

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E OS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA: uma pesquisa bibliográfica

Rhaquely Bentes de Sousa¹

Luciano Borges Muniz²

RESUMO: O Estado possui responsabilidade civil para reparar os danos ocasionados por seus agentes públicos, especialmente os agentes policiais da segurança pública, durante o exercício de suas funções ostensivas e repressivas. O presente artigo objetiva analisar as diferentes abordagens sobre a responsabilidade estatal pelos danos resultantes de ações policiais no contexto da segurança pública, com ênfase nos princípios constitucionais. Essa análise, também, visa abordar e identificar as circunstâncias que excluem a ilicitude das condutas dos agentes policiais, que impedem a propositura da ação de regresso, além de compreender os limites estabelecidos pela legislação para a responsabilização do Estado. Para analisar as diferentes abordagens, considerou-se a legislação pátria vigente que trata sobre o tema, bem como o levantamento bibliográfico e documental. Assim, pode-se concluir a complexidade do tema, visto que a Constituição Federal atribui ao Estado a segurança pública, contudo a responsabilização individual enfrenta desafios. A jurisprudência reconhece a responsabilidade estatal por condutas ilícitas, porém a responsabilização individual dos policiais é dificultada pela natureza de suas funções, que exigem decisões rápidas em situações de risco.

Palavras-chave: Responsabilidade do Estado. Responsabilidade objetiva. Atos praticados por policiais.

1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil do Estado, também denominada de responsabilidade extracontratual, relaciona-se à obrigação de indenizar danos patrimoniais e materiais causados por conduta humana perpetrada por seus agentes públicos. Este presente artigo se concentrará na análise dessa responsabilidade no contexto das ações dos agentes integrantes das forças de segurança pública.

A segurança pública é assimilada pela lei e doutrina majoritária como um dever do Estado de garantir a ordem pública e a integridade social de todos os cidadãos, por meio das funções ostensivas e repressivas encabeçadas pelos órgãos que compõem a segurança pública.

¹ Pós-graduada em Direito Público pela Faculdade Famart. E-mail: rhaquelybentess@gmail.com.

² Professor orientador do estudo e do artigo. Professor dos cursos de Graduação e de Pós-Graduação lato sensu da Faculdade Famart, Itáúna–MG. Graduado em História e Mestre em Ciências Sociais.

Durante o exercício de suas funções típicas, os agentes das forças policiais realizam atividades de polícia administrativa e judiciária, conforme estabelecido pela Constituição Federal, visando manter a segurança social e o cumprimento da legislação nacional. Nesse sentido, o Estado legitima o uso do poder de polícia, possibilitando-os de restringir e impor limites à liberdade e direitos dos indivíduos, devendo sempre atender o princípio da ponderação de seus atos.

Nesta perspectiva, o objetivo do presente trabalho é analisar os limites da responsabilidade estatal nas condutas praticadas por policiais nas ações públicas de segurança pública, explorando as teorias de responsabilidade civil do Estado e dos agentes públicos, em caso de ação de regresso, examinando os critérios para avaliação das condutas policiais.

2 DESENVOLVIMENTO

O Estado atua por meio de seus agentes públicos e nos limites descritos pelo ordenamento jurídico, visando a concretização das funções estatais e para o cumprimento dos objetivos estabelecidos pela legislação. Os agentes públicos, que incluem desde servidores efetivos até os não remunerados, são responsáveis por concretizar as políticas públicas e executar os serviços essenciais que garantem a concretização do princípio do interesse público. Em nome do Estado, eles exercem diversas atribuições, como fiscalização, regulamentação e entre outros.

A atuação dos agentes públicos está estritamente regulada pelo ordenamento jurídico, a qual define suas responsabilidades, deveres e limitações. Assim, para assegurar a atuação em prol da sociedade, os agentes do Estado são dotados de instrumentos hábeis para tanto. Dentre tais instrumentos, apresentam-se os poderes administrativos, que são prerrogativas para a atuação em nome do poder público. Além dos poderes, o sistema legal impõe também deveres administrativos visando a regulação dos poderes concedidos aos servidores, visto que suas ações devem ser alinhadas com o interesse público e não violem direitos individuais.

Diante disso, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2009)³, a conduta abusiva praticada por agentes públicos pode ser atribuída à duas modalidades principais: primeiro, quando o agente atua além dos limites de sua competência, caracterizando excesso de poder;

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 21 ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.44

segundo, quando o agente, mesmo dentro de sua competência, desvia-se do interesse público que deve orientar toda atividade administrativa, configurando desvio de poder.

Por consequência, essas condutas, excesso de poder ou desvio de poder, quando praticadas, representam atos abusivos. Isso ocorre porque o exercício das prerrogativas conferidas aos agentes se dá de maneira contrária à boa-fé, aos bons costumes e aos objetivos econômicos e sociais que motivam a atuação estatal.

2.1 TEORIAS DE RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil, a grosso modo, é um princípio fundamental no Direito, que visa atribuir consequências jurídicas aos indivíduos ou pessoas jurídicas que causam danos a terceiros. De modo geral, a responsabilidade civil, ocorre quando há descumprimento de uma obrigação, seja por não cumprir o que foi estipulado em contrato ou por infringir normas que regulam a convivência na sociedade (TARTUCE, 2018).

Nesse contexto, a responsabilidade civil do Estado, surge quando falha em buscar o interesse público, um dos fundamentos primordiais do direito administrativo (TARTUCE, 2018).

Conforme entendimento majoritário da doutrina, especialmente de José dos Santos Carvalho Filho (2016), o ordenamento jurídico brasileiro consagra três teorias principais referentes à responsabilidade civil do Estado. A teoria do risco administrativo é a mais aplicada, pois admite a possibilidade da incidência de excludentes de responsabilidade; a teoria do risco integral é utilizada em situações excepcionais, como nos casos de acidentes nucleares, onde a responsabilização é integralmente atribuída ao Estado; e por último, a teoria da culpa do serviço, está aplicada em relação aos atos omissivos estatais.

Essas teorias refletem diferentes abordagens quanto à responsabilidade civil do Estado, cada uma com suas particularidades e critérios específicos para determinar quando e como o Estado deve ser responsabilizado pelos danos causados aos cidadãos

Considerando a teoria mais aplicada, teoria do risco administrativo, que determina que a responsabilidade civil do Estado é objetiva, ou seja, ao exercer suas atividades administrativas, assume os riscos inerentes à sua atuação, independentemente de culpa, logo, o Estado pode ser responsabilizado mesmo quando não há dolo ou culpa direta de seus agentes, bastando que o dano decorra de uma conduta estatal.

Nesta teoria, como mencionado anteriormente, é possível aplicar excludentes de responsabilidade, com base na demonstração de culpa exclusiva ou concorrente da vítima, com intuito de mitigar ou excluir a necessidade de indenização.

Neste viés, a Constituição Federal, em seu artigo 37, §6^o estabelece a responsabilidade objetiva do Estado, que não exige a comprovação de dolo ou culpa do agente público. No entanto, é assegurado ao Estado a possibilidade da ação de regresso⁵, a qual requer a presença do dolo ou da culpa como requisito para sua propositura.

2.2 SEGURANÇA PÚBLICA

Segundo Castro (2021), a segurança pública é descrita como "um direito humano fundamental que, quando atingido, coloca em risco a dignidade e a integridade das pessoas". Portanto, deve ser reconhecida como uma responsabilidade e um dever do Estado, com o propósito de assegurar a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos e a manutenção da ordem pública.

Assim, conforme observa Storani (2018), a segurança pública envolve um conjunto de atribuições e normas que exigem a colaboração de diferentes esferas do poder público e da sociedade civil. Esse esforço conjunto visa encontrar soluções que promovam os direitos humanos e garantam a eficácia das políticas de segurança, com o objetivo primordial de proteger os direitos dos cidadãos.

Conforme visto, os agentes policiais mencionados no art. 144 da Constituição Federal⁶, estão enquadrados no conceito de agente público, ou seja, todo indivíduo que

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

⁵ A ação de regresso é um mecanismo jurídico fundamental no contexto da responsabilidade civil do Estado, especialmente quando este é obrigado a indenizar terceiros pelos danos causados por seus agentes públicos. Segundo Flávio Tartuce, renomado doutrinador do Direito Civil, a ação de regresso permite que o Estado exija dos servidores públicos responsáveis a devolução dos valores pagos a título de indenização, quando estes agirem com dolo ou culpa no exercício de suas funções (TARTUCE, 2018).

⁶ Art. 144. 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;

desempenha atividades vinculadas ao poder público, seja de forma remunerada ou não, transitória ou permanente (CARVALHO, 2016).

Dessa forma, o Estado, por meio da atuação de seus agentes de segurança pública, deve agir de acordo com o princípio da supremacia do interesse público, sempre buscando atender às necessidades da coletividade, inclusive mediante restrições de direitos e regulamentação do uso da propriedade privada. Surge, assim, o poder de polícia derivado da autoridade do Estado sobre seus administrados (CARVALHO, 2017).

Portanto, os agentes policiais desempenham um papel crucial nas operações de segurança, sendo fundamentais para esse serviço e frequentemente enfrentando situações de alto risco que requerem decisões rápidas (CARVALHO, 2017).

Como mencionado anteriormente, a Constituição Federal, em seu art. 37, §6º, estabelece que a Administração Pública será responsável pelos danos causados por seus agentes a terceiros, garantindo também o direito de regresso contra o servidor nos casos de dolo ou culpa.

No entanto, conforme argumenta Grecco (2016), o fato de a conduta de um agente policial resultar em danos, mesmo que graves, como homicídio, não implica automaticamente na aplicação da ação de regresso contra ele. Desde que a conduta que causou o dano esteja dentro dos limites do desempenho de suas funções, sem excessos, o agente não será obrigado a ressarcir a Administração Pública. Esta, por sua vez, será responsabilizada objetivamente sob a teoria do risco administrativo e deverá indenizar a vítima do dano.

Portanto, conclui-se que os danos decorrentes das ações dos policiais no exercício de suas funções serão imputados ao Estado, desde que essas ações estejam dentro do estrito cumprimento do dever legal ou em situações de legítima defesa, isentando o agente de responsabilidade pelo evento danoso. Essa isenção representa uma das diversas causas excludentes de responsabilidade que, quando presentes, eliminam a possibilidade de responsabilização do agente público.

Além disso, conforme preceitua Nucci (2019), a legítima defesa, quando utilizada de maneira proporcional e adequada, constitui uma causa excludente de responsabilidade penal, justificada pela necessidade de proteger a ordem pública ou o direito à vida, dificultando a efetivação de intentar a ação de regresso, uma vez que a atuação dos policiais se dá sempre

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

no estreito dos limites estabelecidos na legislação, por atuarem na linha de frente das operações policiais.

Por sua vez, o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1385315 pelo Supremo Tribunal Federal representa um marco significativo na definição da responsabilidade do Estado nos casos de morte ou ferimento decorrente de operações policiais de segurança pública. Ao adotar a Teoria do Risco Administrativo, a Suprema Corte reconheceu que o Estado deve responder civilmente pelos danos causados durante suas operações, independentemente de culpa direta, baseando-se na premissa de que o risco é inerente à atividade estatal⁷.

Contudo, no tocante à ação de regresso contra o agente policial transgressor, em sede de Recurso Extraordinário 841526 (2016), os ministros da Suprema Corte decidiram que se um agente policial causa danos a terceiros enquanto atua dentro das limitações legais e em conformidade com o estrito cumprimento de dever legal ou em legítima defesa, o Estado é responsável pelo devido ressarcimento. No entanto, o ponto controverso reside na exclusão da possibilidade de ação regressiva do Estado, quando a conduta se enquadra dentro do estrito cumprimento ou legítima defesa, ante a justificativa de restar demonstrado que o agente não agiu com intenção criminosa ou negligência (RE 841526).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das reflexões apresentadas ao longo deste estudo, fica claro que a responsabilidade estatal nas ações dos policiais militares durante operações de segurança pública é uma questão de grande complexidade, exigindo uma abordagem interdisciplinar no campo jurídico. A Constituição Federal de 1988 estabelece claramente que a segurança pública é um dever do Estado, atribuindo às polícias administrativa e judiciária a missão de manter a ordem pública.

Contudo, a implementação dessas normas enfrenta desafios significativos, desde a efetividade das políticas públicas até a proteção dos direitos humanos e garantias fundamentais. Conclui-se que a responsabilidade estatal nas ações dos policiais é um princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, demandando ações concretas para assegurar a eficácia das políticas de segurança e o respeito irrestrito aos direitos humanos.

⁷ ARE 1385315, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-06-2024 PUBLIC 13-06-2024 REPUBLICAÇÃO: DJe-s/n DIVULG 19-06-2024 PUBLIC 20-06-2024)

Nesse contexto, a jurisprudência da Suprema Corte tem consolidado a visão de que o Estado é responsável pelas condutas dos policiais, obrigando-se a adotar medidas preventivas e reparatorias diante de condutas ilícitas ou abusivas.

Por fim, ressalta-se a complexidade e a dificuldade do Estado em impor ação de regresso contra os agentes devido à sua atuação no estrito cumprimento de dever legal ou em legítima defesa, que se baseiam no reconhecimento da necessidade de conceder margem de manobra aos policiais em situações de risco e emergência, ou seja, a própria lei reconhece a justificativa de suas ações.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ronaldo; VASCONCELOS, Joilson. A Responsabilidade do Estado nas Condutas Praticadas por Policiais Militares na Promoção das Ações de Segurança Pública do Estado. Disponível em: doi.org/10.51891/rease.v9i5.9884. Acesso em 22 jul. 2024.

ARAÚJO, Maria Neves de. Responsabilidade Civil do Estado por atos praticados com abuso de poder. EMERJ. 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2012/trabalhos_12012/mairanevesaraujo.pdf. Acessado em 24 de jul. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo – 21 ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 30. ed. rev., atual. e ampl. –São Paulo: Atlas, 2016.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 de julho de 2024.

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

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal. -18. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

NetoE. S. M., & LisboaC. M. N. (2019). Responsabilidade civil do estado na atuação de seus agentes policiais: Uma revisão narrativa. Revista Eletrônica Acervo Científico, 6, e1901. Disponível em: <https://doi.org/10.25248/reac.e1901.2019>. Acesso em: 22 de julho de 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Direito Penal: Parte Geral.17ªed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

RECURSO E 841526.2016. In: SUPREMO Tribunal Federal. Rio Grande do Sul.

Relator Fux. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11428494>. Acesso em: 22 jul. 2024.

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

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

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil: volume único. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TARTUCE, Flávio. Manual de direito civil. – 8^a ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Método, 2018.