrários praticados pelo agente policial que excedeu suas funções.

4.4.Omissão dos agentes policiais no exercício de suas funções

A preservação da paz e da tranqüilidade que é essencial para o desenvolvimento da sociedade exige a atuação das forças policiais, sem as quais os direitos e garantias do cidadão estariam ameaçados. A busca do bem comum é missão do Estado, que é desempenhada por instituições e

²¹ LAZZARINI, Álvaro et ali, op. cit., p. 21.

²² FREITAS, Gilberto Passos de, FREITAS, Vladimir Passos de, op. cit., p. 53.

serviços capazes de controlar, ajudar e regular as atividades privadas e individuais da vida nacional. Esta missão é desenvolvida pelos órgãos policiais.²³

O Estado como responsável pela segurança deve prestar aos administrados um serviço de qualidade em atendimento ao art. 37, *caput*, da C.F. Os agentes policiais devem estar voltados para o cumprimento de suas missões, assegurando ao cidadão o exercício dos direitos que lhe são assegurados pelos instrumentos de garantia dos direitos individuais e coletivos (C.F e tratados internacionais assinados pelo Brasil).

Os agentes policiais possuem o dever de agir, não podendo alegar como causa excludente de responsabilidade o estado de necessidade. Enquanto o particular participa de forma voluntária na preservação da ordem pública, os policiais encontram-se obrigados por lei a atender as ocorrências que lhe são apresentadas. Na defesa do cidadão e exercício de suas funções, os agentes policiais devem empregar os meios e recursos necessários para a preservação da ordem pública sob pena de responsabilidade.

Os atos de omissão praticados pelos agentes policiais podem corresponder à caracterização de atos ilícitos, especialmente quando era imperativo o dever de agir. É um exemplo de omissão das forças

²³ LAZZARINI, Álvaro et ali, op. cit., p. 14.

policiais, quando obrigada a intervir para garantir segurança, deixa de agir, tornando-se mera espectadora de atos praticados por uma multidão enfurecida.²⁴

O Estado responde pelos atos abusivos (comissos ou omissos) praticados pelos agentes policiais que venham ocasionar danos aos particulares (art. 37, § 6º, da C. F). Ao administrado bastará demonstrar o nexo de causalidade existente entre o ato e o dano, e aguardar após a ação ser julgada procedente e transitar em julgado, que seu pedido seja incluído na relação dos precatórios. Esse mecanismo tem desestimulado o interessado a pleitear os danos decorrentes dos atos praticados pelos integrantes das forças policiais.

A omissão no exercício de dever funcional é motivo para que os agentes policiais sejam responsabilizados. A preservação da ordem pública e o seu restabelecimento não é uma faculdade outorgada ao Estado, mas um dever que lhe é imposto por força do contrato social que foi celebrado com a sociedade.

O dever que é atribuído aos agentes policiais impede que estes estejam transferindo a terceiros o exercício das atividades policiais, que exige à prática de atos voltados para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, *caput*, da C.F).

²⁴ GASOS, Iara Leal. *A Omissão Abusiva do Poder de Polícia*. Rio de Janeiro :Lumen Juris, 1994. p. 86.

4.5. Coação administrativa como excludente de responsabilidade

A preservação da ordem pública exige que as forças policiais sejam dotadas de certas prerrogativas, que assegurem o exercício de suas funções previstas na Constituição Federal, e que são essenciais para assegurar a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O cidadão possui direitos que lhe são assegurados por lei, mas esses direitos não são absolutos, e poderão ser limitados em nome do interesse público e do bem comum. As limitações ao direito também possuem previsão legal, e existem limites a serem observados para se evitar o abuso, o excesso. Segundo Hely Lopes Meirelles, *“Daí o equilíbrio a ser procurado entre a fruição dos direitos de cada um e os interesses da coletividade, em favor do bem comum”*.²⁵

Os agentes policiais encontram-se legitimados a empregarem a força (coação), quando esta for necessária para a preservação ou restabelecimento da ordem pública. Os órgãos policiais sem a possibilidade do emprego da coação não teriam condições de desenvolverem suas funções, e garantir os direitos fundamentais dos administrados.

O Estado não pode ser omissivo no exercício de suas funções sob pena de responsabilidade e ao mesmo tempo deve garantir aos cidadãos sua incolumidade física e patrimonial. Em determinadas situações, somente

²⁵MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 291.

com o emprego da força é que a ordem violada é restabelecida, e as decisões judiciais ou administrativas são cumpridas.

O emprego legítimo da força, dentro dos limites da lei e sem excessos, voltado para a preservação ou restabelecimento da ordem pública violada não traz como consequência a obrigação do Estado em indenizar o particular pelos danos suportados.

As forças policiais devem empregar a coação sem excessos. O emprego abusivo da força trará como consequência a obrigação de indenizar. Ao particular bastará demonstrar o nexo de causalidade existente entre o ato e o dano. O Estado em sua contestação poderá demonstrar que os policiais empregaram a coação de forma legítima, sem a qual não teriam cumprido com sua missão voltada para a preservação da ordem pública.

A coação quando empregada de forma legítima e dentro dos limites da lei é uma das excludentes de responsabilidade, afastando a obrigação do Estado de indenizar o administrado pelo ato praticado por um dos integrantes dos órgãos policiais.

A responsabilidade do Estado pelo uso da força somente surge quando esta é empregada de forma abusiva e desproporcional, desrespeitando os direitos assegurados pela Constituição Federal. As forças policiais praticam atos de polícia que possuem atributos essenciais para sua eficácia como a auto-executoriedade, que estão voltados para a preservação

da ordem pública, essencial para a manutenção do Estado democrático de Direito.

Conclusão

O direito à segurança é uma garantia do cidadão, que deve ter sua incolumidade física e patrimonial preservada. Para exercer suas funções, o Estado utiliza-se das forças policiais que têm como missão assegurar ao administrado o exercício dos direitos e garantias fundamentais, e preservar a ordem pública em seus aspectos, segurança pública, tranqüilidade e salubridade pública.

A preservação da ordem pública é essencial para o desenvolvimento da sociedade, e o Estado deve prestar aos administrados um serviço de qualidade na área de segurança pública, que assegure a incolumidade física e patrimonial das pessoas.

As forças policiais devem exercer funções de polícia administrativa e de polícia judiciária, respeitando a divisão de competência estabelecida no art. 144, da C. F, para se evitar conflitos desnecessários que não contribuem para o combate à criminalidade, mas apenas beneficiam as organizações criminosas.

O uso da força pelos órgãos policiais deve estar voltado para a preservação da ordem pública ou o seu restabelecimento, mas deve respeitar os limites da lei, o que afasta a possibilidade do abuso, ou excesso, que tem como consequência a responsabilidade do Estado.

O ato de policia é um ato administrativo que se encontra sujeito a requisitos, competência, finalidade, forma, motivo e objeto. As forças policiais possuem competência privativa para a execução dos atos policiais, art. 144 da CF, voltados para a preservação da ordem pública. Os agentes policiais praticam atos que possuem os mesmos atributos dos atos administrativos, presunção de legitimidade, imperatividade e auto-executoriedade, que lhe conferem características próprias, distinguindo-os dos atos jurídicos de direito privado.

O agente policial que usa a força de forma desnecessária pratica atos ilegais, que são de responsabilidade do Estado. O administrado tem direito a um serviço de qualidade, e os integrantes das forças policiais devem estar preparados para exercerem suas funções que livremente assumiram.

Ao cidadão lesado por atos praticados pelos agentes policiais, que extrapolaram os limites de suas funções, bastará demonstrar a existência do nexo de causalidade entre o dano e o ato. A propositura de ação judicial é uma das formas que a sociedade possui para buscar a melhoria dos serviços prestados na área de segurança pública.

O policial infrator deverá ser punido e o Estado responsabilizado pelos danos por ele praticados. O administrado deve encontrar nos agentes policiais a confiança necessária para o exercício de

seus direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Constituição Federal.

A responsabilidade do Estado não é absoluta e admite exclusões. O Estado não deve ser omissivo no exercício de suas funções, ainda mais nas questões de segurança pública. Mas, também não deve ser responsabilizado por todos os danos suportados pelos particulares. Em sua defesa, o Estado poderá demonstrar que não foi responsável pelo ato praticado por um dos agentes policiais, e que este se encontra previsto em uma das excludentes de responsabilidade admitidas em nosso sistema.

O Estado responde de forma objetiva com fundamento no art. 37, § 6º, da C.F, pelos atos de seus agentes, que admite hipóteses de exclusão. A teoria que vem sendo adotada não é a teoria do risco integral, onde qualquer dano suportado pelo particular deverá ser indenizado, mas a teoria do risco administrativo. Os Tribunais têm admitido esta teoria que permite ao Estado demonstrar que não foi responsável pelo evento, o que poderá levar a exclusão ou diminuição do valor pleiteado pela vítima a título de indenização.

O emprego legítimo da força, coação administrativa, para a preservação ou restabelecimento da ordem pública violada também exclui a responsabilidade do Estado. O uso abusivo ou excessivo da força que se afasta da missão dos órgãos policiais autoriza o particular a propor uma

ação de indenização contra o Estado pelo dano suportado.

A segurança é um direito de todos e um dever do Estado que deve prestar um serviço de qualidade aos administrados, permitindo o exercício dos direitos constitucionais. Os agentes policiais que se afastam de suas funções devem ser responsabilizados para a melhoria do sistema de segurança pública, que é essencial para o fortalecimento do Estado de Direito.

Bibliografia

AGIRREAZKUENAGA, Ináki. *La Coaccion Administrativa Directa*. Madrid : Editorial Civitas S.A, 1.990. 451p.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1996. 345p.

BITTAR, Carlos Alberto. *Responsabilidade Civil - Teoria e Prática*. 2.^a ed. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1990. 121p.

BLANCHET, Luiz Alberto. *Curso de Direito Administrativo*. Curitiba: Juruá, 1998. 311p.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade - Para uma teoria geral da política*. 4.^a ed. São Paulo : Paz e Terra, 1992. 173p.

_____. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10.^a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. 184p.

CAETANO, Marcelo. *Tratado Elementar de Direito Administrativo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1943. vol. I.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 2.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1.995. 679p.

CAMARGO, Carlos Alberto de. *Dignidade Humana e Prevenção Criminal*. A Força Policial, São Paulo, n.º19, p.15-16, jul/ago./set., 1998.

_____. *Na Busca da Verdadeira Prevenção*. A Força Policial, São Paulo, n.º 20, p.05-10, out./nov./dez., 1998.

_____. *Polícia, Sociedade e Criminalidade*. A Força Policial, São Paulo, n.º. 22, p.07-09, abr./maio/jun., 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 2.^a ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 1999. 874p.

CARVALHO NETO, Inacio de. *Responsabilidade do Estado por Atos de seus Agentes*. São Paulo : Atlas, 2000. 199p.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. 8.^a ed. Rio de Janeiro : Liv. Freitas Bastos, 1967.

CONSUEGA, Luiz De La Cruz. *Policia y Comunidad*. A Força Policial, São Paulo, n.º 26, p. 43-48, abr./maio/jun., 2000.

CHAVES JÚNIOR, Edgard de Brito. *Direito e Processo Penal Militar*. Rio de Janeiro : Editora Forense, 1.986. 185p.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*. São Paulo: Saraiva, 1997. 595p.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de Direito Administrativo*. 6.ª ed. Rio de Janeiro : Forense, 1992. 442p.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 14.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. 640p.

_____. *Elementos de Direito Constitucional*. 3.ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo :Revista dos Tribunais, 2000. 274p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado* 20ª.ed. São Paulo : Saraiva, 1998. 307p.

DALLARI, Pedro. *Constituições e Relações Exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1994. 220p.

DELMANTO, Celso. *Código Penal Comentado*. 4ª.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. 917p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 5.ª ed. São Paulo : Atlas, 1.995. 567p.

DOTTI, René Ariel. *Declaração Universal dos Direitos do Homem- Notas de legislação brasileira*. Curitiba : JM Editora, 1998. 83p.

DUARTE, Antonio Pereira. *Direito Administrativo Militar*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. 501p.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 3.ª ed. Belo Horizonte : Del Rey, 2000. 656p.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 4.ª ed. São Paulo : Malheiros, 2000.

FIGUEIREDO, Pedro de Oliveira. *A Violência Urbana e suas Vítimas*. A Força Policial, São Paulo, n.º 10, p. 47-55, abr./maio/jun., 1996.

FONSECA, Sérgio Roxo da. *Responsabilidade do Estado*. Jornal da Ordem dos Advogados – Seção de Ribeirão Preto, p .06, mar./ abril, 1999.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de Direito Penal*. 14.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. 470p.

FREITAS, Gilberto Passos de, FREITAS, Vladimir Passos de. *Abuso de Autoridade*. 7.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 198p

FREITAS, Juarez. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1995. 191p.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDES, Tomás Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Tradução. Analdo Setti. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991. 957p.

GARIBE, Maurício, BRANDÃO, Alaor Silva. *Os Limites da Discricionariedade do Poder de Polícia*. A Força Policial n^o 23, jul/ago./ set-99. p.18.

GASOS, Iara Leal. *A Omissão Abusiva do Poder de Polícia*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1994. 105p.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 4.^a ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 1995. 651p.

_____. *As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988*. A Força Policial, São Paulo, n.º11, p.11-27, jul/ago./set, 1996.

GOMES, Luiz Flávio. *Direito de Apelar em Liberdade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. 207p.

GOUVEIA, Joilson Fernandes de. *Ardil Perigoso e Enganador*. Boletim Informativo da Caixa Beneficente da PMAL, Alagoas, ano n.º 4, p.06-07, jan./fev./mar., 1991

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Justiça Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. 165p.

GUASQUE, Luiz Fabião. *A Responsabilidade Civil do Estado*. Revista dos Tribunais, São Paulo, vol. 686, p. 263-265, dez., 1982.

HENTZ, Luiz Antonio Soares. *Indenização do Erro Judiciário*. São Paulo : Leud, 1.995. 174p.

_____. *Indenização da Prisão Indevida*. São Paulo: Leud, 1996. 244p.

_____. *Direito Administrativo e Judiciário*. São Paulo : Leud, 1998. 208p.

_____. *A Proteção aos Direitos do Cidadão e o Acesso à Justiça*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n.º 119, p. 97-106, jul./set., 1993.

JESUS, Damásio E. de. *Lei dos Juizados Especiais Criminais*. Anotada. São Paulo: Saraiva, 1.995. 130p.

LAZZARINI, Álvaro et ali. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. 139p.

LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo* - coord. Yussef Cahali – 1ª.ed 2ª tir - São Paulo : Editora RT, 1996. 447p.

_____. *Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 240p.

_____. *Abuso de Poder x Poder de Polícia*. Revista dos Tribunais, São Paulo, vol. 721, p.338-349, nov., 1995.

_____. *Reforma Administrativa - Segurança Pública - Desconstitucionalização*. A Força Policial, São Paulo, nº 10, p. 21-36, abr./maio/jun., 1996.

_____. *A Instituição Policial Paulista*. A Força Policial. São Paulo, nº 11, p. 29-42, jul./ago./set., 1996.

_____. *Serviços Públicos nas Relações de Consumo*. A Força Policial, São Paulo, n.º 18, p. 05-14, abr./maio/jun., 1998.

_____. *O Corpo de Bombeiros Militar como Instrumento de Defesa da Cidadania*. Revista A Força Policial, São Paulo, n.º 24, p. 13-28, 1999.

_____. *Consumidor de Serviços Públicos. Dever de Indenizá-los Enquanto Cidadãos*. A Força Policial, São Paulo, n.º 25, p.05-16, jan./fev./mar., 2000.

LEÃO, Antônio Carlos Amaral, RÊGO, Gerson Ferreira do. *A Segurança Pública e a Responsabilidade Civil do Estado*. Revista dos Tribunais, São Paulo, vol. 622, p. 241-244, ago., 1987.

LISBOA, Claudionor. *O Município e a Segurança Pública*. A Força Policial, São Paulo, n.º 14, p. 07-13, abr./maio/jun., 1997.

LLOP, Javier Barcelona. *Policía y Constitución*. Madrid: Editorial Tecnos. S/A, 1997. 400p.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. *Direito Penal, Estado e Constituição*. São Paulo: IBCrim, 1997. 240p.

LUZ, Egberto Maia. *Direito Administrativo Disciplinar*. 3ª.ed. São Paulo: Saraiva, 1994. 367p.

MACEDO, Murilo de. *Segurança Pública - Política*. Revista da ADPESP, São Paulo, n.º 14, 1987.

MACHADO, Antônio Carlos de Castro, QUEIROZ, Carlos Alberto Marchi. *A Nova Polícia*. A Força Policial, São Paulo, p. 47-55, abri./maio/jun., 1996.

MARTINS, Eliezer Pereira. *O Militar Vítima do Abuso de Autoridade - apontamentos à Lei. 4.898/65*. Guariba: Guariart, 1.995. 140p.

_____. *Direito Administrativo Militar*. Leme: Editora de Direito, 1996. 442p.

MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. 6ª ed. rev. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1977. 329p.

MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán – Parte Especial*. Buenos Aires : Editorial De Palma Buenos Aires, tomo II, 1950.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Saraiva, 1996. 456p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20ª ed. São Paulo : Malheiros, 1.995. 731p.

_____. *Poder de Polícia e Segurança Nacional*. Revista dos Tribunais, São Paulo, vol. 445, p. 287-298, nov., 1972.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 7ª.ed. São Paulo : Malheiros, 1995. 616p.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Código de Processo Penal Interpretado*. São Paulo: Atlas, 1994.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 1996. 620p.

_____. *Direitos Humanos Fundamentais : Comentários aos arts. 1.º a 5.º da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 1997. 308p.

MORAES, Bismael B. et ali. *A Polícia à Luz do Direito*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991. 141p.

MORAES, Bismael B. *Inquérito Policial e Falta de Prevenção*. Boletim do IBCcrim n.º 88, março-2000. p. 05.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 11.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. 509p.

MORETTI, Roberto de Jesus. *A Reforma Administrativa e a Polícia Militar - Primeiras Análises*. A Força Policial, São Paulo, n.º 10, p.37-47, abri./maio/jun., 1996.

MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo Sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999. 558p.

OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade Patrimonial do Estado - Danos Decorrentes de Enchentes, Vendavais e Deslizamentos*. Bauru/SP: Edipro, 1995. 101p.

OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro : Renovar, 1997. 344p.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998. 487p.

QUIRINO, Arnaldo. *Prisão Ilegal e Responsabilidade Civil do Estado*. São Paulo: Atlas, 1999. 166p.

RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Tradução de Dr. Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Livraria Almedina. 1981. p. 478. 615p.

ROMEIRO, Jorge Alberto. *Curso de Direito Penal Militar*. São Paulo: Saraiva, 1.994. 352p.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. *A Constituição Federal e o artigo 5.º caput*. *Jornal da Ordem dos Advogados – Seção de Ribeirão Preto*, p.10, mar., 1997.

_____. *Polícia, Violência e Sociedade*. *Jornal da Ordem dos*

Advogados do Brasil– Seção de Ribeirão Preto, p.04, jun.,1999.

_____. *O Outro Lado da Unificação das Forças Policiais*.
Jornal da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Ribeirão Preto, p.04,
abr., 2000.

SANTOS, Achibaldo Nunes dos. *Direitos e Garantias do Militar*. Belo
Horizonte : Nova Alvorada Edições Ltda, 1997. 145p.

SAMPAIO, José Nogueira. *Fundação da Polícia Militar de São Paulo*. 2.^a
ed. rev. São Paulo : Clube dos Oficiais da Reserva Polícia Militar, 1981.
108p.

SILVA, José Afonso de. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6.^aed.
São Paulo : Revista dos Tribunais, 1.990. 756p.

SILVA, José Carlos Souza. *Abuso de Poder no Direito Administrativo*.
Belo Horizonte : Nova Alvorada Edições Ltda, 1987. 85p.

SILVA, Volney Zamenhof de Oliveira, MIRANDA, Eliana Bueno de
Primeiras Linhas de Direito Administrativo. São Paulo: Celso Bastos
Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999. 155p.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. *Segurança Jurídica e Jurisprudência - Um
Enfoque Filosófico - Jurídico*. São Paulo: Ltr, 1996. 324p.

STERMAN, Sônia. *Responsabilidade do Estado – Movimentos
Multitudinários: Saques, Depredações, Fatos de Guerra, Revoluções, Atos
Terroristas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 122p.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo,
Malheiros, 1993. 128p.

_____. *Fundamentos de Direito Público*. 2.^a ed. 2.^a tir. São
Paulo: Malheiros, 1996. 183p.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 7.^a ed. São Paulo :
Revista dos Tribunais, 1.990. 222p.

TRUJILLO, Elcio. *Responsabilidade do Estado por Ato Lícito*.
Leme: Editora de Direito, 1996. 136p.

VAZ, Manuel Afonso. *A Responsabilidade Civil do Estado – Considerações
Breves Sobre o seu Estatuto Constitucional*. Universitas Catholica Lusitana.
Porto, 1995. 17p.

VIGO, Juan Manuel Cendoya Mendz de. *La Responsabilidad Civil Del Estado: Especial Referencia A Los Delitos Cometidos Por Las Fuerzas Y Cuerpos De Seguridad Del Estado (Análisis De La Jurisprudencia Del Tribunal Supremo*. Actualidad Penal, Madrid, n.º 12/17, p. 259- 275, mar., 1997.

Escola Superior de Guerra (Brasil). *Fundamentos Doutrinários da Escola*.