



DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
“LUÍS DE CAMÕES”

REFLEXÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO
ESTADO POR EXCESSOS DA ATIVIDADE POLICIAL NO ORDENAMENTO
PORTUGUÊS E BRASILEIRO

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Direito

Autora: Sandra Mara Guaglianoni Neto

Orientador: Professor Doutor Ricardo Lopes Dinis Pedro

Número do candidato: 20161204

Janeiro de 2022

LISBOA

Aos meus mestres, Hermes Tiaraju de Andrade e Silva e José João Maria de Azevedo, que me ensinaram, nos primórdios da minha vida profissional, a nobre missão do servidor público.

AGRADECIMENTOS

O presente estudo foi levado a efeito a partir do conhecimento prático e acadêmico vivenciado ao longo dos anos, não se podendo olvidar de todas aquelas que participaram da caminhada.

Inicialmente, cumpre um agradecimento aqueles que me forjaram, desde criança, com preceitos de respeito ao outro, dedicação, humildade e resiliência, meus pais.

A minha filha Yasmin Guaglianoni Porto que, desde muito criança, conviveu comigo nos bancos da faculdade, participando de aulas, de encontros de grupos, agradeço pelo companheirismo e pela compreensão nas minhas constantes faltas.

Ao Professor Doutor Ricardo Pedro, meu orientador, sempre atencioso e preciso, conduzindo-me nesta pesquisa com parâmetros objetivos para seu êxito.

Ao meu amado Vinícius de Oliveira Braz Deprá pela parceria, pela troca de ideias e, principalmente, por me fazer acreditar na superação de meus limites.

A todos aqueles que no meu caminho foram essenciais ao meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Neste viés, é imprescindível agradecer aos meus amigos Dra. Alessandra Rosseti Ruoso, Dra. Diana Paula Sana, Dr. Fabio Casagrande Machado e Dra. Paula da Silva Rodrigues Brum Marques, dedicados e competentes Procuradores do Estado do Rio Grande do Sul, com os quais, enquanto assessora jurídica, pude travar discussões e auferir aprendizados relevantes acerca da responsabilidade estatal, não podendo deixar de ressaltar meu agradecimento especial à Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, na pessoa do seu Procurador-Geral do Estado, Dr. Eduardo Cunha da Costa, instituição relevante para minha formação e pela qual tenho o maior respeito e honra por ter pertencido aos seus quadros, diante de sua essencial defesa estatal e observância do interesse público em prol da sociedade.

Aos meus colegas Daniel Blume Pereira de Almeida, Daniel Tonetto, Eliete Rodrigues e Luciane Bertolletti por serem essenciais ao mundo novo do saber que se descortinava nos bancos da Universidade.

Aos meus colegas do Mestrado, que sempre colaboraram para o bom andamento das aulas, de forma solidária e responsável, fazendo com que a missão de “Chefe de Turma” fosse leve e efetiva.

Aos professores da Universidade Autónoma de Lisboa pela acolhida e pelo ensinamento essencial ao meu aperfeiçoamento intelectual e profissional.

RESUMO

Na esfera da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, o presente estudo está afeto à análise da observância dos preceitos do Estado Democrático de Direito pela Administração Pública, quando causadora de um ato lesivo, no exercício da atividade policial, por extrapolar seus poderes e os limites legais, repercutindo na esfera dos administrados e, para tanto, ensejando o dever de reparação. Especificamente à função administrativa, o exercício do Poder de Polícia deve pautar-se em prerrogativas específicas atinentes a sua autoexecutoriedade e coercibilidade, haja vista se tratar de limitador dos direitos individuais. No entanto, o Estado, no seu exercício, não deve extrapolar aos ditames legais, em observância ao interesse público e à dignidade humana, afastando qualquer abuso do poder político estatal. Nesta seara, a atuação da polícia está associada a critérios de legalidade e observância aos direitos individuais, sendo que na ocorrência de excessos, por abuso ou desvio de poder, que operem ao cidadão danos na sua esfera patrimonial ou moral, o Estado deve arcar com a respectiva reparação, haja vista a ilicitude do ato. Na Constituição da República Portuguesa, destaca-se o artigo 22.º, o qual orienta a responsabilidade civil direta do Estado e demais entidades públicas, bem como de seus agentes. Em decorrência do ditame constitucional, a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, aprovou o regime da responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas (RRCEE) e, mais especificamente, que tratam da função administrativa e a responsabilidade por fatos ilícitos, pelo risco e pelo sacrifício. Já no ordenamento brasileiro, a matéria da responsabilidade do Estado é prevista única e exclusivamente pelo Art. 37, § 6.º e § 7.º, da Constituição da República Federativa do Brasil não havendo outro suporte normativo para sua regulação, pautando-se as decisões em critérios jurisprudenciais. Importante, nesta seara, contextualizar acerca das forças segurança nos dois países, desde sua origem, natureza, atribuições e vinculação de dependência, posto que as estruturas entre os países trazem diferenças que repercutem na seara da responsabilização. Ao final, a relevância está em analisar como a atividade jurisdicional de Portugal e Brasil enfrentam as questões acerca da responsabilidade extracontratual do Estado no excesso da atividade policial, considerando se tratar de um dever atrelado à observância dos ditames legais indissociáveis aos direitos fundamentais e para tanto o poder público deve adequar seus parâmetros de atuação e observar sua primordial relevância em prol da realização da justiça material em observância aos preceitos do Estado Democrático e de Direito.

Palavras-chave: Responsabilidade Extracontratual do Estado – Função Administrativa – Poder Polícia – Excesso e Desvio de Poder – Segurança Pública – Polícia – Portugal – Brasil - Decisões Judiciais

ABSTRACT

In the sphere of Extra-contractual Civil Liability of the State, this study is concerned with the analysis of the observance of the precepts of the Democratic State of Law by the Public Administration, in its administrative function, when causing a harmful act, by unlawfulness, in the exercise of police power judiciary, which has repercussions in the sphere of those administered and the duty of reparation. Specifically with regard to the administrative function, the exercise of Police Power, both in the administrative or judicial sphere, must be based on specific prerogatives relating to its self-execution and coercibility, given that it limits individual rights. However, the State, in its exercise, must not extrapolate to the legal dictates, in observance of the public interest and human dignity, avoiding any abuse of the State's political power. In this area, the action of the judicial police is subject to criteria of legality and observance of individual rights, and in the event of excesses, due to abuse or misuse of power, that inflict damage to the citizen in their patrimonial or moral sphere, the State must bear with the respective repair, given the illegality of the act. In the Constitution of the Portuguese Republic, article 22 stands out, which guides the direct civil liability of the State and other public entities, as well as their agents. As a result of the constitutional dictate, Law No. 67/2007, of December 31, approved the civil liability regime of the State and other public entities (RRCEE) and, more specifically, which deal with the administrative function and the responsibility for unlawful facts. In the Brazilian legal system, the matter under the responsibility of the State is provided for solely and exclusively by Article 37, § 6 and § 7, of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, with no other normative support for its regulation, based on decisions based on jurisprudence criteria, which brings legal uncertainty to the entire system. It is important, in this area, to contextualize about the security forces in the two countries, from their origin, nature, attributions and dependency relationship, since the structures between the countries bring differences that have repercussions in the area of accountability. In the end, the relevance is to analyze how the judicial activity of Portugal and Brazil face the questions about the extra-contractual responsibility of the State in the excess of police activity, considering that it is a duty linked to the observance of legal dictates inseparable from fundamental rights and for that the public power must adapt its parameters of action and observe its primordial relevance in favor of the realization of material justice.

Keywords: Extra-contractual State Liability – Administrative Function – Police Power – Excess and Diversion of Power – Public Security – Police – Portugal – Brazil - Judicial Decisions

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DO ESTADO.....	16
1.1 Fundamentos e Teorias sobre a Responsabilização Estatal.....	16
1.2 Aspectos Jurídico Normativos em Portugal e no Brasil.....	20
1.3 A Responsabilidade Estatal no Exercício de sua Função Administrativa: Por Fato Ilícito, pelo Risco e pelo Sacrifício.....	24
2 O ESTADO E O EXERCÍCIO DO PODER: PRERROGATIVAS DE LIMITAÇÃO E OBSERVÂNCIA AO DIREITOS INDIVIDUAIS.....	31
2.1 Prerrogativas do Estado, suas Funções e Poderes da Administração Pública	35
2.2 Poder de Polícia: Sua Nuance na Limitação de Direitos e na Observância aos Direitos Fundamentais.....	37
3 DIRETRIZES SOBRE A SEGURANÇA NO ESTADO: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE AS FORÇAS POLICIAIS EM PORTUGAL E BRASIL	42
3.1 Das Forças Policiais em Portugal.....	54
3.1.1 Histórico, Naturezas e Atribuições.....	56
3.1.2 Da Polícia de Segurança Pública (PSP).....	58
3.1.3 Da Polícia Judiciária (PJ).....	59
3.2 A Polícia no Brasil: Histórico, Naturezas e Atribuições.....	61
3.2.1 Da Polícia Militar (PM).....	66
3.2.2 Da Polícia Civil (PC).....	68
4 A RESPONSABILIDADE ESTATAL E A ATIVIDADE POLICIAL	71
4.1 Excesso na Atuação Estatal: Abuso de Poder.....	71
4.2 A Responsabilidade Estatal na Administração da Justiça na Atividade Policial das Forças de Segurança em Portugal	74
4.3 A Responsabilidade Estatal na Função Administrativa pelo Fato Ilícito na Atividade Policial.....	79
5 REFLEXÕES SOBRE AS DECISÕES JUDICIAIS RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO EM PORTUGAL E BRASIL	83

5.1	Decisões em Portugal: Breve Análise em Casos Específicos.....	86
5.2	Decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.....	94
5.3	...Tutela Jurisdicional na Responsabilização Estatal: Análise Crítica sobre os Regimes de Portugal e Brasil.....	110
	CONCLUSÃO.....	114
	FONTES DOCUMENTAIS.....	117
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	1

20

PRINCIPAIS ABREVIATURAS

LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LOPSP	Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
PC	Polícia Civil
PJ	Polícia Judiciária
PM	Polícia Militar
PSP	Polícia de Segurança Pública
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
RRCEE	Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado
STA	Supremo Tribunal Administrativo
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TCA	Tribunal Administrativo do Círculo

INTRODUÇÃO

O Estado, no agir de sua função pública associada ao poder emanado pelo povo, deve pautar sua atuação em prol da coletividade, em atenção aos princípios da legalidade, igualdade e da supremacia do interesse público, observando que a conduta de seus agentes reflete na adequada prestação do serviço público, em observância, também aos direitos e garantias individuais, sob pena que o afastamento de tais pressupostos possa trazer uma violação passível de prejuízos e responsabilização.

Neste sentido, a responsabilidade estatal demonstra-se como um corolário de observância aos parâmetros constitucionais de legalidade e igualdade, bem como na devida exigência de o Estado também se ater ao devido cumprimento de suas funções constitucionalmente definidas, como a função executiva, legislativa e judiciária, observando que ações e omissões que violem tais preceitos fundamentais incidem de forma onerosa sobre o cidadão, o qual merece ter seu prejuízo reparado, diante de um ação ou omissão lesiva.

Considerando que o tema abordado no presente estudo trata de Reflexões sobre a Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por Excessos da Atividade Policial em Portugal e Brasil, visa-se analisar como os ordenamentos tratam a matéria, no seu viés constitucional e legal, bem como a forma da devida prestação jurisdicional.

Para tanto, distribui-se a presente dissertação em 05 capítulos, iniciando-se pela análise da Responsabilidade Civil Extracontratual Estatal com seu aprofundamento acerca de seus fundamentos e teorias, seus aspectos jurídico-normativos em Portugal e Brasil, bem como os pressupostos para a responsabilização na função administrativa do Estado, por fato ilícito, pelo risco e pelo sacrifício.

Na sequência, contextualizam-se a noção de Estado, seus poderes, as perspectivas doutrinárias acerca do poder de polícia, tanto no âmbito da polícia administrativa como da polícia judiciária.

Abordam-se, mais precisamente, no próximo capítulo as diretrizes sobre a segurança no Estado analisando-se as forças policiais, suas origens, naturezas e atribuições, tanto em Portugal como no Brasil.

Na sequência, a atividade policial é analisada diante do contexto do excesso de poder, com a exacerbação dos limites estatais no agir de restrição de direitos dos administrados e, assim, incorrendo em responsabilização estatal. Para tanto, traça-se uma breve análise sobre a responsabilização na administração da justiça por fatos envolvendo a

polícia criminal, para após discorrer sobre a responsabilidade estatal por fato ilícito decorrente da função administrativa.

Ao final, passa-se a analisar a atividade jurisdicional no Portugal e no Brasil acerca da matéria a fim de verificar a incidência da responsabilização por excessos na atividade policial que gere dano ao administrado em cada ordenamento jurídico.

Especificamente à Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, necessita-se discorrer historicamente sobre tal hipótese, sendo que se verifica, de início, nos Estados Absolutistas, vigia a irresponsabilidade total dos soberanos por prejuízos causados aos seus súditos. No entanto, importante trazer à baila que normativas antigas, como Código de Hamurabi, a Lei das XII Tábuas, entre outros, discorriam sobre a possibilidade da responsabilização, sem adentrar na questão estatal, mas que aquele que causasse algum prejuízo a outrem deveria reparar.

No decorrer da evolução, o Direito Romano surge com a exclusão da responsabilização com o próprio corpo para a ideia de reparação, surgindo, ainda a possibilidade de responsabilização extracontratual, chamada de aquiliana. A partir de tal normatização, com o Estado Liberal, surge na França, a primeira possibilidade de responsabilização estatal por fatos envolvendo o exercício de uma função estatal que trouxe prejuízos ao administrado, chamado de Caso Blanco.

Chegando-se ao Estado Moderno, importante trazer as teorias acerca da responsabilização, que evoluíram desde civilistas até os publicistas, em que se parte da constatação do risco integral, independentemente de qualquer arguição de culpa para a exclusão do dever estatal, até a teoria do risco administrativo, a qual é recepcionada no atual modelo, por se tratar de uma forma de se atentar ao interesse público e diminuir a repartição dos prejuízos genericamente com a coletividade.

Constatada a responsabilidade Extracontratual do Estado como uma evidência de justiça material, verificam-se os aspectos jurídico-normativos que embasam sua incidência tanto em Portugal e Brasil, desde preceitos constitucionais até a normatização portuguesa, em atenção às exigências da União Europeia. Para tanto, discorre-se acerca das funções estatais que possam ferir os direitos dos administrados, no exercício de prerrogativas legislativas, judiciárias e, especificamente, administrativa.

Contextualizada a função administrativa do Estado, faz-se necessária a análise acerca do Estado e seus poderes, principalmente, sobre a atuação na condução dos direitos dos administrados, chegando-se ao uso da força estatal para sua limitação com o Poder de Polícia a fim de a sociedade seguir parâmetros de atuação pautadas em condutas que não maculem o

direito da coletividade. Neste passo, impera a necessidade de demonstrar como o Estado atua na forma de polícia administrativa e, principalmente, como polícia judiciária, trazendo à baila a noção de polícia e segurança pública como essencial para assegurar a ordem e a convivência pacífica.

Importante, neste sentido, trazer as questões atinentes ao exercício do poder polícia respaldado em ditames de observância à legalidade, bem como aos preceitos de respeito aos direitos individuais, a fim de que a atuação estatal não extrapole e abuse de suas prerrogativas, nos limites do excesso e desvio, a fim de incorrer em lesão aos direitos dos administrados que merece ser reparada.

Enfatiza-se, por oportuno, passar por decisões judiciais acerca da matéria a fim de verificar como a responsabilização estatal pela atividade policial é analisada pelo corpo judicial, diante da existência de uma normatização apregoada pelo ordenamento português, bem como em decorrência do texto constitucional brasileiro, a fim de demonstrar suas diferenças e principalmente sua efetividade em observância aos preceitos do Estado Democrático de Direito.

1 RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

A Responsabilidade do Estado percorreu um longo caminho até se encontrar nos moldes atuais, em que o Estado Direito Democrático se pauta, primordialmente, na atuação restrita à legalidade, sendo a responsabilidade estadual, como J. J. Canotilho expressa, um instrumento da legalidade, já que a atividade observa estritamente o direito, e o ressarcimento pelo prejuízo indevidamente suportado traduz a realização da justiça material.¹

Neste viés, importante consignar que a responsabilidade estatal visa satisfazer um interesse social reparador quando o Estado, ao exercer seu mister, acarreta qualquer sacrifício aos administrados, ficando pendente a necessidade de reparação como uma forma de garantir justiça e igualdade.²

Para sua devida efetividade nos dias atuais, para que haja a devida indenização na ocorrência de dano causado pelo Estado, passou-se da total irresponsabilidade dos Estados Absolutistas, em que o monarca era considerado infalível, até a responsabilidade objetiva, nas modalidades risco administrativo e risco integral.

1.1 Fundamentos e Teorias sobre a Responsabilização Estatal

A questão da responsabilização por prejuízos causados a terceiros é normatizada desde as civilizações antigas, como o Código de Hammurabi e o Código de Manu, ambos baseados na Lei de Talião. A Lei das XII Tábuas também trazia no seu conteúdo normativo o direito das obrigações entre as partes, com a possibilidade de reparação, como pode se observar, por exemplo, na Tábua 7, que trata dos delitos, prescrevendo o cabimento de ação contra aquele que faz pastar o seu rebanho no campo de outrem.³

Com o advento da Lei *Poetelia Papiria*, do Direito Romano, a inovação tratou de prescrever que o causador do dano passasse a responder com seu patrimônio e não mais com o corpo. A sua evolução deu-se com a *Lex Aquilia*, que nos dias atuais, traduz a responsabilidade extracontratual como sinônimo de aquiliana.

¹ CANOTILHO, José João Gomes - **A Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p.32.

² OTERO, Paulo – Direito Fundamental à Responsabilidade Civil dos Poderes Públicos e Crise Financeira: Esboço de uma Metodica Ponderativa de Restrição – **O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência**. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão, Coordenadores. Coimbra: AAFDL Editora, 2017. p. 13 e 16.

³ PRADO, Antonio Orlando de Almeida (org.) - **Código de Hamurabi, Lei das XII Tábuas, Manual dos Inquisidores, Lei de Talião**. São Paulo: Paulistanajur Ltda, 2004. p. 62.

A fim de contextualizar, tal lei romana surgiu pela proposição de um tribuno, chamado Aquílio, tendo por objetivo proteger os plebeus por prejuízos ocorridos em suas propriedades por atos dos patrícios, e assim afastando as regras taliônicas.⁴

Durante esta trajetória, de irresponsabilidade estatal até os moldes atuais, a configuração da responsabilidade estatal extracontratual (aquiliana), consiste no dever de reparação vinculado, única e exclusivamente à lei, independentemente de qualquer instrumento jurídico firmado entre as partes.⁵ Ou seja, fora de uma relação contratual.⁶

A irresponsabilidade, na maioria dos estados absolutistas, por qualquer prejuízo que os súditos sofressem em razão de atos da monarquia reportava-se a ideia de *The King can do no wrong*, ou seja, o soberano por se configurar como a própria lei e direito não errava, sendo incontestável qualquer alegação que confrontasse a sua decisão, pois esta era soberana.

Tal paradigma secular começou a perder sua força, a partir da Lei 28 *Pluviose* do ano VIII, ou seja, no ano de 1800⁷, promulgada na França, considerada como o nascedouro do direito administrativo. Respectivamente à responsabilidade, um julgado basilar do Conselho do Estado Francês, conhecido como o Caso Blanco⁸, foi proferido em 1873, que condenou o Estado em ação promovida em decorrência de acidente que acarretou a amputação da perna da vítima.

Importante frisar que também a partir de tal mudança de paradigma, criou-se órgãos de jurisdição administrativa, salvaguardando, assim, o dogma da separação dos poderes, como mencionado por J.J. Canotilho.⁹

Nota-se que a responsabilidade civil se desenvolve, até chegar aos moldes atuais, a partir do século XVIII diante das discussões sobre liberdade individual.¹⁰

⁴ JÚNIOR, José Cretella - **Tratado de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1970. Segundo o autor “(...) imperava o regime jurídico da Lei das XII Tábuas, que continha regras isoladas, ao contrário do regime Aquiliano, que é uma verdadeira sistematização no sentido de punir por um determinado tipo de ação todos os atos prejudiciais a alguém, no regime da Lei Aquília, é introduzido um novo delito civil – o *damnum injuria datum* -, isto é, prejuízo causado à coisa alheia, delito que, à semelhança do furto, empobrece a vítima, sem, no entanto, enriquecer o seu autor”.

⁵ GIORDANI, José Acir Lessa – **A responsabilidade Civil Objetiva Genérica no Código Civil de 2002**. p. 14

⁶ CAUPERS, João; EIRÓ, Vera – **Introdução ao Direito Administrativo**. 12.^a ed. Lisboa: Ancora Editora, 2016. p. 314.

⁷ “...esta lei de 1800 contém, em síntese, preceitos sobre organização administrativa e sobre litígios contra a Administração (...) quanto aos litígios, referida lei atribuiu ao Conselho de Estado funções de órgão consultivo, juiz de contestações em matéria administrativa e instância de apelação das decisões tomadas pelos conselhos de prefeitura no âmbito de sua competência para dirimir litígios(...)”. MEDAUAR, Odete - **O Direito Administrativo em Evolução**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 10 – 11.

⁸ O objeto da ação foi motivado em razão de um acidente em que a vítima teve sua perna amputada, condenando o Estado ao pagamento de uma pensão vitalícia a Agnes Blanco pela ação dos seus funcionários. Disponível em <<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/tribunal-des-conflits-8-fevrier-1873-blanco>> Acessado em 30-12-2021

⁹ *Op. Cit.* p. 51

¹⁰ GILISSEN, John - **Introdução histórica ao direito**. Trad. A. M. Hespemha e L. M. Macaísta Malheiros. 3. ed. Lisboa, Portugal: Calouste Gulbenkian, 2001. p. 750.

No entanto, a discussão acerca da responsabilidade estatal persistiu no século XIX, apontando óbices na sua delimitação, como a personalidade pública do Estado, a separação dos poderes até o dogma da soberania, encerrando-se por completo na década de 40, em decorrência da *Federal Tort Claim Act* e *Crown Proceeding Act*¹¹, normas dos Estados Unidos da América e na Inglaterra, respectivamente. Como mencionado pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles: “Caíram, assim, os últimos redutos da irresponsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes”¹².

Nessa toada, um divisor de águas quanto à possibilidade, mesmo que em pequena escala, de responsabilizar o Estado, foi a adoção das teorias civilistas/privatistas que o responsabilizava por atos de gestão.

Odete Medauar menciona que:

na época se afirmava que, ao praticar atos de gestão, o Estado teria atuação equivalente à dos particulares em relação aos seus empregados ou prepostos: como para os particulares vigorava a regra da responsabilidade, nesse plano o Estado também seria responsabilizado, desde que houvesse culpa do agente. Ao editar atos de império, estreitamente vinculados à soberania, o Estado estaria isento de responsabilidade.¹³

Na segunda fase da Teoria Civilista, exigia-se a comprovação do elemento subjetivo (dolo e culpa), chamando-a de Teoria da Responsabilidade Subjetiva do Estado, o que representava um ônus injusto para a vítima e dificultava a responsabilização.¹⁴

Importante mencionar, neste ponto, a diferenciação entre culpa e dolo para delimitar acerca da responsabilidade. Para tanto, tem-se a culpa *lato sensu* que abrange tanto o dolo como a culpa *strictu sensu*.

Segundo Giordani¹⁵, contemporaneamente, a doutrina entende que age com dolo aquele que possui consciência que seu comportamento por causar dano a outrem, caracterizando-se assim os elementos de consciência da ilicitude e possibilidade do resultado lesivo. Já a culpa *strictu sensu*, segundo Cavalieri, trata-se de uma conduta voluntária, em que há inobservância de um dever de cuidado, ou seja, há omissão de diligência exigível, acarretando um dano, também involuntário, porém previsto ou previsível.¹⁶

¹¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da - **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed., rev. atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodium, 2011. p. 332

¹² MEIRELLES, Hely Lopes - **Direito Administrativo Brasileiro**. 15ª ed., atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. p. 546.

¹³ MEDAUAR, Odete - **Direito Administrativo Moderno**. 21 ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 431.

¹⁴ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira - **Curso de Direito Administrativo**. 16.ª ed., rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 587.

¹⁵ *Op. Cit.* p. 17

¹⁶ CAVALIERI FILHO, Sérgio - **Programa de Responsabilidade Civil**. 6.ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2006. p. 59.

Diante disso, em razão da necessidade de comprovação de todos os critérios acima informados pela vítima, demonstra-se quase um óbice intransponível para a responsabilização estatal, o que necessitou ser revisto pelas teorias a seguir.

Com o advento das teorias publicistas, afastou-se a necessidade de comprovação de culpa do agente, sendo suficiente a comprovação da chamada “falta do serviço”, uma culpa especial da Administração, pela inexistência, pelo mau funcionamento ou pelo retardamento do serviço, a que se convencionou chamar de culpa administrativa.¹⁷

Após, apresentou-se a teoria do acidente administrativo, em que havendo o acidente, que se trata da imprevisibilidade do serviço irregular, estaria caracterizada a responsabilidade, surgindo a reparação apenas da lesividade do ato, chamando-se de teoria do risco administrativo.

Na sequência, surgiu a teoria do risco integral, sendo incabível, segundo Diogo Figueiredo, por parte do Estado qualquer prova em contrário, independente da culpa exclusiva ou concorrente do lesado.¹⁸ Tal teoria, segundo Sérgio Cavalieri conduz ao abuso e à iniquidade, haja vista a impossibilidade de arguir qualquer causa de afastamento do nexos causal. Apesar de algumas divergências doutrinárias, o que persiste é a responsabilização estatal objetiva com base na teoria do risco administrativo.¹⁹

Vale relembrar algumas teorias dos publicistas que tratam da responsabilização meramente objetiva, a fim de afastar qualquer presunção de culpa, como a teoria do sacrifício de Otto Mayer, que exige apenas o nexos de causalidade entre a medida causadora do dano e o sacrifício; a ideia de segurança social de Duguit alicerçada num dever indenizatório total, independentemente do mau ou bom funcionamento do serviço público; a ideia de lesão de Orlando, que afasta culpa ou conduta lesiva, se atendo apenas na existência do dano há o dever indenizatório; e a ideia de risco de Cunha Gonçalves.

Como já mencionado, pela dificuldade de se imputar ao lesado a prova de culpa estatal, em razão do princípio da solidariedade, a teoria do risco administrativo, adotada pelos Estados Modernos, que “faz surgir a obrigação de indenizar o dano do ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes, basta a lesão sem o concurso do lesado.”²⁰

A teoria do risco administrativo, apesar de afastar a necessidade de prova da culpa, como já mencionado, possibilita arguição de exclusão do nexos causal por fato

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**. ed. atual. São Paulo: Editoria Revista dos Tribunais, 2010. p. 781.

¹⁸ *Op. Cit.* p. 588.

¹⁹ *Op. Cit.* p. 254

²⁰ *Op. Cit.* p. 783.

exclusivo da vítima, caso fortuito, força maior ou fato exclusivo de terceiro. Ou seja, se o dano ocorrido não possui relação de causa e efeito com a atividade estatal, não haverá responsabilização.

Apesar das diversas teorias apresentadas, o que se mostra indiscutível é a necessidade da existência de dano para que haja responsabilização estatal²¹

1.2 Aspectos Jurídico Normativos em Portugal e Brasil

No contexto português, também se discorreu da irresponsabilidade total até a responsabilização que culminou no artigo 22.º da CRP, em preceitos de Código Civil e na Lei n.º 67/2007.

Na obra *Constituição da República Portuguesa Anotada*, J.J. Canotilho e Vital Moreira, ao explicitar o artigo 22.º da CRP, entendem que estabelecer constitucionalmente a imputação ao Estado por prejuízos causados na sua atividade, tanto por agentes ou entidades é um ditame do Estado Democrático de Direito.²²

Leciona o Professor Ricardo Pedro que embora não haja unanimidade entre os doutrinadores de que o artigo 22.º contempla todas as espécies de responsabilidade civil, a reparação deverá persistir com amparo nos artigos 1.º, 2.º e 13.º da CRP.²³ Ou seja, a reparação vem albergada nos princípios fundamentais da República Portuguesa e no Estado de Direito Democrático, bem como no princípio da igualdade.²⁴

²¹ DIAS, José Aguiar - Da responsabilidade civil. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 169.

²² “O sentido geral desta norma constitucional é sem dúvida, consagrar o princípio da responsabilidade dos poderes públicos (Estado e demais entidades públicas) pelos prejuízos causados por acções ou omissões dos titulares dos seus órgãos, lesivas de direitos ou interesses dos particulares. Estabelecer, como princípio, a responsabilidade do Estado e demais entidades públicas significa conferir dignidade constitucional a um princípio concretizador do Estado de Direito superando definitivamente os regimes que durante muito tempo consagravam a irresponsabilidade civil dos actos do poder público.” CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 4.ª ed. rev. reimp. Coimbra: Coimbra Ed, 2014. p.426.

²³ PEDRO, Ricardo – **Estudos sobre Administração da Justiça e Responsabilidade Civil do Estado**. Lisboa: AAFDL, 2016. p. 11.

²⁴ “Artigo 1.º - República Portuguesa

Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Artigo 2.º Estado de direito democrático

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa. (...)

Artigo 13.º Princípio da igualdade

1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.

2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual. (...)”

Assim, a partir da Constituição e do Código Civil, quanto à responsabilização extracontratual por atos de gestão pública, foi promulgada a Lei n.º 67/2007 que aprovou o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado (RRCEE) e demais Entidades Públicas, inovando ao tratar da discussão por atos das funções político-legislativa e judicial, além da administrativa, no artigo 1.º, n.º 1.²⁵

Miguel Assis Raimundo leciona:

o sistema de responsabilidade civil pública por danos causados aos particulares se organiza, hoje, de acordo com uma separação de regimes correspondentes às diferentes funções do Estado – administrativa, político-legislativa ou legislativa, e jurisdicional.²⁶

Neste diapasão, haverá responsabilidade quando a lesividade das condutas advirem de tais funções e em decorrência exclusiva do exercício.²⁷

A responsabilização ocorrerá quando os prejuízos surjam de uma atividade de âmbito privado ou de uma atividade de âmbito público, ou seja, dependendo da atividade exercida pelas entidades ou órgãos, o abrigo jurídico dar-se-á na esfera civil em atividades de gestão privada, ou seara administrativa, no caso de atividades de gestão pública, delimitando-se, no entanto a competência a justiça administrativa, nos termos do ETAF (Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais) e do CPTA (Código do Processo nos Tribunais Administrativos) vigentes, entendimento já pacificado no Supremo Tribunal Administrativo.²⁸

O Regime de Responsabilidade estabelece como sujeitos passíveis de responderem pelos danos, nas ações e omissões, as pessoas coletivas de direito público, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes públicos; demais trabalhadores do serviço das entidades abrangidas, considerando-se extensivas a estes as referências feitas aos titulares de órgãos, funcionários e agentes e pessoas coletivas de direito privado e respectivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares.²⁹

²⁵ “Lei n. 67/2007 - Artigo 1., 1 — A responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas colectivas de direito público por danos resultantes do exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa rege -se pelo disposto na presente lei, em tudo o que não esteja previsto em lei especial”

²⁶ RAIMUNDO, Miguel Assis - Concurso de imputações por actos de diferentes funções do Estado. **Novos Temas da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas**. Coordenação Carla Amado Gomes e Miguel Assis Raimundo. Lisboa: ICJB, 2013. p. 25.

²⁷ *Op. Cit.* p. 11.

²⁸ “Acção de Responsabilidade Civil Extracontratual. Tribunal Competente Relação Jurídica Administrativa relação jurídica tributária Sumário:(...) IV - por ser assim aquela acção é uma típica acção de responsabilidade civil extracontratual do Estado a qual se rege por normas de direito civil (cod. Civil) e de direito administrativo (lei 67/2007, de 31/12), o que, desde logo, determina que seja a área administrativa dos TAF a competente para o seu conhecimento. N.º convencional: jsta000p20623 n.º do documento: sap 201606010417data de entrada:05/04/2016 recorrente: juiz do TAF Braga (conflito negativo de jurisdição) recorrido 1:* votação: unanimidade” Supremo Tribunal Administrativo - Processo 0417/16.

²⁹ “Lei n. 67/2007 - Artigo 1

Para tanto, Carlos Cadilha afirma que tal sujeição passiva abarca todas as entidades, público e privadas, que estejam no exercício de atividades administrativas em prol do interesse público.³⁰

Importante mencionar que a responsabilização no âmbito extracontratual, de acordo com os preceitos acima, pauta-se nos princípios da legalidade e da responsabilidade, em observância ao Estado de Direito, que determina o exercício das atividades administrativas respeitando a Constituição e as leis, e em caso de atos indevidamente praticados ou situações omissas que causem prejuízos, os lesados poderão exercer seu direito de reparação³¹.

Impende ainda relevante, neste estudo, analisar a responsabilização do Estado Português, enquanto membro da União Europeia, por inobservância de tratados e diretivas que preceituam regras de relação entre seus membros e com os cidadãos.

Para tanto, o Tratado da União Europeia disciplina que há responsabilização extracontratual da Comunidade, com dever de indenizar, observando os princípios gerais comuns dos Estados-membros por danos causados no exercício das funções pelas instituições ou pelos seus agentes.

Assim, caso algum tratado seja descumprido, o Tribunal de Justiça da União Europeia processará todos os tipos de ações, entre elas, de reparação de danos culminando com indenizações e sanções no caso de responsabilização extracontratual do Estado por ofensas a determinações que deveriam ser cumpridas.

A República Portuguesa foi instada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, quando da vigência do Decreto-Lei n.º 48.051, por não observar o direito comunitário quando exigia prova de culpa ou dolo para responsabilização do Estado.³²

3 — Sem prejuízo do disposto em lei especial, a presente lei regula também a responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos por danos decorrentes de ações ou omissões adoptadas no exercício das funções administrativa e jurisdicional e por causa desse exercício.

4 — As disposições da presente lei são ainda aplicáveis à responsabilidade civil dos demais trabalhadores ao serviço das entidades abrangidas, considerando -se extensivas a estes as referências feitas aos titulares de órgãos, funcionários e agentes.

5 — As disposições que, na presente lei, regulam a responsabilidade das pessoas colectivas de direito público, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, por danos decorrentes do exercício da função administrativa, são também aplicáveis à responsabilidade civil de pessoas colectivas de direito privado e respectivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares, por ações ou omissões que adoptem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo.”

³⁰ CADILHA, Carlos – **O Novo Regime de Responsabilidade Civil do Estado e demais Entidades Públicas para o Exercício da Função Administrativa**. p. 2. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2021]. Disponível em: https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/encontroscsm/06eacsm/6encontroscsm_carloscadilha2.pdf

³¹ AMARAL, Diogo Freitas – **Curso de Direito Administrativo**. Vol. 1, 4.ª ed., Coimbra: Almedina. 2015. p. 487.

³² “Objecto -Incumprimento de Estado — Artigo 228.o CE — Não execução do acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Outubro de 2004 no processo C-275/03 — Transposição incorrecta da Directiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito

Com o advento da Lei n.º 67/2007, o Estado Português teve a chance de observar as regras comunitárias, no entanto, não foi suprida integralmente a falta. Nesse sentido, a doutrinadora Maria José Mesquita entende que a Lei n.º 67/2007 não se coaduna com o Direito da União Europeia.³³

Constata-se, assim, que o Direito Comunitário abarca as possibilidades de responsabilização extracontratual dos Estados-membros frente aos direitos dos possíveis lesados, em todas as funções exercidas pelo Poder Público, e que o ordenamento jurídico português, embora observe em lei específica a matéria, não contemplou expressamente tal possibilidade. Além disso, manteve a existência de uma responsabilização subjetiva com necessidade de comprovação de culpa em alguns casos que afronta o direito comunitário.

No ordenamento brasileiro, após vários diplomas, a Constituição Federal da República de 1988, seguiu o entendimento inaugurado em 1946, no art.º 37.º, § 6.º, adotando, em regra, a responsabilidade objetiva do Estado, no contexto da teoria do risco administrativo.³⁴ Estendendo sua aplicabilidade às prestadoras de serviço público, bem como prevendo, nos casos de dolo ou culpa, o direito de regresso ao responsável.

De acordo com Odete Medauar “o preceito constitucional estabelece duas relações de responsabilidade: a) a do Poder Público e seus delegados na prestação de serviços públicos perante a vítima do dano, de caráter objetivo, baseada nonexo causal ; b) do agente causador do dano, perante a Administração ou empregador, de caráter subjetivo, calcada no dolo ou culpa”.³⁵ Assim, pode-se afirmar que para que haja a responsabilidade de reparar o dano é necessário a presença de três pressupostos: conduta do agente, nexode causalidade e o dano.

Registre-se que a responsabilidade subjetiva estatal não foi afastada totalmente, pois na ocorrência de danos originados de fatos de terceiros, fenômenos da natureza ou pela

público de obras e de fornecimentos (JO L 395, p. 33) — Pedido de condenação no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória. 1) Não tendo revogado o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, que subordina a indemnização das pessoas lesadas em consequência da violação do direito comunitário em matéria de contratos de direito público ou das normas nacionais que o transpõem à prova da existência de culpa ou dolo, a República Portuguesa não tomou as medidas necessárias para a execução do acórdão de 14 de Outubro de 2004, Comissão/Portugal (C-275/03), e, por esse facto, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.º, n. 1, CE. 2) A República Portuguesa é condenada no pagamento à Comissão das Comunidades Europeias, na conta relativa aos «recursos próprios» das Comunidades Europeias, de uma sanção pecuniária compulsória de 19392 euros por cada dia de atraso na adopção das medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão de 14 de Outubro de 2004, Comissão/Portugal, já referido, a contar da data da prolação do presente acórdão até ao dia em que o referido acórdão de 14 de Outubro de 2004 for executado.” TRIBUNAL de Justiça Europeia - Processo C-275/03.

³³ MESQUITA, Maria José Rangel de – **O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas e o Direito da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2009. p. 75.

³⁴ “Art. 37, § 6 - 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 os responsáveis no caso de dolo ou culpa.”

³⁵ *Op. Cit.* p. 434.

falta do serviço ou sua ineficiência, a culpa deverá ser demonstrada pela vítima a fim de configurar a reparação.

Após discorrer acerca dos aspectos jurídico-normativos acerca da responsabilização estatal, passa-se a analisar acerca possibilidade indenizatória na função administrativa, ou seja, relativa às atribuições do Poder Executivo.

1.3 A Responsabilidade Estatal no Exercício de sua Função Administrativa: Por Fato Ilícito, pelo Risco e pelo Sacrifício

Diante de tal delimitação, constata-se que a responsabilidade civil extracontratual na função administrativa se lastreia na ação ou omissão, por fato ilícito, objetiva ou subjetiva, e pelo risco. Segundo o Professor Ricardo Pedro, tais possibilidades já estavam previstas no diploma anterior, sendo que o fato ilícito exige a constatação da ilicitude, culpa, dano e nexo de causalidade. Já pelo risco, excetua-se a culpa, para ficar restrita ao conceito de risco/perigo.³⁶

As funções do Estado, conforme discorre Maria Sylvia Di Pietro, abrangem as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas e a função administrativa é atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo – atividade concretamente e imediata que o Estado desenvolve, sobre regime jurídico de direito público, para a consecução de interesses coletivos. Em sentido subjetivo, são todos os entes aos quais a lei atribui o exercício dessa função.

Neste passo, do artigo 7.º ao artigo 10.º, quanto aos fatos ilícitos, o Regime discorre sobre as modalidades de responsabilidade, objetiva ou subjetiva, os agentes causadores, a ilicitude e as formas de culpa.

Registre-se que a responsabilidade subjetiva é aquela que se pauta no caráter ilícito e na inobservância do dever de cuidado configurada na culpa, além da existência de um fato voluntário - ação ou omissão, do prejuízo e do nexo de causalidade, tendo a lei delimitado em exclusiva ou solidária. A responsabilidade subjetiva exclusiva resta configurada quando o grau de culpa no exercício da função administrativa for limitado à leve, o que se presume, enquanto não demonstrado o dolo ou a culpa grave, ou pela inobservância dos deveres de

³⁶ *Op. Cit.* p. 21.

vigilância.³⁷ Para tanto, o autor da conduta agiu com diligência e zelo inferiores ao que era exigido, conforme ensina Caupers.³⁸

Já a Responsabilidade Objetiva, na lei, vem disciplinada pela falta do serviço, que se reconhece quando o dano não decorreu de uma conduta ou quando for impossível determinar sua autoria, definindo como anormal o serviço quando, respeitando os padrões médios de resultado e circunstâncias, fosse razoavelmente exigível uma atuação que não causasse danos.³⁹ Está-se aqui diante de uma conduta omissiva da Administração Pública que se exprime pela inobservância de um padrão objetivo de funcionamento.

Referente à responsabilização solidária, a lei preceitua, em seu artigo 8.º, que quando a ocorrência se der no exercício das funções e por causa dela⁴⁰, com dolo ou culpa grave ou grosseira, entendida como ações ou omissões ilícitas com diligência e zelo manifestamente inferiores ao exigido, deverá a Administração Pública, por vinculação, exercer o direito de regresso, sem prejuízo do procedimento disciplinar, para que se veja ressarcida do possível montante indenizatório.⁴¹

Há também sua delimitação quando ampara a ocorrência de danos decorrentes de atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos. Tem-se aqui a responsabilidade pelo risco, preceituada no artigo 11.º, n.º 1 e n.º 2, do RRCEE, quando o

³⁷ “Lei n. 67/2007 - Artigo 7., 1 — O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público são exclusivamente responsáveis pelos danos que resultem de acções ou omissões ilícitas, cometidas com culpa leve, pelos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, no exercício da função administrativa e por causa desse exercício.”

³⁸ *Op. Cit.* p.322.

³⁹ “Lei n. 67/2007 - Artigo 7.º (...) 3 — O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público são ainda responsáveis quando os danos não tenham resultado do comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou não seja possível provar a autoria pessoal da acção ou omissão, mas devam ser atribuídos a um funcionamento anormal do serviço. 4 — Existe funcionamento anormal do serviço quando, atendendo às circunstâncias e a padrões médios de resultado, fosse razoavelmente exigível ao serviço uma actuação susceptível de evitar os danos produzidos.”

Artigo 9.º (...) 2 — Também existe ilicitude quando a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos resulte do funcionamento anormal do serviço, segundo o disposto no n.º 3 do artigo 7.º”

⁴⁰ “Acórdão do Processo de Revista Excecional 90/18.0 NJLSB.L1. S 1. Responsabilidade civil do Estado. Responsabilidade Extracontratual. Homicídio. Ônus da prova. Responsabilidade pelo risco “I - Para que estejam preenchidos os pressupostos da responsabilidade civil por facto ilícito e culposo, nos termos do disposto no artigo 8.º, n.os 1 e 2 da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, impõe-se que o lesado prove que o acto foi praticado durante o exercício das funções e por causa delas. II - A mera coincidência espaço-temporal dos factos com a função do agente e a utilização no crime de homicídio de uma arma de serviço não são circunstâncias suficientes para concluir que o acto praticado é funcional. III - Da mesma forma, a responsabilidade pelo risco, prevista nos artigos 500.º e 501.º, do CC, exige que o acto de gestão privada tenha sido praticado pelo agente do Estado, no exercício da sua função.”

⁴¹ “Lei n. 67/2007 - Artigo 6.º: Direito de regresso 1 — O exercício do direito de regresso, nos casos em que este se encontra previsto na presente lei, é obrigatório, sem prejuízo do procedimento disciplinar a que haja lugar. 2 — Para os efeitos do disposto no número anterior, a secretaria do tribunal que tenha condenado a pessoa colectiva remete certidão da sentença, logo após o trânsito em julgado, à entidade ou às entidades competentes para o exercício do direito de regresso.” Disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/2ebc61a3f1db69f98025877c0039cea2?OpenDocument>.

dano da atividade é transferido à coletividade. Conforme Caupers, é uma forma de repartição de encargos, associando o prejuízo aos benefícios em prol da coletividade.⁴² Importa enfatizar que não se trata de qualquer fato, mas sim aquele que decorra de uma atividade, do funcionamento de um serviço ou de uma atividade especialmente perigosos.⁴³

A responsabilidade pelo risco, no entanto, merece ser analisada também sob o aspecto que muitas das funções exercidas pelo Estado podem acarretar danos originários da sua própria condição e ainda na malha social contemporânea.

Importante registrar o que o sociólogo Ulrich Beck discorreu acerca da sociedade contemporânea, pós-moderna, ser identificada como uma sociedade de risco, retratando que há muito mais riscos e aspectos negativos na malha social e que tal escopo afetam as instituições sociais e os possíveis controles estatais. Na seara das funções estatais, principalmente tratando-se de segurança, o autor que difundiu as faces da sociedade de risco enfatiza que os Estados, diante dos riscos globais, apesar de mais autoritários, pecam na efetividade de ações direcionadas a afastar as mais variadas ameaças e perigos.⁴⁴

A responsabilidade pelo risco foi levada a efeito tanto na Alemanha e Inglaterra, em meados do século XIX, sendo que na França, pelo *Conseil d'État*, em 1895, a partir de uma decisão envolvendo a incapacitação de um funcionário em razão de suas atividades em uma metalúrgica que atua para a Defesa Nacional.

Neste contexto, importante registrar que a responsabilização estatal pelo risco acarreta além de um dever reparatória pelo Estado, uma exigência excessiva para a efetividade dos poderes públicos, em que o transforma em um segurador universal, como menciona Carla Amado.⁴⁵

As excludentes no caso de responsabilização pelo risco surgem da prova de força maior ou concorrência de culpa da vítima, sendo que neste caso poderá ser reduzida ou excluída a indenização, cabendo ainda a solidariedade com o terceiro quando o falto culposos concorreu para a produção ou agravamento do dano, sem prejuízo do direito de regresso.⁴⁶

⁴² *Op. Cit.* p.324.

⁴³ ALVES, Patricia Pinto - **A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por Ato Administrativo no Ordenamento Jurídico Português: Uma Tripla Perspectiva do Regime da Responsabilidade: Delitual, pelo Risco e por Fato Lícito.** Revista de Direito de Viçosa. Vol.11, n.01. 2019, p. 404. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2021]. Disponível em <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/3864/pdf>

⁴⁴ BECK, Ulrich - **Sociedade de risco: Rumo a outra modernidade**, 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

⁴⁵ GOMES, Carla Amado - Anotação ao artigo 11.º. In **O Regime da Responsabilidade Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência.** Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão, Coordenadores. Coimbra: AAFDL Editora, 2017. p. 635.

⁴⁶ “Lei n. 67/20017 - Artigo 11.º Responsabilidade pelo risco 1 — O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem pelos danos decorrentes de actividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, salvo quando, nos termos gerais, se prove que houve força maior ou concorrência de culpa do lesado, podendo o tribunal, neste último caso, tendo em conta todas as circunstâncias, reduzir ou excluir a indemnização. 2 — Quando um facto culposos de terceiro tenha concorrido para a produção ou agravamento

Por fim, a lei traz a indenização pelo sacrifício que se configura com a responsabilização por ato lícito no caso de ônus dirigido a terceiros, por razão de interesse público, impondo encargos ou danos especiais e anormais, não se preocupando com a ilicitude ou culpa, baseando sua estrutura apenas no possível dano decorrente da atividade exercida pela Administração. Ou seja, caso esta atividade de interesse de todos acarrete algum prejuízo a terceiros, a administração a suportará em razão do interesse público e transferirá à coletividade o dever de indenizar, em razão dos riscos da vida social.⁴⁷ Frisa-se que há discussões doutrinárias acerca de se tratar ou não de uma típica responsabilização extracontratual ou simplesmente uma reparação pelos prejuízos em prol da coletividade.⁴⁸

Entre os pressupostos, há relevância em exprimir o que se entende como danos especiais ou anormais e que estão preceituados no artigo 2.º do RRCEE. Neste passo, são entendidos como aqueles que não afetam a coletividade em geral e que extrapolam os riscos normais da vida em sociedade.

Impende ainda registrar, que tal indenização pelo sacrifício, como preceituada no RRCEE, abarca todas as funções político-legislativas, jurisdicional e administrativa, sendo que nesta última se encontra a prevalência de sua ocorrência, inclusive no caso de medidas policiais⁴⁹.

A indenização pelo sacrifício assim surge de um fato lícito na esfera de atuação estatal, podendo-se inclusive inferir em estado de necessidade, mas que provocou danos especiais ou anormais na esfera jurídica das vítimas. Neste contexto, verifica-se que o fato lícito praticado está adstrito a um benefício à coletividade, por exemplo, de utilidade pública, mas que para sua implementação se faz imprescindível ingressar no direito individual de um indivíduo. Ou seja, há a sobreposição do interesse geral da coletividade sobre o interesse privado de outrem, que segundo Patrícia Pinto vem alicerçado no princípio da igualdade e no princípio de justa repartição dos encargos públicos, consoante os artigos 2.º, 13.º e 18.º da Constituição da República Portuguesa.⁵⁰

dos danos, o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem solidariamente com o terceiro, sem prejuízo do direito de regresso.”

⁴⁷ *Op. Cit.* p. 602.

⁴⁸ “Lei n. 67/2007 - Artigo 16.º Indemnização pelo sacrifício O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público indemnizam os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais, devendo, para o cálculo da indemnização, atender-se, designadamente, ao grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado.”

⁴⁹ GOMES, Carla Amado – **A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas da jurisprudência**. Revista do Ministério Público I29. Janeiro: Março 2012. p. 350.

⁵⁰ ALVES, Patrícia Pinto - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado por ato administrativo: because ... the king can do wrong**. In Boletim da Ordem dos Advogados Portugueses, Capa 07, Janeiro de 2018. [Em linha]. [Consul. 14 jan 2021]. Disponível em: <http://boletim.oa.pt/oa-07/opiniao---patricia-alves>.

Caupers, neste sentido, leciona “(...) não configura uma situação de responsabilidade, antes significa algo que está “mais perto de uma situação como a expropriação por utilidade pública do que um caso de responsabilidade civil”.⁵¹

J.J. Canotilho sobre o tema menciona que há ao mesmo tempo um conflito de interesses uma vez que de um lado impõe ao Poder Público o dever de indenizar o lesado ao qual foi infligido um prejuízo em prol da coletividade.⁵²

Importante também trazer à discussão os critérios de direito de regresso nos casos de culpa grave ou dolo pelo fato funcional, ou seja, aquele fato produzido em decorrência da conexão do agente com a sua função, excluindo para tanto os casos de culpa leve. Nestes, segundo Diogo Freitas, Administração responderá exclusivamente.⁵³

Especificamente, delimitando a abordagem ao tema proposto na presente discussão, passa-se a analisar o escopo da responsabilização pela ocorrência de fatos ilícitos, conforme já abordado, analisando, neste passo, o que vem a ser ilicitude para sua configuração.

A ilicitude está devidamente preconizada no artigo 9.º, 1 e 2, em que aborda inicialmente o conceito, transitando entre condutas comissivas e omissivas, por violação a disposições ou princípios constitucionais, legais e regulamentares, ou pela infringência de direitos e interesses legalmente protegidos, bem como por anormalidade no funcionamento do serviço.

Inicialmente, constata-se que haverá a ilicitude tanto pela ação como pela omissão, em atuações de ordem jurídica ou de ordem material, constatando-se tal evidência quando houver violação a normas e princípios ou regras de ordem técnica, bem como se violar dever objetivo de cuidado, conforme Cadilha.⁵⁴

Segundo o Professor Ricardo Pedro, há duas dimensões ao se abordar a ilicitude, uma sobre a conduta, quando há violações sobre princípios, disposições, regras de ordem técnica e ao dever objetivo de cuidado, e outra sobre o resultado consubstanciada na ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos. E a outra possibilidade de configurar a ilicitude está no funcionamento anormal do serviço, caracterizado quando atendendo às circunstâncias e a padrões médios de resultado, fosse razoavelmente exigível uma ação que evitasse os danos produzidos.⁵⁵

⁵¹ *Op. Cit.* p. 242-243.

⁵² *Op. Cit.* p. 234.

⁵³ *Op. Cit.* p. 591.

⁵⁴ *Op. Cit.* p. 7.

⁵⁵ *Op. Cit.* p. 16 e 17.

Alguns doutrinadores entendem estar-se diante de uma culpa coletiva ou de uma culpa anônima e outros denominam como falta coletiva ou falta anônima. No entanto, todas estas circunstâncias servem para enfatizar que houve o dano em decorrência da prestação anormal de um serviço que não está adstrita a conduta de um único agente, identificável, mas sim em razão de uma imperfeição na sua realização.⁵⁶ Ou seja, está diante de inexistência de uma autoria individualizada, de um comportamento concreto e imputado a um agente.⁵⁷ E diante desta impossibilidade de identificar o agente e um comportamento concreto, resta possível a responsabilização exclusiva estatal.⁵⁸

Destarte, em face de toda a argumentação trazida, constata-se que há uma preocupação dos Estados Modernos em prestar serviços públicos com maior eficiência e efetividade elaborando dispositivos que agreguem princípios que disciplinem as formas de atuação dos entes e agentes a fim de reparação de prejuízos advindos pela sua ação ou até omissão, bem como de gestão pública direcionada a menor ocorrência de danos.

Neste passo, traz-se à baila que o direito reparatório também carece pela inação da vítima, ocorrendo a prescrição da ação pelo transcurso do prazo, a qual se rege pelos dispositivos do Código Civil, segundo Meirelles.⁵⁹

O artigo 5.º do RRCEE traz o preceito de que o direito à indenização e do direito de regresso prescrevem, nos termos do artigo 498º do Código Civil Português, sendo que tanto a duração e a contagem do prazo são por 03 anos, em relação à indenização o prazo se inicia da data que a vítima teve conhecimento do seu direito, sendo que na responsabilidade, em decorrência da função administrativa, há presunção com o conhecimento da ocorrência da atividade administrativa. Em relação ao direito de regresso o prazo de 03 anos é contado do cumprimento da obrigação de indenizar.

Relevante, ainda, quanto à prescrição o disposto no artigo 498, item 3, que o prazo pode ser superior se o fato ilícito constituir crime que a lei preceitue prazo mais longo, justificado pela sua gravidade, passível de responsabilização nas demais searas.

No ordenamento brasileiro, tem-se a Lei nº 9.494 de 10 de setembro de 1997 que, em seu artigo 1º-C, disciplina ser de 05 (cinco) anos “o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de

⁵⁶ SERRÃO, Tiago – **O Direito de Regresso na Responsabilidade Administrativa**. Coimbra: Editora, 2015, p. 121.

⁵⁷ NEVES, Ana Fernanda – Anotações aos n.º 3 e 4. **O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado**. p. 447.

⁵⁸ SOUSA, Ana Pereira – **A Culpa do Serviço no Exercício da Função Administrativa**. ROA, Ano 72, vol. 1, janeiro-março, 2012, p. 349.

⁵⁹ *Op. Cit.* p. 620.

direito privado prestadoras de serviços públicos”. Já o artigo 206 do Código Civil preceitua ser 03 anos para a reparação civil. E, por fim, do § 5º do artigo 37 da Constituição Federal da República Brasileira, depreende-se serem imprescritíveis as ações de ressarcimento aos danos causados ao patrimônio público.

Conforme José Afonso da Silva:

Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito; não, porém o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional – e, pois, inafastável, mas por certo destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*). Deu-se à Administração inerte prêmio da imprescritibilidade, na hipótese considerada.⁶⁰

Uma vez aferidas as questões atinentes à responsabilização estatal extracontratual, parte-se para uma contextualização acerca das atribuições dos agentes policiais no exercício de suas funções e a ocorrência de danos decorrentes de fatos ilícitos ou pelo risco da atividade.

2 O ESTADO E O EXERCÍCIO DO PODER: PRERROGATIVAS DE LIMITAÇÃO E OBSERVÂNCIA AOS DIREITOS INDIVIDUAIS

Impende, neste passo, trazer ao cotejo a relação entre o Estado e sua perspectiva diante do tema abordado e, para tanto, optou-se por um recorte a partir do Estado Moderno, que decorre das deficiências da sociedade política medieval, caracterizando-se sobretudo pela sua soberania (não permitindo a dependência de sua autoridade a outro Estado), bem como a clara diferenciação entre Estado e sociedade civil, a contar sobretudo a partir da ascensão da burguesia no século XVII.⁶¹

Referente ao termo Estado, relevante o estudo de Maquiavel:

Todos os Estados, todos os domínios que tiveram e têm império sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados. Os principados ou são hereditários - aqueles nos quais a linhagem de seu senhor é príncipe há muito tempo -, ou são novos. Os novos ou são inteiramente novos, como foi Milão para Francesco Sforza, ou são como membros anexados ao *stato* hereditário do príncipe que os conquista, como é o reino de Nápoles para o rei da Espanha. Os domínios assim conquistados ou são acostumados a viver sob um príncipe ou a ser livres. E são conquistados ou com as armas de outros, ou com as próprias, por fortuna ou por *virtù*.⁶²

⁶⁰ SILVA, José Afonso da – **Comentário Contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 353-354.

⁶¹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de - **Ciência política e teoria geral do Estado**. 4ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 25.

⁶² MAQUIAVEL, Nicolau - **O Príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 5.

Pois bem, neste sentido, Streck e Moraes asseveram que o poder é institucionalizado no Estado Moderno, tratando-se de uma despersonalização necessitando de titular, o Estado; de modo que neste momento se deixa de ser patrimonial passando a ser uma perspectiva de progressiva submissão do Poder Público às leis, incluindo-se desde já uma ideia de proteção dos direitos das pessoas, ainda que de forma inicial.⁶³

Na seara contratualista que verte a origem do Estado e o fundamento do poder político, na medida em que decorre de um “instrumento de legitimação do Estado – já existente – e a base sistemática de construção do sistema jurídico”.⁶⁴

Origina-se, assim, O Estado de um contrato social com a sociedade, tornando-se, um Estado de Sociedade. É, portanto, neste pacto de consentimento que se estabelece o Estado, numa perspectiva contratualista, alcançando soberania e autoridade do poder às leis a partir do consenso. Nesse sentido, inclusive, a lição de John Locke:

A única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e revestir-se dos elos da sociedade civil é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em uma comunidade, para viverem confortável, segura e pacificamente uns com os outros, num gozo seguro de suas propriedades, e com maior segurança contra aqueles que dela não fazem parte.⁶⁵

Esse consenso, a propósito, “é dado aos governantes somente sob a condição de que exerçam o poder dentro dos limites estabelecidos”.⁶⁶

É nessa perspectiva que se associa a ideia de liberalismo, na medida em que igualmente se associa ao “poder monárquico limitado e num bom grau de liberdade civil e religiosa”.⁶⁷

No mesmo sentido, Bobbio afirma que “o liberalismo é uma doutrina do Estado Limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções”.⁶⁸ E prossegue:

O liberalismo lutara fundamentalmente pelas liberdades de (isto é, de religião, de palavra, de imprensa, de reunião, de associação, de participação no poder político, de iniciativa econômica para o indivíduo), e conseqüentemente reivindicara a não interferência por parte do Estado e a garantia para estes direitos individuais, civis e políticos. O enfoque atual é orientado para a liberdade do ou da (isto é, da necessidade, do medo, da ignorância), e para atingir estas finalidades implícitas na lógica universalista do liberalismo renunciou-se ao dogma da não intervenção do Estado na vida econômica e social.

⁶³ *Op. Cit.* p. 27

⁶⁴ *Op. Cit.* p. 31

⁶⁵ LOCKE, John – **Dois Tratados sobre Governo**. 1998. p. 468.

⁶⁶ BOBBIO, Norberto - **Liberalismo e democracia**. 6. Ed, São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 40.

⁶⁷ MERQUIOR, José Guilherme - **O Liberalismo: antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991. p. 16.

⁶⁸ *Op. Cit.* p. 702 – 703.

Observa-se, sobretudo ao longo do século XIX, a ideia de uma transformação na perspectiva do Estado para uma visão que o aproxima do Estado Social, em virtude da ampliação da sua atuação, consubstanciando a chamada justiça social.

Com o término da Segunda Guerra Mundial, houve a necessidade de adequar os textos constitucionais do mundo ocidental, diante da perspectiva de construção de parâmetros efetivos de implementação e preservação dos princípios fundamentais.

Verifica-se, assim, o Estado de Direito como modelo para a regulação, por meio de normas gerais, bem como à subordinação “das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente e, portanto, em linha de princípio “invioláveis”.⁶⁹

Dentro deste modelo, destaca-se a figura do Estado de Direito originário da doutrina liberal, tratando-se do modelo pelo qual o exercício arbitrário ou ilegítimo de poder se encontra impedido pelos mecanismos constitucionais.

Tal modelo aperfeiçoa-a para chegar ao *Welfare State*, reforçando a ideia de afastamento do arbítrio, por meio da legitimação de poder pelo povo, dando especial importância à questão da igualdade.⁷⁰

Nesta perspectiva, o Estado Democrático de Direito adquire uma feição de condutor da realidade social (originando-se aqui inclusive a concepção de constituições programáticas), erigindo-se, nos textos constitucionais, a busca de uma sociedade mais justa e igualitária, corrigindo-se os abusos anteriormente praticados, conforme Streck e Morais.⁷¹

A República Federativa do Brasil, atenta a essas questões, insere, entre os seus objetivos fundamentais, conforme o artigo 4.º, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A busca normativa identifica-se como a força motriz do Estado Democrático de Direito, sendo responsável por apresentar objetivos a serem alcançados. Os princípios, agora imbuídos de normatividade, não apenas se relacionam com o mínimo a ser perpetrado pelo Estado, mas apontam e asseguram o caminho para a concretização dos ideais democráticos.

Esse fenômeno é chamado de “constitucionalização do Estado Democrático de Direito”, no qual a normatividade não mais apenas organiza os poderes, mas determina os seus procedimentos e seus espaços de atuação, segundo Morais.⁷². Outrossim, este formato

⁶⁹ *Op. Cit.* p. 19.

⁷⁰ MORAIS, José Luiz Bolzan de - **As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 37-38.

⁷¹ *Op. Cit.* p. 94.

⁷² MORAIS, José Luiz Bolzan de - O estado constitucional: diálogos (ou a falta deles) entre justiça e política. *In* **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS:

dirigente da Constituição a eleva “para além da instrumentalização do espaço político para também uma interferência nas relações sociais”, vinculando tanto o Estado como a sociedade, o que influenciará inclusive na criação de leis direcionadas a atender aos interesses do povo.⁷³

No Brasil, essa alteração operou-se tão-só no fim da década de 1980, quando então foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, na medida em que, além das muitas reminiscências negativas, oriundas de um regime militar autoritário, a antiga Constituição, como no modelo europeu do começo do século, não possuía aplicabilidade direta e imediata, sendo “um repositório de promessas vagas e de exortações ao legislador infraconstitucional”⁷⁴. Ou, nos dizeres de Bobbio, “as promessas não cumpridas da modernidade”.⁷⁵

Assim, com a novel Constituição, consagraram-se, dentre outras importantes avanços, as limitações da atuação do Estado em face do cidadão, notadamente ao se consolidar que os direitos fundamentais são garantias inerentes à salvaguarda das liberdades individuais, no sentido de limitar as autoridades públicas, sendo, portanto, direitos essencialmente “defensivos”.

Diante desse reconhecimento da positivação dos aludidos direitos, estabelece-se um sistema de valores irradiado pela concepção de dignidade da pessoa humana, valores esses cujo conteúdo legal se assenta em normas objetivas para a sua efetiva concretização.⁷⁶

Por essas razões, os direitos fundamentais nascem como exteriorização de sua configuração legislativa:

Os direitos fundamentais nascem com as Constituições. Com essa afirmação, pretendemos enaltecer a preexistência dos direitos fundamentais ao momento de sua configuração legislativa. Exteriorizam-se, assim, como os pressupostos do consenso sobre o qual se desenvolve qualquer sociedade democrática.⁷⁷

Ocorre que essa postura de respeito aos direitos fundamentais não se confunde com a mera não-interferência ao seu exercício, na medida em que o Estado assume papel

Mestrado e Doutorado. N. 7 (Orgs.): André Luís Callegari, Lenio Streck e Leonel Severo Rocha. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora; São Leopoldo: UNISINOS, 2011. p. 151.

⁷³ MORAIS, José Luiz Bolzan de - A jurisprudencialização da Constituição: a audiência pública jurisdicional, abertura processual e democracia participativa. In ENGELMANN, Wilson. ROCHA, Leonel Severo. STRECK, Lenio Luiz (Org.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2013. p. 97.

⁷⁴ BARROSO, Luís Roberto - **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5ª Ed., Rio de Janeiro: Saraiva, 2015. p. 55.

⁷⁵ *Op. Cit.* p. 5.

⁷⁶ SARMENTO, Daniel - **A dimensão objetiva dos direitos fundamentais: fragmentos de uma teoria**. In SAMPAIO, José Adércio Leite (Org). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003, p. 262.

⁷⁷ FELDENS, Luciano - **Direitos fundamentais e Direito Penal: garantismo, deveres de proteção, princípio da proporcionalidade, jurisprudência constitucional penal, jurisprudência dos tribunais de direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 54.

indissociável para a concretização das garantias, inclusive por meio da realização da igualdade.⁷⁸

A partir dessa compreensão, apresenta-se a ideia de que os direitos fundamentais não são apenas representados diante dos direitos subjetivos do indivíduo em face do Estado, mas, para além disso, dizem respeito, segundo Feldens, também a valores objetivos, abrangendo as diversas áreas do direito, especialmente naquelas construídas no ambiente a partir do livre desenvolvimento da dignidade humana.⁷⁹

Neste contexto, “a função administrativa exige do Estado atuação, na busca do interesse coletivo, o que enseja a necessidade de algumas prerrogativas e poderes para instrumentalizar essa atuação”.⁸⁰

2.1 Prerrogativas do Estado, suas Funções e Poderes da Administração Pública

No contexto explanado, o exercício das funções estatais é sempre pautado pelo interesse público, atuação esta que encontra importante relação com as prerrogativas concedidas ao Estado ao lado das limitações inerentes ao seu exercício.

Neste viés, encontram-se, entre os princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático, a separação e a interdependência dos poderes, segundo proclamado pela Constituição da República Portuguesa, em seu artigo 2.º, bem como na Constituição Brasileira, ao proferir que são independentes e harmônicos, os poderes legislativo, executivo e judiciário. Para J.J. Canotilho, com base no artigo 111º da Constituição Portuguesa, esta relação entre os poderes trata-se de “um princípio organicamente referenciado e funcionalmente orientado.”⁸¹ E, para o mesmo autor, está-se diante de uma “atividade do Estado e não o poder do Estado, cujo resultado desta divisão não é a existência de vários poderes, mas uma diferenciação de funções do Estado”⁸².

Na mesma acepção, Marcelo Rebelo Souza leciona que a função do Estado é “uma atividade desenvolvida, no todo ou em parte, por um ou vários órgãos do poder político,

⁷⁸ BROOCKE, Alexandre Moreira Van Der - **A proibição de proteção deficiente e a inconstitucionalidade do artigo 20, da lei nº 8.429/1991**. Porto Alegre: Revista da AJURIS, Ano 40, n. 129, 2013. p. 15-16.

⁷⁹ *Op. Cit.* p. 62.

⁸⁰ CARVALHO, Matheus – **Manual de Direito Administrativo**. 3.ª ed. ampl. atua. Salvador: JusPodium, 2018. p. 117.

⁸¹ CANOTILHO, J.J. Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ª ed., 8.ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2013. p. 551.

⁸² *Idem. Ibidem.*

de forma duradoura, independente de outras atividades, em particular na sua forma e que visa a prossecução dos fins do Estado”⁸³

A reiterada classificação das funções do Estado, para o professor Jorge Miranda, descortina a função legislativa, a função jurisdicional e a função administrativa ou executiva *strictu sensu*⁸⁴, sendo que Marcello Caetano, ao trazer o critério orgânico, relaciona as funções aos respectivos órgãos que as exercem no contexto político-administrativo⁸⁵.

No que concerne às prerrogativas do Estado para o exercício de sua atuação administrativa, destaca-se a perspectiva do regime jurídico-administrativo, por meio do qual são evidenciados princípios administrativos peculiares à Administração Pública, sobre os quais se erigem dois grandes princípios basilares.

O primeiro, princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses privados exalta a superioridade do interesse da coletividade, estabelecendo a prevalência do interesse público sobre o interesse do particular, como condição indispensável de assegurar e viabilizar os interesses individuais.

Já o princípio da indisponibilidade do interesse público rege que bens e os interesses públicos não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador. Ao contrário, cumpre ao administrador o dever de protegê-los nos termos da finalidade legal a que estão subordinados.⁸⁶

De todo modo, as funções administrativas, respaldadas pelos aludidos princípios basilares, portanto, decorrem do “dever de satisfazer dadas finalidades no interesse público, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-la.”⁸⁷E, quando se fala a respeito da atuação do Estado, fala-se sobretudo sobre os poderes administrativos, que nada mais são do que os poderes-deveres instrumentais por meio dos quais as entidades administrativas desenvolvem as suas atividades.

Ainda, os poderes administrativos, segundo Cunha Júnior, são “os meios ou instrumentos jurídicos através dos quais os sujeitos da Administração Pública exercem a atividade administrativa na gestão dos interesses coletivos”⁸⁸.

José dos Santos Carvalho Filho destaca:

⁸³ SOUZA, Marcelo Rebelo – **Direito Constitucional: Introdução à Teoria da Constituição**. Braga: Livraria Cruz, 1979, p. 236.

⁸⁴ MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. pp. 8-9.

⁸⁵ CAETANO, Marcello – **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. Tomo I. 6.^a ed. revista e ampliada, Coimbra: Almedina, 2015.

⁸⁶ CUNHA JUNIOR, Dirley - **Curso de Direito Administrativo**. 16.^a ed.rev. amp. e atual. Salvador: JusPodium, p. 57.

⁸⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira - **Elementos de Direito Administrativo**. 3^a edição, São Paulo: Malheiros, 1992. p. 52.

⁸⁸ *Op. Cit.* p. 74-75.

[...] as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes. Esse aspecto dúplice do poder administrativo é que se denomina de poder-dever de agir. [...] Corolário importante do poder-dever de agir é a situação de ilegitimidade de que se reveste a inércia do administrador: na medida em que lhe incumbe conduta comissiva, a omissão (conduta omissiva) haverá de configurar-se como ilegal. Desse modo, o administrado tem o direito subjetivo de exigir do administrador omissa a conduta comissiva imposta na lei, quer na via administrativa, quer na via judicial.⁸⁹

É de se referir, inclusive, que esses poderes são “irrenunciáveis, logo, o administrador não pode dispor deles livremente e somente existem e são legitimamente exercidos enquanto instrumentos necessários à busca do interesse público por parte do Estado”.⁹⁰

Com isso, os poderes administrativos correspondem às atividades jurídicas do Estado, tarefas essas que se identificam com suas características.

A depender da liberdade de atuação, o poder poderá ser vinculado ou discricionário. Em razão da capacidade de ordenação, poder hierárquico; em função da possibilidade de apurar as infrações administrativas e punir seus responsáveis, poder disciplinar; em face da capacidade de regulamentar atividades internas e explicar o conteúdo das leis, poder normativo, do qual se destaca o poder regulamentar; e ante a prerrogativa de condicionar e restringir o exercício das liberdades individuais e o uso, gozo e disposição da propriedade: poder de polícia administrativa, conforme Cunha Junior.⁹¹

Neste patamar, importante a lição do Professor Manuel Valente quando assertivamente afirma que “toda a função do Estado, incluindo a prevenção criminal, está subordinada à Constituição e tem de refletir o seu espírito porque é a dimensão normogénica do povo.”⁹²

E, sob a égide dos Estados Democráticos de Direito, “o poder da Administração Pública deve ser exercido em consonância com a ordem jurídica, respeitando os direitos dos cidadãos-administrados e sempre visando servir a coletividade”.⁹³

⁸⁹ *Op. Cit.* p. 76-77.

⁹⁰ *Idem.* p. 117.

⁹¹ *Op. Cit.* p. 75.

⁹² VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – **A Polícia do Estado Democrático e de Direito**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015. p. 25.

⁹³ *Op. Cit.* p. 92.

2.2 Poder de Polícia: Sua Nuance na Limitação de Direitos e na Observância aos Direitos Fundamentais

E é justamente nesse emaranhado de concepções que exsurge a perspectiva do poder de polícia, calcado numa visão pluralista de significados sem uma definição restrita e unânime. Com efeito, são diversas as definições de poder de polícia. Vejam-se algumas a seguir.

Segundo Mayer:

*El poder de policia consiste en la accion de la autoridade por haver cumplir el deber, que se supone general, de no perturbar em modo alguno el buen orden de la cosa publica. Su actuación se determina de diferentes maneras em las formas propias del régimen de derecho. Pero es el fundamento de esse poder em el derecho natural, el que da la medida y la dirección de lo que se considera como su potestade y de lo que le es lícito realizar sin autorización especial; él proporciona el marco dentro del cual se originan sus instituciones jurídicas.*⁹⁴

Já para Marcello Caetano, o “poder de polícia (*police power*), é poder de promover o bem público pela limitação e regulação da liberdade, do interesse e da propriedade”.⁹⁵

Meirelles, a seu turno, sustenta que “o poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.⁹⁶

Para Madeira:

A noção de poder de polícia permite expressar a realidade de um poder da Administração de limitar, de modo direto, e com base legal, liberdades fundamentais, em prol do bem-comum; essa realidade inquestionável é reconhecida pelos próprios estudiosos que pregam a eliminação do conceito. Portanto, a noção de poder de polícia é a expressão teórica de um dos modos importantes de atuação administrativa devendo ser mantida, sobretudo no ordenamento pátrio, em que vem mencionada na Constituição Federal (art. 145, II), na legislação e na jurisprudência.⁹⁷

A propósito, Cretella Júnior apresenta uma importante distinção entre polícia e poder de polícia:

Poder de Polícia e Polícia são palavras que traduzem duas noções relacionadas e interpenetráveis, inconfundíveis, porque o poder de polícia é o pressuposto ou antecedente lógico da polícia, sendo o primeiro algo *in potentia* e o segundo algo *in actu*. Abstrato, o poder de polícia concretiza-se na polícia, força organizada visível, cuja ação se faz sentir no mundo e no mundo jurídico.⁹⁸

⁹⁴ MAYER, Otto - **Derecho Administrativo Alemán**. Tomo II. Parte Especial – Poder de Polícia y Poder Tributario. Buenos Aires: Palma, 1950. p. 19.

⁹⁵ CAETANO, Marcello - **Manual de Direito Administrativo**. Vol II, 3.^a reimp. da 10.^a ed. Coimbra: Almedina, 2004, p. 238.

⁹⁶ *Op. Cit.* p. 115.

⁹⁷ MADEIRA, José Maria Pinheiro - **Reconceituando o Poder de Polícia**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2000. p. 15.

⁹⁸ CRETELLA JÚNIOR, José - **Do Poder de Polícia**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 3.

Como se observa, o poder de polícia é pressuposto (ou antecedente) da polícia, no sentido de estar afeto à viabilidade do seu exercício e de efetivamente cumprir sua atuação na realidade posta.

Assim, a perspectiva do poder de polícia se decompõe em três relevantes perspectivas perante a sociedade, a saber: segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública.⁹⁹

De todo modo, a escorreita harmonização do conceito em face do Estado Democrático de Direito recai sobretudo pela contabilidade com o seu exercício em face dos pressupostos fundamentais do nosso Estado, especialmente o exercício em obediência aos ditames da legalidade e sobretudo observância do respeito aos direitos e garantias individuais. No mesmo sentido, Madeira:

A noção de poder de polícia permite expressar a realidade de um poder de Administração de limitar, de modo direto e com base legal, liberdades fundamentais, em prol do bem-comum; essa realidade inquestionável é reconhecida pelos próprios estudiosos que pregam a eliminação do conceito. [...] O que se deve exigir, pois, não é a sua eliminação, mas sim que a Administração o exerça com observância ao que manda a lei, nem extrapolando as raiais de sua competência para atuar arbitrariamente, nem se omitindo, permitindo que se instale um clima de desconfiança, medo, pânico, um rastro de tragédia, insegurança e morte.¹⁰⁰

Essa harmonização se propala por um duplo viés: de um lado a Administração implementa limitações aos direitos individuais, porém de outro lado limita igualmente o abuso do poder político estatal, adequando os interesses da Administração ao precípuo interesse público.

Outrossim, no ordenamento jurídico brasileiro o poder de polícia vem insculpido no artigo 78 do Código Tributário Nacional, nestes termos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.¹⁰¹

⁹⁹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves - **O Poder de Polícia Fiscal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001. p. 37.

¹⁰⁰ *Op. Cit.* p. 15.

¹⁰¹ BRASIL. **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso: 10 Dez. 2021.

Como pode ser observado, a norma tributária define o poder de polícia como uma função da Administração Pública em limitar ou disciplinar direitos, com vistas a consagrar o interesse da coletividade para regular a prática ou abstenção de fatos alusivos à segurança, higiene, ordem, costumes, produção e mercado, inclusive à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Além disso, seu parágrafo único traz a ideia de que o exercício regular do poder de polícia pressupõe a observância do órgão competente bem como em respeito ao devido processo legal, sem abuso ou desvio de poder.

Ou seja, está associado ao agir da administração pública, para garantir bem-estar e paz social, mediante limitações individuais das liberdades dos indivíduos. Para tanto, ensina Seabra Fagundes que a autoridade administrativa impõe, no poder de polícia, “uma série de restrições à liberdade de comércio, de profissão, de residência, de reunião.”¹⁰²

Há que se mencionar, ainda, que o poder de polícia possui ao menos três relevantes atributos, a saber:

- **Discricionariedade:** A discricionariedade é compreendida como a liberdade estabelecida em lei ao administrador para decidir perante o caso concreto e só pode ser reconhecida como atributo do poder de polícia quando este for entendido em sentido amplo.
- **Autoexecutoriedade:** [...] A Administração pode executar suas próprias decisões sem interferência do Poder Judiciário.
- **Coercibilidade:** Torna o ato obrigatório, devendo este ser obedecido independente da vontade do administrado, caso em que a Administração pode usar meios indiretos de coerção para cumprir a determinação.¹⁰³ (grifei)

Ou seja, por discricionariedade, entende-se a possibilidade de o administrador poder escolher quando e quais as circunstâncias para o exercício de seu poder, respeitadas a conveniência e a oportunidade, por autoexecutoriedade, a possibilidade de a Administração com seus próprios meios executar suas decisões, sem recorrer previamente ao Poder Judiciário e por coercibilidade somente é autoexecutável por possuir a força coercitiva, ou seja a decisão administrativa é cogente, obrigatória, admitindo emprego de força, caso necessite, para seu cumprimento.

A propósito, no âmbito da jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal tem consagrado o conceito aqui trabalhado, no sentido de que o poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais, trazendo inclusive uma perspectiva acerca do seu ciclo, na medida em que o poder de polícia se desenvolveria em quatro fases, cada uma correspondendo a um modo de atuação estatal, a saber: (i) a ordem de

¹⁰² FAGUNDES, Miguel Seabra - **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 1. ed. São Paulo: Forense, 2010. p. 256.

¹⁰³ *Op. Cit.* p. 215.

polícia, (ii) o consentimento de polícia, (iii) a fiscalização de polícia e (iv) a sanção de polícia.

Veja-se a ementa:

ADMINISTRATIVO. PRELIMINARES DE VIOLAÇÃO DO DIREITO À PRESTAÇÃO JURISDICIONAL ADEQUADA E DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AFASTADAS. PODER DE POLÍCIA. TEORIA DO CICLO DE POLÍCIA. [...] 2. O poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Em sentido estrito, poder de polícia caracteriza uma atividade administrativa, que consubstancia verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de delimitar a liberdade e a propriedade. 3. A teoria do ciclo de polícia demonstra que o poder de polícia se desenvolve em quatro fases, cada uma correspondendo a um modo de atuação estatal: (i) a ordem de polícia, (ii) o consentimento de polícia, (iii) a fiscalização de polícia e (iv) a sanção de polícia. (...).¹⁰⁴

Desse modo, pode-se entender que o poder de polícia representa a atividade estatal que, com espeque na supremacia do interesse público, e em observância aos ditames legais, condiciona e/ou limita o exercício de certos direitos individuais.

Com já mencionado, em decorrência da passagem do Estado de Natureza para o Estado Civil, para que o pacto social com os indivíduos seja cumprido e eficaz, a instituição estatal deve garantir, por seus entes políticos e administrativos, a construção de uma sociedade organizada com normas e regras visando à paz social.¹⁰⁵

O Poder de Polícia, assim, deve se ater a regras no seu exercício a fim de evitar lesão aos direitos individuais, para tanto, observando a necessidade, a proporcionalidade e a eficácia ou adequação.

Neste sentido, entre os poderes da Administração Pública, o Poder de Polícia, como já demonstrado, visa impor limites ao exercício de direitos e de atividades individuais em função do interesse público primário, originário da supremacia do interesse público em detrimento do interesse do particular, acarretando limitação ao exercício de liberdade e propriedade deferidas aos particulares.

Conforme Cretella Junior asseverou em seu artigo Polícia e Poder de Polícia, o poder de polícia “é a faculdade discricionária da administração de limitar a liberdade individual, ou coletiva, em prol do interesse público. Não se confundem, repetimos, as realidades descritas pelas expressões polícia, poder "da" polícia e poder "de" polícia.”¹⁰⁶

¹⁰⁴ Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 26 de outubro de 2020, proc. n.º RE 633782.

¹⁰⁵ OLIVEIRA, Fernando Antonio Sodré – **O Direito de Punir em Thomas Hobbes**. Ijuí: Editora Unijuí. 2012. p. 29 – 71.

¹⁰⁶ JÚNIOR, José Cretella – **Polícia e Poder de Polícia**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, out./dez. 1985 in <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44771/43467> consultado em 15 de abril de 2020.

Importante a observação de Sulocki quanto ao sistema policial coexistir com a função limitadora de direitos, em que se amolda ao poder de polícia, função institucional de preservação da ordem, à força pública visando a prevenção da criminalidade.¹⁰⁷

Neste contexto, importante então destacar que o Poder de Polícia é o viés da administração pública que limita a atuação individual, não se confundindo com o poder da polícia, esta trata-se de instituição que exerce uma das funções do Estado em garantir ordem pública e coibir a prática de infrações criminais, para tanto pode-se delimitar a Polícia Administrativa e Polícia Judiciária e o contexto da segurança pública.

3 DIRETRIZES SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE AS FORÇAS POLICIAIS EM PORTUGAL E BRASIL

A segurança, como um dever do Estado e direito da sociedade, é preceito deveras relevante nas disposições constitucionais, por tratar da manutenção da ordem e da tranquilidade, como garantia de um Estado Democrático e de Direito.

Pode-se, de início, trazer a Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão de 1789 que aborda a segurança como um direito natural e imprescritível.¹⁰⁸ E ainda a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas que preceitua que todos tem direito à segurança pessoal.¹⁰⁹

Oportuno, neste momento, que aqui não se está adentrando em outras dimensões como segurança econômica, segurança ambiental, alimentar entre outras, e muito menos tratando-se da segurança jurídica, a qual é ensinada pelo mestre J.J. Canotilho como “(...)proibição das normas retroativas restritivas de direitos ou interesses juridicamente protegidos, a inalterabilidade da coisa julgada e a estabilidade das decisões administrativas constitutivas de direitos (...)”.¹¹⁰

Ou seja, está-se abordando a segurança pública como um direito social de defesa da sociedade na preservação de um Estado garantidor de direitos fundamentais.

¹⁰⁷ SULOCKI, Victória-Amália de Barros Carvalho G - **Segurança Pública e Democracia: Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 117.

¹⁰⁸ “Artigo 2º- O fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.” <https://jus.com.br/artigos/92338/a-declaracao-dos-direitos-do-homem-e-do-cidadao-de-1789>

¹⁰⁹ “Artigo 3 Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.” <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

¹¹⁰ *Op. Cit.* p. 256

Neste sentido, Dias Neto leciona que segurança pública “é um conceito seletivo construído em torno de duas proposições fundamentais; a 1ª está vinculada à fusão entre as ideias de segurança pública e criminalidade e a 2ª proposição decorre da simbiose entre os projetos de “segurança dos cidadãos” e “segurança do Estado”.¹¹¹ Souza ainda menciona que segurança pública está alinhada aos direitos fundamentais atinentes ao exercício da cidadania, aos limites do poder estatal, observância à lei e ordem.¹¹²

Diogo de Figueiredo Moreira Neto leciona que “a segurança pública é o conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública, sendo esta o objeto daquela”.¹¹³

O texto constitucional português traz no seu bojo, o artigo 27.º, no título que trata dos direitos, liberdades e garantias, prescrevendo que todos têm direito à liberdade e à segurança, que segundo J.J. Canotilho e Vital Moreira apresenta-se com dois vieses: um negativo, sendo a garantia de proteção contra violações perpetradas pelos poderes públicos, e um positivo, defesa pelos poderes públicos a agressões ou ameaças.¹¹⁴

Para atender tais preceitos, a segurança pública utiliza-se de entidades públicas policiais que possuem entre outras atribuições a manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências.¹¹⁵

O Código de Conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, aprovado pela Resolução 34/169 de Assembleia Geral das Nações Unidas, disciplina em artigo 2.º: “No cumprimento do dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos humanos de todas as pessoas.”¹¹⁶

¹¹¹ DIAS NETO, Theodomiro - **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. Vol. 1. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2004. p. 70-73)

¹¹² SOUZA, Robson Sávio Reis - **Quem comanda a segurança pública no Brasil? Atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte: Letramento, 2015. p. 52

¹¹³ FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Diogo de - **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública**. Anais do 111 Congresso Brasileiro de Polícias Militares, fevereiro 1987, Belo Horizonte, Ed. Barvalle, p. 49.

¹¹⁴ *Op. Cit.* p. 479

¹¹⁵ LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de - **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

¹¹⁶ [Em linha]. [Consult. 10 jan. 2022]. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/ajus/prev18.htm>

Neste contexto, o item 1 do art. 272.º da Constituição da República Portuguesa¹¹⁷ preceitua que cabe à polícia a defesa da legalidade democrática e de segurança interna, entendida esta como dever das forças e serviços de segurança, excluindo-se aqui a segurança externa que trata da defesa nacional contra ameaças externas pelas Forças Armadas, nos termos do artigo 273.º e seguintes¹¹⁸.

Nos termos de legislação específica, a Lei 53/2008 de 28 de agosto, que trata do Sistema de Segurança Interna português, preceitua em seu artigo 1.º:

1 - A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.
2 - A actividade de segurança interna exerce-se nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança.

3 - As medidas previstas na presente lei destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.

Nos termos dela, as forças policiais estão definidas no artigo 25.º, encontrando-se, entre elas, a Polícia de Segurança Pública, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia Judiciária¹¹⁹.

¹¹⁷ ARTIGO 272.º (Polícia) 1. A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

2. As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.
3. A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.
4. A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional.

¹¹⁸ “Artigo 273.º (Defesa nacional) 1. É obrigação do Estado assegurar a defesa nacional.
2. A defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.”

¹¹⁹ “Artigo 25.º Forças e serviços de segurança - As forças e os serviços de segurança são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidários e concorrem para garantir a segurança interna.

2- Exercem funções de segurança interna:

a) A Guarda Nacional Republicana;
b) A Polícia de Segurança Pública;
c) A Polícia Judiciária;
d) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
e) O Serviço de Informações de Segurança.

3 - Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respectiva legislação:

a) Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional;
b) Os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica.

4 - A organização, as atribuições e as competências das forças e dos serviços de segurança constam das respectivas leis orgânicas e demais legislação complementar.”

A Constituição da República Federativa do Brasil, por seu turno, trata a segurança como um dos preceitos relevantes já em seu preâmbulo, para se garantir uma sociedade justa, igualitária e harmônica, em que a sociedade se compromete com a solução pacífica dos conflitos em respeito à dignidade da pessoa humana.

Além dessas inclusões no rol dos direitos individuais e sociais, o tema segurança volta ao texto constitucional, no título V, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, inserido no cap. III, que trata especificamente da segurança pública e dos órgãos que compõem no sistema nacional de segurança.

Prescreve, assim, no seu artigo 6.º, como direito social, a segurança, definindo, ainda, no Título V – Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, Capítulo III - Segurança Pública, no artigo 144 ser dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, visando a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo exercida por instituições policiais, entre elas, a polícia civil e polícia militar.

Importante, aqui, discorrer sobre a origem da palavra polícia, que decorre do grego “politeia”, associada ao direito de cidadão à política e administração do Estado, termo esse que guarda derivação da palavra “polis”, entendida como cidade, reunião dos cidadãos.¹²⁰

A propósito, a associação à origem da palavra em “polis” merece radical comum também com a palavra política, sobretudo em virtude da palavra latina “politia”.

A perspectiva de “politeia” remete sobretudo a uma ideia de organização social. Veja-se:

*A politeia, na Grécia clássica, designava primariamente tanto a esfera da vida privada, quanto a vida pública dos cidadãos. Secundariamente, ela era a organização das diferentes magistraturas no sentido antigo, isto é, dos agentes públicos aos quais o povo devia obediência. O fundamento dessa organização constitutiva da pólis era a autoridade da tradição e das leis fundadoras.*¹²¹

A despeito da construção etimológica, registra-se que a ideia de *politeia*, não guarda relação com a ideia atual que se agrega à última, na medida em que a noção jurídica da expressão polícia está amparada em um contexto que reflete o Estado em sua acepção atual, calcada no amparo aos direitos e garantias individuais.

Nesse sentido, inclusive:

*Vê-se, pois, que o grego da Cidade-Estado não tinha, efetivamente, a menor noção da liberdade individual, donde se conclui ser inconcebível em tal época a noção jurídica de polícia administrativa, como hoje a compreendemos. Com efeito, inexistindo liberdade individual, inexistente, ipso facto, a necessidade de harmonizá-la ao bem-estar da coletividade.*¹²²

¹²⁰ PEREIRA, Isidro - **Dicionário grego – português e português – grego**. Braga: Livraria A. I., 1988. p. 467.

¹²¹ COMPARATO, Fábio Konder - **Requiêm para uma Constituição**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. 1998.

¹²² *Op. Cit.* p. 4.

Com isso, muito embora o termo “polícia” seja remetido à origem grega, com ela não guarda relação estrita, mas traz a ideia de Estado, e sobretudo bom ordenamento estatal.

Neste passo, a polícia, da forma atualmente compreendida, independentemente de sua estrutura e função orgânica, é instituição estatal dotada de legitimação para o uso da força, restrita à legalidade e preceitos direitos fundamentais.

Conceitualmente, polícia presta um serviço público de preservação e manutenção da ordem a fim de garantir a paz social, sendo que João Raposo, ainda, descreve que há uma polissemia jurídica e comum na pluralidade de suas funções.¹²³

Marcello Caetano, por seu turno, defende que a polícia, no exercício de sua função pública, intervém nas liberdades individuais em prol dos interesses gerais visando “evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”.¹²⁴

Sérvulo Correia aborda, há um sentido funcional, como um organismo público que disciplina a ação dos administrados visando elidir condutas lesivas à coletividade, e um sentido orgânico, exercício da atividade policial.¹²⁵

Caupers, por seu turno, explicita que esta atividade visa limitar a liberdade individual em atenção ao interesse da coletividade na ocorrência de uma conduta lesiva mediante a intervenção estatal advinda da função policial.¹²⁶

Neste sentido, verifica-se que a polícia, como uma função reguladora da liberdade individual, é essencial para o controle social, tanto na sua atuação preventiva, a fim de proteção contra o surgimento de possíveis ameaças, bem como na sua atuação de preservação da ordem, agindo para restringir ações e condutas que gerem abalos à harmonia e tranquilidade da sociedade, utilizando-se, para tanto, do exercício legal da força.¹²⁷

Para tanto, Marcello Caetano contextualiza as várias visões da função policial. Primeiramente, trata-se de uma atividade administrativa – polícia administrativa - com poder de autoridade exercido pela coação a fim condicionar ações individuais. O respaldo para sua atuação está na vigência de normas de conduta que regulam a ação de particular e descrevem suas violações, intervindo, apenas, quando o perigo pode afetar a coletividade, ou seja, não há intervenção “enquanto não crie o risco de uma perturbação da ordem, da segurança, da

¹²³ RAPOSO, João – **Direito Policial I**. Tomo 1. Coimbra: Almedina. 2006, p. 21.

¹²⁴ CAETANO, Marcello - **Manual de Direito Administrativo**. Vol. II, 3.^a reimpr. da 10.^a ed. Coimbra: Almedina, 2004, p. 1150.

¹²⁵ CORREIA, José Manuel Ribeiro Sérvulo – **Dicionário Jurídico da Administração Pública**. Vol VI, Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 393.

¹²⁶ *Op. Cit.* p. 212

¹²⁷ SOUSA, António Francisco – **A Polícia no Estado de Direito**. Porto: Norcópia, 2008. p. 70 .

moralidade, da saúde públicas”¹²⁸. Além disso, o mesmo autor persevera em concluir que o dano, em decorrência das ações perigosas, deve estar prescrito na norma pois é “o elemento jurídico fundamental do instituto da polícia”, enfatizando:

A multiplicidade proteiforme das actividades individuais perigosas não permite que as leis prevejam todas as oportunidades em que as autoridades policiais hajam de actuar e os modos pelos quais devem fazê-lo. Nasce daí o *carácter normalmente discricionário dos poderes de polícia*. Mas num regime de legalidade tais poderes têm de ser jurídicos. Este carácter é—lhes garantido pelo menos por dois traços: fazerem parte de uma competência conferida por lei e visarem a realização de fins legalmente fixados.¹²⁹

Após esta breve alusão à origem da palavra “polícia” e seu escopo funcional, mostra-se necessário aferir sua relação com o desenvolvimento histórico.

Nesse contexto, remonta-se ao desenvolvimento das relações privadas romanas, cuja “elasticidade do conceito de propriedade impôs, então, restrições ao seu exercício”. Essas restrições estavam afetas a razões de interesse público ou privado quando impostas “pela moral e pela autoridade pública ou, ainda, pela autoridade jurisdicional, conforme Beznos”.¹³⁰

Portanto, advém dessa necessidade de imposição de limites a interesses, buscando sua harmonização, visando ao cumprimento do ordenamento estatal.

A perspectiva histórica revela sobretudo a necessidade de resguardar o equilíbrio entre a relação indivíduo e bem comum. Veja-se:

Apesar de todas essas contradições da história romana, a função policial se mostra como guardiã do equilíbrio entre a relação indivíduo e bem comum. Necessário é, entretanto, registrar-se que o direito romano atribui maior valor às riquezas privadas adquiridas do que o merecido respeito ao indivíduo como pessoa humana.¹³¹

E prossegue o autor:

Em conclusão, pode-se afirmar que se Roma conheceu direitos individuais, ao contrário da Grécia antiga que os desconhecia, e por via de consequência a função policial necessária à manutenção do equilíbrio desses direitos com o bem comum, fica evidente que todos esses direitos estavam voltados para o poder e a grandeza do império.¹³²

Já na idade média, é assente que o *ius polittiae* esteve associado à autoridade do Estado, na medida da distinção perante a autoridade eclesiástica, porquanto aquela tratava da vida civil e esta da vida moral e religiosa. Com isso, “o termo polícia era utilizado amplamente para designar os fins do Estado e as actividades que este exerce visando tais fins”.¹³³

¹²⁸ *Op. Cit.* p. 1170.

¹²⁹ *Op. Cit.* p. 1171.

¹³⁰ *Op. Cit.* p. 8.

¹³¹ *Idem.* p. 12.

¹³² *Idem. Ibidem.*

¹³³ VIDIGAL, Edson José Travassos - **Poder de Polícia: uma leitura adequada ao Estado Democrático de Direito**. Brasília: Penélope, 2012. p. 38.

Para tanto, o *ius politiae* estava associado ao poder do soberano, no sentido de que poderia adotar as medidas que entendesse necessárias para atingir a sua finalidade. Neste momento, portanto, o Estado absoluto se confundia com o Estado de polícia.

Com efeito, “dá-se o nome de Estado de Polícia a este Estado absoluto justamente por sua fundamentação, baseada na ideia de um Estado que (...) se auto atribui as prerrogativas para este fim”.¹³⁴

O Estado de polícia, com isso, era prerrogativa para o exercício discricionário da vontade do Príncipe para a preservação da chamada boa ordem da coisa comum.

Nesta ocasião, o poder de polícia “aparece como um processo governativo, eminentemente discricionário, alheio ao princípio da legalidade e guiado pelas vicissitudes e circunstâncias do bem comum e da segurança pública para o qual utilizavam meios arbitrários”.¹³⁵

Já na era moderna, e com o advento do Estado liberal, essa perspectiva foi cedendo ao paradigma da coibição dos excessos, e da necessidade de se ancorar a atividade estatal a partir da segurança jurídica dos indivíduos em face do Estado.

A isso chama-se perda de restrições e de competência daquela ideia autoritária associada ao Estado de polícia, conforme Beznos, *in verbis*:

Em conclusão, pode-se afirmar que se Roma conheceu direitos individuais, ao contrário da Grécia antiga que os desconhecia, e por via de consequência a função policial necessária à manutenção do equilíbrio desses direitos com o bem comum, fica evidente que todos esses direitos estavam voltados para o poder e a grandeza do império.¹³⁶

O Estado liberal trouxe consigo a oposição ao Estado de polícia, na medida em que, sob aquela perspectiva, os indivíduos agora possuem consagrados direitos e garantias individuais que os defendem e resguardam dos abusos e da discricionariedade ilimitada do Estado.

Esses direitos e garantias individuais respaldam-se no princípio da legalidade, a partir de quando a lei passa a ser o limite do Estado em face da interferência no direito dos cidadãos. Disso decorre, conforme Madeira, uma ação menos invasiva em face da vida privada, como sói ocorrer com a restrita manutenção da ordem pública:

A princípio, a ideia não era somente a de que a polícia fosse conservadora, mas também perfeccionista, pois o bem-estar social era o seu propósito, mas tal entendimento acabou sofrendo grandes restrições com o advento do Estado liberal. Desde então defendeu-se que o Estado não deveria intervir na liberdade individual com o fito de promover o bem-estar. E não seria este o papel estatal porque ao indivíduo foram reconhecidos direitos decorrentes diretamente da natureza humana.

¹³⁴ *Idem. Ibidem.*

¹³⁵ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves - **O Poder de Polícia Fiscal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001. p. 32.

¹³⁶ *Op. Cit.* p. 12.

Portanto, ao Estado deveria ser reservada apenas a polícia pertinente à segurança e à defesa.¹³⁷

Desse modo, sob o Estado liberal, o poder de polícia está associado às ações de segurança e defesa, à proteção da liberdade, propriedade e proteção das pessoas, buscando garantir com isso o exercício dos direitos individuais, trazendo a perspectiva de uma polícia de segurança.

Mais recentemente, no âmbito do Estado Democrático de Direito, reverbera a existência e manutenção do Estado por meio do poder que emana do povo, por meio do sufrágio universal, momento em que há uma força que promove um equilíbrio diante da pluralidade política, buscando com isso, o desenvolvimento da polícia como atividade inerente à garantia da boa ordem em favor da coletividade.

Com isso, o termo polícia está afeto à necessidade de preservação das condições indelévels ao convívio social, conforme se observa de Vidigal:

O termo polícia guarda relação com uma atividade administrativa, exercida pelo Estado, tendo em vista um fim determinado, qual seja, preservar, ou mesmo possibilitar, as condições necessárias ao convívio social (dito de outra forma, proteger os interesses da coletividade), harmonizando interesses particulares com interesses públicos.¹³⁸

Para tanto, as instituições policiais agem, segundo Rover, por outorga dos países, como organizações dotadas de autoridade para, em observância à lei, usar a força, se necessária e cumprir a aplicação da lei.¹³⁹

Importante, ainda, conforme ensina João Raposo, enfatizar que há distinção assaz importante a respeito da polícia administrativa da polícia judiciária, sendo que o Código Francês dos Delitos e Penas, de 3 do Brumário do ano I, trouxe no artigo 18.º:

A polícia administrativa tem por objecto a manutenção habitual da ordem pública em toda a parte e em todos os sectores da administração geral. O seu fim é, principalmente, o de prevenir os delitos (...), enquanto a polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não impediu que se cometessem, reúne as respectivas provas e entrega os autores aos tribunais encarregados por lei de os punir.¹⁴⁰

Isso porque, compete à polícia judiciária "atuação predominantemente voltada às pessoas, relacionada, de modo especial, com o específico valor contido na liberdade de ir e vir, enquanto, de um modo bem mais amplo, à polícia administrativa defere-se a atuação

¹³⁷ *Op. Cit.* p. 30.

¹³⁸ *Op. Cit.* p. 55.

¹³⁹ ROVER, Cees de - **Para servir e proteger. Direitos Humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança: manual para instrutores.** Trad. Sílvia Backes e Ernani S. Pilla. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2001. p. 275.

¹⁴⁰ *Op. Cit.* p. 29.

voltada às atividades das pessoas, relacionada, agora de modo geral, com todos os demais valores contidos nas liberdades e direitos fundamentais".¹⁴¹

Com isso, a polícia judiciária está relacionada como uma função auxiliar do Poder Judiciário, a quem cabe efetivar a repressão penal sobre as pessoas. A polícia administrativa, de outro modo, remanescem outras formas de atuação, aplicadas sobretudo em face da propriedade e atividades privadas.

É de se verificar, outrossim, que a atuação da polícia administrativa se desenvolve a partir de quatro modos de atuação, a saber:

QUADRO 1 – ATUAÇÃO DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA

CICLO DE POLÍCIA	1. Ordem de Polícia	Negativa Absoluta
		Negativa Relativa (reserva de consentimento)
	2. Consentimento de Polícia	Vinculado (Licença)
		Discricionário (Autorização)
	3. Fiscalização de Polícia	Preventiva
		Repressiva (atuação)
	4. Sanção de Polícia	Pena de Polícia
		Constrangimento de polícia

Fonte: MOREIRA NETO¹⁴²

Ainda, Di Pietro leciona:

A polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva.¹⁴³

¹⁴¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo - **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2006. p. 397.

¹⁴² *Op. Cit.* p. 398.

¹⁴³ *Op. Cit.* p. 118.

Por outro lado, a Polícia Judiciária pode ser definida como uma atividade desenvolvida por órgãos de segurança (polícia civil ou militar), com a função de reprimir a atividade de delinquentes através da instrução policial criminal e captura dos infratores da lei penal, tendo como traço característico o cunho repressivo e ostensivo, incidindo sobre pessoas, conforme Carvalho Filho.¹⁴⁴

A propósito, Di Pietro "A polícia judiciária, embora seja repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta evitar que o indivíduo volte a incidir na mesma infração".¹⁴⁵

Observa-se, com isso, que a principal diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, "quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age".¹⁴⁶

Assim, a polícia administrativa ou poder de polícia é inerente e se difunde por toda a administração, ao passo que a polícia judiciária se concentra em determinados órgãos, por exemplo, Secretaria Estadual de Segurança Pública, conforme Meirelles.¹⁴⁷

No mesmo sentido, Bastos, para quem:

Diferenciam-se ainda ambas as polícias pelo fato de que o ato fundado na polícia administrativa se exaure nele mesmo. Dada uma injunção, ou emanada uma autorização, encontra-se justificados os respectivos atos não precisando ir buscar o seu fundamento em nenhum ato futuro.

A polícia judiciária busca seu assento em razões estranhas ao próprio ato que pratica. A perquirição de um dado acontecimento só se justifica pela intenção de futuramente submetê-lo ao Poder Judiciário. Desaparecida está circunstância, esvazia-se igualmente a competência para a prática do ato.¹⁴⁸

Num ou noutro caso, devem ser observadas as limitações ao exercício do poder de polícia (em sentido amplo), nestes termos, Di Pietro:

Competência e a forma devem observar também as normas legais pertinentes. Aos fins, o poder de polícia só deve ser exercido para atender ao interesse público, a autoridade que se afastar da finalidade pública incidirá em desvio de poder e acarretará a nulidade do ato com todas as consequências nas esferas civil, penal e administrativa. Quanto ao objeto, ou seja, quanto ao meio da ação, a autoridade sofre limitações, mesmo quando a lei dê várias alternativas possíveis. Tem aqui aplicação um princípio de direito administrativo, a saber, o da proporcionalidade dos meios aos fins; isto equivale dizer que o poder de polícia não deve ir além do necessário para satisfação do interesse público.¹⁴⁹

¹⁴⁴ *Op. Cit.* p. 330.

¹⁴⁵ *Op. Cit.* p. 118.

¹⁴⁶ LAZZARINI, RJTJ-SP, v.98:20-25, apud DI PIETRO, 2010, p. 118.

¹⁴⁷ *Op. Cit.* p. 157.

¹⁴⁸ BASTOS, Celso Ribeiro - **Curso de Direito Administrativo**. 4ª Edição. Imprensa: São Paulo, 2002. p. 176.

¹⁴⁹ *Op. Cit.* p. 164.

Conclui-se, resumidamente, que a polícia administrativa atua, geralmente, de forma preventiva sobre bens, direitos e atividades e pertence à administração pública em um contexto geral; de outro modo, a polícia judiciária atua, geralmente, em face do ilícito penal e diretamente sobre as pessoas, agindo por atribuições pautadas na lei à corporações como as polícias civis e militares.

Pois diante de tudo explanado, a instituição policial, ente estatal de segurança pública, exerce a função precípua de resguardar a manutenção da ordem pública, contudo, impende ressaltar que seu *munus* público, diante de um modelo de estado de direito social-democrático, também engloba outros axiomas e saberes, presentes na estrutura social, em que o indivíduo deve ser considerado como parte relevante do sistema.

Pode-se abrigar este entendimento, na visão estruturalista de Norbert Elias, em que o indivíduo constitui a sociedade e a sociedade é constituída de indivíduos e de Anthony Giddens que busca demonstrar o nexos existente entre as práticas do indivíduo coadunada com a estrutura e com a ação, ou seja, as práticas sociais no espaço e no tempo reproduzem um sistema social que influencia na sua estruturação.

Nesse contexto, entender a Polícia como o primeiro “ator visível da materialização dos vértices e princípios que a regem como parte integrante da ciência penal global”¹⁵⁰ exige compreender a atividade de polícia, inserta num determinado espaço e tempo, definindo princípios, procedimentos, formação e saberes e, assim, construir um ramo autônomo da ciência jurídica, abrigado no modelo de ordem jurídico-constitucional vigente em que a dignidade da pessoa humana é o eixo inevitável de sua atuação.

No mesmo sentido, Antonio Souza discursa que “tanto no domínio da prevenção do perigo, como no domínio da perseguição criminal, como ainda no domínio do combate à criminalidade organizada, a atuação policial está sob o império da lei e do Direito.”¹⁵¹

Vê-se que, na base do ordenamento constitucional, encontra-se inserida a atuação policial alicerçada no Estado de Direito e Democrático, definindo assim, na esfera da política criminal, diversas garantias aos cidadãos, vítimas e arguidos, e várias limitações aos atores jurídicos envolvidos no processo, em que a Polícia é a instituição a serviço de todos e da democracia. Boa Ventura de Souza Santos relembra: “sem direitos de cidadania efetivos a democracia é uma ditadura mal disfarçada”.¹⁵²

¹⁵⁰ *Op. Cit.* p. 19.

¹⁵¹ SOUZA, Antonio Francisco de – Discrecionalidade na Atuação Policial. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) - **Reuniões e Manifestações – actuação policial**. Centro de Investigação do ISCPSI, Coimbra: Almedina, 2009. p. 215

¹⁵² SANTOS, Boaventura de Souza - **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. Coimbra: Almedina, 2014. ISBN 9789724057804. p. 147.

A atividade de polícia, assim, deve primar pela efetivação dos direitos humanos e, assim, não pode admitir qualquer violação a direito fundamental de qualquer indivíduo, devendo ser o instrumento de proteção das liberdades individuais contra qualquer abuso de poder originário do Estado, que pode implicar negação da norma constitucional e de todos os primados de Direitos Humanos.

Cristiano Munhoz, em sua obra *Desmilitarização – Estratégias contra a Violência Policial*, afirma que “a polícia vai além da simples garantia da ordem pública, pois visa manter a legalidade democrática estabelecida nas cartas constitucionais: ela é a manutenção do Estado Democrático de Direito.”¹⁵³

Diante deste contexto, a atividade policial, ao não observar os parâmetros de atuação pautados em observância à lei, bem como quando seus agentes excedem nos seus atos, causando lesões nos indivíduos, no contexto da ilicitude da conduta, cabe ao Estado indenizá-las, e aqui repousa a responsabilidade civil extracontratual do Estado.

Ou seja, a base da legitimidade e da limitação de sua atividade é constitucional, um “duplo dever-ser - defender e garantir” e uma dinâmica material tríplice, como ensina o Professor Valente, de legalidade democrática, segurança interna e direitos de todos os cidadãos, sem distinção.¹⁵⁴

Importante verificar que o Estado Democrático de Direito, no sentido de dotar a segurança interna com atribuições de garantia da ordem, segurança e tranquilidade públicas, assegurando assim o respeito a instituições democráticas e aos direitos e garantias fundamentais, define o papel das forças de segurança como um pilar da dignidade humana e da liberdade em consonância com todo o ordenamento normativo, para tanto Francisco de Sousa assim se manifesta “não há paz e harmonia sociais sem segurança e ordem públicas (...) e sem ordem e segurança públicas não estão reunidas as condições de gozo e exercício de direitos”¹⁵⁵.

Pois bem, diante do acima abordado, a Polícia exerce sua função pautada nos Direitos Humanos, a qual a legitima, mas que, também, limita sua atuação, em observância ao Estado Democrático e de Direito.

¹⁵³ MUNHOZ, Cristiano – **Desmilitarização: Estratégias contra a Violência Policial**. Murici Editor: Porto Alegre. 2020. p. 21.

¹⁵⁴ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – **A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como Fundamento do Estado**. Revista Brasileira de Ciências Policiais, V. 2. n. 2. Brasília: Academia Nacional de Polícia. Jul-dez 2011. ISSN 21780013. p. 47-63.

¹⁵⁵ FRANCISCO DE SOUSA, António – **A polícia no Estado de Direito: Polícia Administrativa e Forças de Segurança**. Porto: Norcópia, 2008. p 150.

Destarte, após discorrer acerca da segurança pública como um direito intransponível alicerçado no Estado Democrático de Direito visando a manutenção e preservação da ordem por instituições estatais específicas que exercem, entre outras atribuições de polícia administrativa, sua função atrelada ao uso legítimo da força, demonstra-se relevante traçar apontamentos acerca das forças policiais em Portugal e no Brasil.

3.1 Das Forças Policiais em Portugal

As instituições policiais portuguesas encontram-se albergadas no capítulo que trata da Administração Pública, devendo assim observar os preceitos gerais insculpidos no artigo 266.º, ou seja, visar o interesse público, respeitar direitos e interesses dos cidadãos, e no seu item 2, que seus agentes administrativos e órgãos observem a Constituição e à lei, e no exercício das suas funções, guiar-se pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.¹⁵⁶

Conforme já analisado, nos termos do artigo 272.º da Constituição Portuguesa, é função da polícia “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”, devendo exercer as medidas de polícia em observância à lei, “não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário”. Para tanto, o Decreto-Lei n. 37.447 de 13 de junho 1949, dos Ministérios do Interior e da Justiça, que trata de dar maior eficiência as medidas preventivas e repressivas e que cria o Conselho de Segurança Pública garantir maior efetividade na repressão e prevenção na área de segurança pública, preceitua algumas medidas de polícia, em seu artigo 16.¹⁵⁷

Assim, o artigo 272.º, item 1, da Constituição da República Portuguesa, delimita as funções da Polícia de defensora da ordem pública, da garantia das liberdades e direitos fundamentais e da segurança das pessoas, restando demonstrada sua base constitucional.

E, para tanto, o artigo 272.º, item 2, explicita que “as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário”, cabendo, nos moldes do artigo 271.º responsabilização civil, criminal e disciplinar dos agentes e entidades públicas quando no exercício das funções violarem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

¹⁵⁶ Artigo 266.º (Princípios fundamentais)

1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

¹⁵⁷ DECRETO-LEI n.º 37.447 de 13 de junho de 1949. [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022]. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/258484/details/normal?q=37447>.

Verifica-se, assim, a delimitação de medidas de polícia, que para Marcelo Caetano são “as providências limitativas da liberdade de certa pessoa ou do direito de propriedade de determinada entidade, aplicadas pelas autoridades administrativas independentemente da verificação e julgamento de transgressão ou contravenção ou da produção de outro acto concretamente delituoso, com o fim de evitar a produção de danos sociais cuja prevenção caiba no âmbito das atribuições da polícia”.

A Constituição ainda disciplina em seu artigo 272º, item 4, que as organizações policiais devem observar lei específica quanto ao seu regime, bem como trata da unicidade em todo o território português, ou seja, são tratados, conforme tratado por João Raposo, como princípios de tipicidade e de unicidade de organização em todo o território português¹⁵⁸, não excluindo, no entanto, a possibilidade de polícias administrativas municipais como forças auxiliares.¹⁵⁹

Neste contexto, como já mencionado, a Lei 53/2008 trata do Sistema de Segurança Interna português, definindo que se trata de uma atribuição do Estado visando garantia da ordem, segurança e tranquilidade públicas, a proteção de pessoas e bens, a prevenção e repressão da criminalidade. Além disso, deve assegurar o funcionamento das instituições democráticas, regular o exercício de direitos, liberdades e garantias fundamentais e respeito à legalidade democrática, devendo observar a Constituição, a lei penal, processual penal e de política criminal.

E, ainda, disciplina que as forças e os serviços de segurança são organismos públicos, encontrando-se, entre elas, a Polícia de Segurança Pública, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia Judiciária, observando as leis orgânicas e demais legislação complementar.

Diante de suas especificidades, as forças de segurança são organizadas hierarquicamente vinculadas a um respectivo Ministério, dotadas de autonomia administrativa, evidenciando-se, na lição de Francisco de Souza, um sistema centralizado nacional, nos moldes do modelo francês.¹⁶⁰

Neste sentido, Portugal possui instituições policiais de natureza eminentemente civil como a Polícia Judiciária, dependente do Ministério da Justiça, militar no caso da Guarda Nacional Republicana e de natureza híbrida como a Polícia de Segurança Pública,

¹⁵⁸ SARMENTO E CASTRO, Catarina – **A questão das polícias municipais**. Coimbra Editora, 2003, p. 330 a 334.

¹⁶⁰ FRANCISCO DE SOUSA, António – **A polícia no Estado de Direito: Polícia Administrativa e Forças de Segurança**. Porto: Norcópia, 2008. p 162

civil e estrutura militarizada, vinculada ao Ministério do Interior.¹⁶¹ Ou seja, o sistema português é dinâmico e dualista.¹⁶²

Conforme Munhoz, a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana atuam como polícia integral, com atribuições de policiamento ostensivo, numa repartição de atribuições territorial.¹⁶³

Destes preceitos legais, evidencia-se que as forças de segurança prestam um serviço público, que consiste no exercício de prerrogativas para além da restrição às liberdades individuais, atuando como garantidoras dos direitos e liberdades perante a lei. A sua principal função é prevenir os danos sociais e evitar que estes se ampliem, nos casos em que não for possível a sua prevenção.

3.1.1 Histórico, Natureza e Atribuições

Conforme consta no sítio da Polícia de Segurança Pública¹⁶⁴, a normatização em Portugal acerca da matéria penal iniciou-se pelas Ordenações. Porém, foi com Dom Fernando I que se criou um grupamento de indivíduos, os quais eram recrutados à força, entre os homens mais fortes fisicamente e que deveria prender criminosos. Tais indivíduos eram chamados de quadrilheiros e seguiam o regimento, datado de 12 de setembro 1383. Por mais de 03 séculos a tais indivíduos foram garantidos poucos direitos e, ainda, não eram bem-vistos pela sociedade.

Somente após o terremoto de 1755, que Marques do Pombal pela Lei de 25 de junho de 1760, criou a Intendência da Polícia da Corte e do Reino, tendo como gestor máximo o Intendente-Geral da Polícia da Corte e do Reino, com ilimitada jurisdição, em matéria de Polícia, sobre todos os ministros criminais e civis que a ele recorressem e que dele recebessem as ordens nos casos correntes. Com este Decreto ficava o Intendente, em matéria de segurança pública, com mais poderes que o próprio Governo, quando neste contexto o termo “Polícia” substitui a expressão quadrilheiro.

A Guarda Real de Polícia, um corpo militarizado a cavalo, foi criada em 25 de dezembro de 1801, sendo após criada Guarda das Barreiras, substituída pela Guarda das Alfândegas. Em 1808, institui-se a Polícia Secreta, em 1823 é criada a Guarda Nacional e em

¹⁶¹ Acórdão do TC n.º 103/87 de 24 de março, publicado no DR, Iª série, 103, (06-05-1987) 1876-1878, [Em linha]. [Consul. 15 jan. 2022] Disponível em <http://dre.pt/pdfs/1987/05/10300/18711903.pdf>,

¹⁶² CLEMENTE, Pedro José Lopes – **A Polícia em Portugal**. Políticas Públicas, Cadernos INA, Oeiras, 2006, p. 50.

¹⁶³ *Op. Cit.* p. 26.

¹⁶⁴[Em linha]. [Consul. 15 jan. 2022]. Disponível em <https://www.psp.pt/Pages/sobre-nos/quem-somos/historia.aspx>

23 de junho de 1824, uma nova polícia secreta, a Polícia Preventiva. Em 21 de Agosto de 1826 foi extinta a Guarda Real de Polícia e substituída pela Guarda Municipal. A Guarda Nacional, na sequência, foi extinta em 1846.

Em 8 de Novembro de 1833, foi extinto o cargo de Intendente-Geral da Polícia, sendo que todas as funções de Polícia passaram para o cargo de Prefeitos, que se denominam atualmente como Governadores Cívicos, os quais eram os chefes supremos da segurança pública.

Após um período de distúrbios sociais e a pouca repercussão das atividades policiais, o Rei D. Luis criou o Corpo de Polícia Civil, em 2 de julho de 1867, que seria a base da Polícia de Segurança Pública e da Polícia Judiciária, sendo estabelecido o Regulamento para os Corpos da Polícia Civil de Lisboa e Porto e dependente do Ministério da Justiça do Reino. Com a sua criação, foram estabelecidas as duas funções: a detecção de crimes, por parte da Polícia Cívica (Judiciária) e a manutenção da ordem pública, por parte da Guarda Municipal. Por lei de 2 de junho de 1869, operou-se uma importante reestruturação na Guarda Municipal, tendo-se fundido aos Corpos de Lisboa e Porto. Igualmente, em 1885, o Corpo de Guarda Fiscal substituiu a Guarda das Alfândegas.

Em 1893, a Polícia passou a ser comandada por um oficial superior do Exército e com o advento da República, sendo dissolvida em 6 de outubro de 1910 e, em 9 de outubro, a Polícia de Lisboa é criada.

Em 1918, cria-se a Direção-Geral de Segurança Pública, que agregaria os Corpos de Polícia Civil de Lisboa e Porto, a Polícia de Investigação Criminal e a Guarda Nacional Republicana, todas vinculadas ao Ministério do Interior. Seguiu-se um período de grandes e constantes modificações no Comando da Polícia de Lisboa até que a partir de 1923, a Polícia passa a ter uma nova imagem na opinião pública, surgindo a atual Polícia de Segurança Pública e sendo extinto o Corpo de Polícia Civil.

A Direção-Geral de Segurança Pública foi extinta em 1924 e em 1927 são restabelecidas as suas funções, mas agora já sem autoridade sobre a Polícia de Investigação Criminal, que passou a depender do Ministério da Justiça, sendo que no mesmo ano reestruturados os Corpos de Polícia Cívica de Lisboa e Porto, passando a designar-se por Polícia de Segurança Pública. Entretanto, a Direção-geral de Segurança Pública é extinta, definitivamente, em 31 de julho de 1928 e passa a se chamar Intendência-Geral de Segurança Pública, sendo extinta em 1932 e criada a Direção-Geral de Segurança Pública e em 1935 o comando do Corpo de “Polícia de Segurança Pública” passa a designar-se por Comando-Geral.

Conforme se verifica da Lei 53/2008, de 28 de agosto, que trata do Sistema de Segurança Interna português, estão arroladas as instituições que exercem as funções de segurança interna, no entanto, para o tema ora tratado, discorrer-se-á apenas sobre a Polícia Judiciária e a Polícia de Segurança Pública, não se analisando aqui a Guarda Nacional Republicana, a única de carácter militar, por aquelas refletirem atribuições e vinculação a órgãos que exercem funções diferentes no sistema português e que diante de suas atribuições são similares à Polícia Civil e à Polícia Militar no Brasil.

3.1.2 Da Polícia de Segurança Pública (PSP)

Tal entidade policial, conhecida como PSP, é a força de segurança, com natureza administrativa de serviço público, com autonomia administrativa, quadro de pessoal policial seguindo a hierarquia de comando, inspirado no modelo militar, e o pessoal não policial as regras da hierarquia da restante função pública, nos termos do artigo 1º da Lei n.º 53/2007, Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (LOPSP). E ainda, como definidas como missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.¹⁶⁵

A lei ainda disciplina que tal polícia criminal depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna, Ministério do Interior, e a sua organização é única para todo o território nacional.

No seu artigo 3.º, traz entre suas atribuições aquelas decorrentes da legislação de segurança interna e, em situações de exceção, as resultantes da legislação sobre a defesa nacional e sobre o estado de sítio e de emergência, apresentando um rol de atribuições, encontrando-se, exemplificativamente, entre elas, a garantia das condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito, a garantia da ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens, bem como a prevenção a criminalidade em geral.

¹⁶⁵ LEI n.º 53/2007. **Diário da República I Série**, Nº 168 (2007-08-31). [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022]. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2007-174279072>.

Verifica-se que tais atribuições tratam das funções de polícia administrativa geral de segurança pública, polícia administrativa especial e de polícia judiciária, definindo ainda as atribuições exclusivas no item 3 do artigo 3.º, conforme ensina João Raposo.¹⁶⁶

Já, a Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) n.º 49 /2008 traz que a PSP é um órgão de polícia criminal com competência genérica, e no seu artigo 6.º preceitua ser de competência genérica da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública a investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada a outros órgãos de polícia criminal e ainda dos crimes cuja investigação lhes seja cometida pela autoridade judiciária competente para a direção do processo, nos termos do artigo 8.º.¹⁶⁷

3.1.3 Da Polícia Judiciária (PJ)

Conforme já tratado, esta força policial tem suas origens na Polícia Cívica, criada pelo D. Luís, em 1867, tendo por atribuições definidas aos oficiais da polícia judicial descobrir crimes descobrir os crimes ou delitos ou contravenções, coligir provas e entregar os criminosos aos tribunais.

No sítio da Polícia Judiciária¹⁶⁸ traz a aderência do Estado português, em 1924, à Comissão Internacional de Polícia Criminal. E, pelo Decreto 14.657/1927, definiu-se ser instituição vinculada hierarquicamente ao Ministro da Justiça e dos Cultos com atribuições de serviços da Polícia de Investigação, persistindo até hoje como órgão coadjuvante das autoridades judiciárias, Magistratura Judicial e Ministério Público.

Em 1945, após reestruturação geral da Polícia em Portugal, pelo Decreto-lei n.º 35.042, de 20 de outubro de 1945, com a reestruturação das polícias, foi definitivamente criada como Polícia Judiciária, estabelecendo como autoridade máxima um Juiz de Direito, organicamente vinculada ao Ministério da Justiça, com atribuições de "efetuar a investigação dos crimes e descobrir os seus autores, procedendo à instrução preparatória dos respectivos processos e organizar a prevenção da criminalidade, essencialmente da criminalidade habitual". Pelo Decreto-lei n.º 364/77, de 2 de setembro, foi definida como "um serviço de prevenção e investigação criminal, auxiliar da administração da justiça, organizada hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça".

A Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de novembro, alterada pela LOIC n.º 49 /2008 de 27 de agosto e pela Lei

¹⁶⁶ *Op. cit.* p. 67.

¹⁶⁷ LEI n.º 49/2008. **Diário da República n.º 165/2008**, I Série. (2008-08-27). [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022]. Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2008-67191210>.

¹⁶⁸ [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022]. Disponível em <https://www.policiajudiciaria.pt/historial/>

Orgânica da Polícia Judiciária, Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, tratando das normas estatutárias que regem o corpo especial e da adequação das estruturas às emergentes exigências orgânico-funcionais, e complementada pelo Decreto-Lei n.º 42/2009, de 12 de fevereiro, que definiu as competências de suas unidades.

Neste passo, sua definição encontra-se no artigo 1º da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, como sendo um corpo superior de polícia criminal, organizado hierarquicamente na dependência do Ministério da Justiça, tratando-se um serviço central da administração direta do Estado, com autonomia administrativa.¹⁶⁹ Para tanto, a Lei Orgânica do Ministério da Justiça, Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de Dezembro, traz no seu artigo 4.º que a Polícia Judiciária integra a administração direta no âmbito do Ministério da Justiça, preceituando ainda no artigo 13.º:

1 - A Polícia Judiciária, abreviadamente designada por PJ, é um corpo superior de polícia que tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover as ações de prevenção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes.
2 - A PJ está organizada hierarquicamente na dependência do membro do Governo responsável pela área da justiça e rege-se por legislação própria, que define o seu regime, designadamente quanto às suas atribuições, organização, funcionamento e estatuto de pessoal.¹⁷⁰

Já suas competências estão disciplinadas na Lei de Organização Criminal (LOIC), Lei n.º 49/2008, tratando no artigo 7.º sobre a competência concorrente, bem como a reservada que trata da investigação de crimes específicos, tais como crimes dolosos com morte de pessoa, associação criminosa, branqueamento, tráfico de armas e de substâncias estupefacientes e de substâncias psicotrópicas.¹⁷¹

Ao final, é tida como um corpo superior de polícia criminal, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei, tendo por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, assim como desenvolver e promover as ações de prevenção, detecção e investigação da sua competência concorrente ou reservada, ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes.¹⁷²

¹⁶⁹ LEI n.º 37/2008. **Diário da República I Série**, N.º 151 (2008-08-06), p. 5281 - 5289. [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022]. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/37-2008-455412>.

¹⁷⁰ DECRETO-LEI n.º 123/2011. **Diário da República I Série**, N.º 249 (2011-12-29). [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022]. Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2011-75309392>.

¹⁷¹ Artigo 7º Competência da Polícia Judiciária em matéria de investigação criminal

1 - É da competência da Polícia Judiciária a investigação dos crimes previstos nos números seguintes e dos crimes cuja investigação lhe seja cometida pela autoridade judiciária competente para a direção do processo, nos termos do artigo 8.º

2 - É da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos seguintes crimes:

(...) LEI n.º 49/2008. **Diário da República n.º 165/2008, I Série**. (2008-08-27). [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022]. Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2008-67191210>.

¹⁷² [Em linha] [Consult. 15 de jan. 2022] Disponível em <https://www.policiajudiciaria.pt/historial/>.

3.2. A Polícia no Brasil: Histórico, Naturezas e Atribuições

Antes de falar sobre o aspecto das polícias no Brasil propriamente dito, é necessário lembrar que a Organização das Nações Unidas traz à baila importante debate sobre a segurança pública e o enfrentamento à criminalidade, veja-se:

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 especifica que, ao se falar em segurança cidadã ou segurança pública, faz-se alusão a uma dimensão mais ampla do que a mera sobrevivência física. A segurança é uma criação cultural que, hoje em dia, implica uma forma igualitária (não hierárquica) de sociabilidade, um âmbito compartilhado livremente por todos. Essa forma de trato civilizado representa o fundamento para que cada pessoa possa desdobrar sua subjetividade em interação com os demais. Está em jogo não somente a vida da pessoa individual, mas também a da sociedade. [...] Na complexa realidade latino-americana, a insegurança é, ao mesmo tempo, causa e consequência de pobreza extrema e de crescimento acelerado das desigualdades econômicas e sociais, além de se estar intimamente ligada a condições de mau governo e alta corrupção política. [...] O problema mais profundo é que os fatores associados à violência e ao conflito se reforçam entre si, constituindo um tipo de círculo vicioso que dificulta o desenvolvimento.¹⁷³

Sob o aspecto da segurança pública e a necessidade do combate à criminalidade como uma perspectiva social e sobretudo institucional do Estado, é necessário desenvolver um recorte histórico sobre o termo polícia e sua evolução no Brasil.

Nesse sentido, deve-se destacar que a ideia de uma polícia no Brasil existe desde 1500, sobretudo com a instituição das capitânicas hereditárias brasileiras por Dom João VI, pois os donatários recebiam o título de governador e tinha, dentre outras, a função de manter a ordem pública. A propósito, Costa inclusive menciona que “no ano de 1503 foi realizada a primeira expedição de patrulhamento nas costas brasileiras”.¹⁷⁴

No entanto, foi apenas em 1530, a partir de Martim Afonso de Souza, que se estabeleceu o marco do surgimento da polícia no Brasil, em razão dos serviços de justiça e atividades de ordem pública no Brasil colônia. Depois disso, em 1548, o Governo-geral criou a figura do capitão-mor, com atribuições policiais para atuar nas incidências criminais (especialmente em virtude de invasões e conflitos indígenas). Já em 1626, foi implantada no Brasil as ações de patrulhamento e prisões, pela chamada ordem de quadrilheiros, ocasião em que também surgiram as figuras dos capitães do mato, que além de proteger viajantes também capturavam índios e escravos fugidos.¹⁷⁵

¹⁷³ PNUD. Programa Nacional Das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. **Rumo a uma Política Integral de Convivência e Segurança Cidadã na América Latina**: Marco conceitual de uma interpretação-ação. 2007. p. 4. [Em linha] [Consult. 11 jan. 2022] Disponível em: http://www.pnud.org.br/publicacoes/marcoconceitualpnud_segurancacidada.pdf.

¹⁷⁴ COSTA, Ivone Freire - **Polícia e Sociedade: gestão de segurança pública, violência e controle social**. Salvador: EDUFBA, 2005. p. 100.

¹⁷⁵ SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil**: desafios e experiências no campo da segurança pública. Porto Alegre: PUC, 2016. p. 66-67.

Conforme aduz Holloway, as primeiras forças de segurança pública foram criadas antes mesmo da independência do Brasil, cujo processo de criação foi condicionado por disputas políticas entre o poder central e lideranças locais.¹⁷⁶

Entre o período imperial até a Proclamação da República, quando da chegada da Família Real Portuguesa, em 1808, no Brasil, surgiram diversas mudanças nas rotinas da vida colonial brasileira, dentre elas se destaca a criação da Intendência-Geral de Polícia da Corte, seguindo o modelo francês e português, ato que representa um marco histórico na criação da polícia civil brasileira, sobretudo em razão das atribuições de manutenção da ordem, investigação de crimes, conforme se observa:

Com poderes de ministro de Estado, o intendente decidia sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, estabelecia punições, mandava prender, levava a julgamento, condenava e supervisionava a sentença de infratores. Em síntese, este cargo englobava os poderes: legislativo, executivo (de polícia) e judiciário.¹⁷⁷

No entanto, tal modelo não impediu a crescente onda de criminalidade, o que motivou então a criação por Dom João VI, em 1809, da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, que deu origem às atuais Polícias Militares, com poderes para manter a ordem e o sossego públicos, com um caráter nitidamente ostensivo:

A Divisão Militar da Guarda Real de Polícia foi extinta posteriormente por não conseguir dar a resposta cabível aos conflitos da época, sendo seus oficiais destinados ao Exército e as praças dispensadas do serviço, criando-se em seu lugar o Corpo de Guardas Municipais Permanente.¹⁷⁸

Já em 1866, houve uma alteração estrutural na segurança pública brasileira, sobretudo porque se dividiu a polícia em dois corpos: um civil, denominado Guarda Urbana; e outro militar, com destinação de Corpo de Polícia. Isso ocorreu em promulgação da Lei Federal 2033, de 20 de setembro de 1871, em que restaram separadas as funções policiais administrativas e judiciárias. Nesse sentido, são destacadas as principais características do histórico das polícias brasileiras do Império, nestes termos:

A primeira é a dualidade na atividade policial. Diferentemente de outros países em que as instituições policiais já nasceram exercendo o ciclo completo da atividade policial, ou seja, uma parte da mesma polícia investiga e outra parte majoritária realiza o policiamento ostensivo, o sistema de segurança pública brasileiro institucionalizou duas “meias polícias”. Uma só para investigação (que surgiu como intendência de polícia e depois veio a se denominar Polícia Civil) e outra “meia” polícia para o policiamento ostensivo responsável pela manutenção da ordem

¹⁷⁶ HOLLOWAY, Thomas H - **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

¹⁷⁷ *Idem* – **Op. Cit.** p. 99.

¹⁷⁸ SOUSA, Reginaldo Canuto; MORAIS, Maria do Socorro Almeida _ **Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira**. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 5, 2011, São Luís. Anais eletrônicos. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2011. p.5. [Em linha]. [Consult. 12 jan. 2022]. Disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/Jornada_Eixo_2011/Poder_Violencia_E_Politicass_Publicas.pdf.

pública, que no final do século XIX, passou a chamar-se, no estado de São Paulo de Força Pública. [...] A segunda característica do sistema de segurança pública imperial é o caráter de “polícia judiciária” da instituição policial. Os chefes de polícia desempenhavam também atividades de juiz municipal e juiz de paz. A reforma judiciária do império institucionalizou essa “mistura” de atribuições, criando em 1871 (regulamentada pelo Decreto nº 4.824, de 22 de novembro do mesmo ano) o instituto do Inquérito Policial, que conferiu natureza inquisitorial à investigação preliminar realizada pela autoridade policial. [...] A terceira característica é que o policiamento ostensivo era feito por instituições militares, corporações aquarteladas, com disciplina, estrutura e regras das Forças Armadas, treinadas para enfrentar inimigos internos e externos. Essa característica, que não foi alterada com o surgimento da República, marcou a lógica repressiva do policiamento ostensivo.¹⁷⁹

Com a promulgação da República Federativa do Brasil, em 1889, houve novas alterações na estrutura das polícias, sobretudo com a militarização das polícias estaduais, conforme ensinam Sousa e Moraes:

A Proclamação da República, em 1889, inaugurou uma nova ordem política e houve a reorganização do aparato repressivo estatal. Embora o advento da República não tenha significado uma alteração fundamental na composição da classe dominante, a nova ordem política modificou consideravelmente as relações entre as diferentes elites políticas, e também alterou as relações entre as classes dominantes e subalternas. A abolição da escravidão, a instauração de um federalismo altamente descentralizado e o rápido crescimento urbano das principais cidades brasileiras exigiram profundas modificações nas instituições policiais. [...] O papel das polícias no controle social concentrava-se na vigilância das classes urbanas perigosas e, com o fim da escravidão, as polícias reinterpretaram sua função na estrutura de controle social. Uma das primeiras tarefas impostas ao aparelho policial foi o controle da população rural que migrou em massa para os principais centros urbanos. Novos instrumentos e mecanismos de controle social precisaram ser desenvolvidos. Sob forte influência do direito positivo, o Código Penal foi reformado em 1890. Uma vez que a ênfase deveria recair sobre o criminoso e não sobre o ato criminal, o novo código passou a dar maior importância às práticas comuns das ditas classes perigosas como vadiagem, prostituição, embriaguez e capoeira. A ideia era permitir um melhor controle dos grupos perigosos, na medida em que seus hábitos passaram a ser considerados crime.¹⁸⁰

Veja-se, a respeito, as mudanças na nomenclatura das polícias no Brasil:

Com o início da República, a Força Policial criada no período imperial é logo extinta dando lugar a Guarda Cívica do Estado, onde se observava na formação desta Guarda Cívica um caráter muito mais militar, que tinha como objetivos impor um maior respeito e disciplina assim mantendo a tranquilidade pública e auxiliando a justiça, que eram suas principais funções. A partir do ano de 1892, data de início de uma junta governativa e que é muitas vezes reconhecida pela história como “governicho”, marca também uma mudança da estruturação e a reorganização da Guarda Cívica e que novamente tem seu nome alterado para “Corpo Policial do Estado”, mas que logo é alterado novamente para “Guarda Cívica”.¹⁸¹

¹⁷⁹ MARIANO, Benedito Domingos - **Por um novo modelo de Polícia no Brasil**: a inclusão dos Municípios no Sistema de Segurança Pública. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 21-22.

¹⁸⁰ *Op. Cit.* p. 5-6.

¹⁸¹ RIBEIRO, Lucas Cabral - **História das Polícias Militares no Brasil e da Brigada Militar no Rio Grande do Sul**. In: Simpósio Nacional de História, 26, 2011. Anais eletrônicos. SP: USP, 2011. p.13-14. [Em linha]. [Consult. 08 jan. 2022]. Disponível em

Com o advento da Constituição de 1988, a segurança pública ficou definida em seu artigo 144, nestes termos:

DA SEGURANÇA PÚBLICA

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.

Relevante mencionar que o texto constitucional trouxe entendimentos acerca da segurança nacional que difere da segurança pública. Neste viés de segurança pública, os Estados são autônomos quanto a sua política de segurança, no entanto com o advento da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, surgiu um disciplinamento acerca da organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, além disso cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Para tanto, tal norma define que cabe à União estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios suas respectivas políticas, observadas as diretrizes da política nacional, conforme o seu artigo 3.º:

Art. 3º Compete à União estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer suas respectivas políticas, observadas as diretrizes da política nacional, especialmente para análise e enfrentamento dos riscos à harmonia da convivência social, com destaque às situações de emergência e aos crimes interestaduais e transnacionais.¹⁸²

O Sistema Único de Segurança Pública tem como órgão central o atual Ministério da Justiça e Segurança Pública e é integrado pelas forças de segurança do artigo 144 da Constituição brasileira e outros entes, trazendo como integrantes operacionais a polícia federal, polícia rodoviária federal, polícias civis, polícias militares, corpos de bombeiros militares, guardas municipais, órgãos do sistema penitenciário e institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação.¹⁸³

http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1313022007_ARQUIVO_textoANPUH.pdf

¹⁸² LEI n.º 13.675 – **Diário Oficial da União, Edição: 111, Seção: 1**, (12-06-2018), p. 4 -8. [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022]. Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25212052/do1-2018-06-12-lei-n-13-675-de-11-de-junho-de-2018-25211917.

¹⁸³ “Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

(...)

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

Pelo Decreto n.º 9.489, de 30 de agosto de 2018¹⁸⁴, trata-se da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, preceituando no artigo 2.º que deverá primar pela integração, coordenação e cooperação federativa, interoperabilidade, liderança situacional e modernização da gestão das instituições de segurança pública, além de outras questões relativas à valorização profissional e garantia de recursos orçamentários para execução das políticas públicas na área. E, ainda, definindo, entre outros, como meios e instrumentos essenciais o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP que atualmente está vigente pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021¹⁸⁵, referenciando ao período de 2021 a 2030, sendo estruturado em ciclos de implementação de dois anos, englobando objetivos, ações estratégicas, metas, sistema de governança e orientações aos entes federativos.

Diante de todos os normativos acima colacionados, que tratam especificamente sobre a integração das forças de segurança pública, disciplinadas no artigo 144 da Constituição, primando pela coordenação, planejamento e implementação de estratégias de políticas públicas a nível federal, tendo como órgão central o Ministério da Justiça e Segurança Pública, e viabilizando a participação da sociedade na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social, importante a noção de Adami “(...) quando a Constituição Federal positiva a segurança pública como responsabilidade de todos”, abre-se um importante canal de diálogo com a sociedade civil sobre o tema de segurança pública”.¹⁸⁶

- I - Polícia federal;
- II - Polícia rodoviária federal;
- III – (VETADO);
- IV - Polícias civis;
- V - Polícias militares;
- VI - Corpos de bombeiros militares;
- VII - guardas municipais;
- VIII - órgãos do sistema penitenciário;
- IX - (VETADO);
- X - Institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;
- XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);
- XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;
- XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);
- XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);
- XV - Agentes de trânsito;
- XVI - guarda portuária.”

¹⁸⁴ DECRETO n.º 9.489/2018 - **Diário Oficial da União. Edição: 169. Seção: 2**, (30-08-2018), p. 2. [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022]. Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39117050/do1-2018-08-31-decreto-n-9-489-de-30-de-agosto-de-2018-39116691.

¹⁸⁵ DECRETO n.º 10.822/2021 - **Diário Oficial da União. Edição:185, Seção: 1** (29-09-2021). p. 3. [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022]. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.822-de-28-de-setembro-de-2021-348271076>.

¹⁸⁶ ADAMI, Betina da Silva - **Estado Democrático de Direito, Políticas Públicas e Segurança Pública: em busca de uma leitura constitucionalmente adequada**. Dissertação Mestrado em Direito PUCRS: Porto Alegre,

Destarte, diante de tal rol de forças de segurança, apesar de todos os dispositivos acerca da política nacional de segurança pública, que primam pela integração, a separação entre a polícia judiciária, atribuída às polícias civis dos Estados e polícia federal de competência exclusiva da União, e a polícia ostensiva pelas polícias militares dos Estados, persistem como instituições organizadas com valores, princípios e atribuições específicas, passando-se a analisar no escopo do presente trabalho a Polícia Militar e a Polícia Civil.

3.2.1. Da Polícia Militar

Após o contexto histórico explanado, Munhoz enfatiza que “encarregada das ações de polícia ostensiva, a Polícia Militar brasileira não surgiu de forma abrupta, nem mesmo teve aqui sua gênese, sendo implementada pelos portugueses na época da colonização”.

Neste passo, discorrer-se-á acerca da Polícia Militar (PM) que foi reorganizada com o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, atribuindo as regras gerais para seu desenvolvimento no âmbito da Federação.

O aludido Decreto-Lei, inicialmente, destaca que as Polícias Militares são consideradas forças auxiliares, isto é, reserva do Exército Brasileiro, a quem cabe o controle e a coordenação das Polícias Militares. Além disso, a mencionada legislação assenta que as Polícias Militares são instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna dos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, consoantes as seguintes atribuições:

- a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;
- e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico.¹⁸⁷

2009. p. 81.

¹⁸⁷ DECRETO-LEI nº 667, de 2 de julho de 1969. [Em linha]. [Consul. 19 jan. 2022]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm

Outro ponto importante diz respeito à vinculação das Polícias Militares à Secretaria de Segurança Pública na administração estadual, subordinando-se ao Governador do Estado:

Art. 4º - As Polícias Militares, integradas nas atividades de segurança pública dos Estados e Territórios e do Distrito Federal, para fins de emprego nas ações de manutenção da Ordem Pública, ficam sujeitas à vinculação, orientação, planejamento e controle operacional do órgão responsável pela Segurança Pública, sem prejuízo da subordinação administrativa ao respectivo Governador.

Ainda, as Polícias Militares são estruturadas em órgão de Direção, de Execução e de Apoio, de acordo com as finalidades essenciais do serviço policial e as necessidades de cada Unidade da Federação.

A propósito, cabe aos Estados da Federação a definição a respeito do seu Código de Ética e Disciplina, nestes termos:

Art. 18. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares serão regidos por Código de Ética e Disciplina, aprovado por lei estadual ou federal para o Distrito Federal, específica, que tem por finalidade definir, especificar e classificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a sanções disciplinares, conceitos, recursos, recompensas, bem como regulamentar o processo administrativo disciplinar e o funcionamento do Conselho de Ética e Disciplina Militares, observados, dentre outros, os seguintes princípios:

I - Dignidade da pessoa humana;

II - Legalidade;

III - presunção de inocência;

IV - Devido processo legal;

V - Contraditório e ampla defesa;

VI - Razoabilidade e proporcionalidade;

VII - vedação de medida privativa e restritiva de liberdade.

Importante ressaltar, que como cada estado da federação possui sua estrutura com legislação própria, que trata das polícias militares, no contexto do Estado do Rio Grande do Sul à instituição da polícia militar é denominada Brigada Militar e suas disposições são tratadas pela Constituição do Estado, especialmente o artigo 46, que destaca que os policiais militares são regidos por legislação estadual própria.

Historicamente, conforme sítio da Brigada Militar, pelo Ato n.º 357, de 15 de outubro de 1892, o presidente interino do Estado, criou a Brigada Militar para zelar pela segurança pública, manutenção da República e do Governo do Estado, fazendo respeitar a ordem e executar as leis, em todo o território sul-rio-grandense.¹⁸⁸

Ainda, em nível estadual, a Brigada Militar integra expressamente a segurança pública estadual, ao lado da Polícia Civil, Instituto-Geral de Perícias e Corpo de Bombeiros Militar, nestes termos:

¹⁸⁸ [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022] Disponível em <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/historia>.

Art. 124. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - Brigada Militar;

II - Polícia Civil;

III - Instituto-Geral de Perícias. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 16/07/97) (Vide ADI n.º 2827/STF)

IV - Corpo de Bombeiros Militar.

Ainda, o artigo 129 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul define que à Brigada Militar incumbe o policiamento ostensivo, a preservação da ordem pública e também a polícia judiciária militar. Veja-se:

Art. 129. À Brigada Militar, dirigida pelo Comandante-Geral, oficial da ativa do quadro da Polícia Militar, do último posto da carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, incumbem a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública e a polícia judiciária militar.

Como se pode observar, a Brigada Militar é força militar estadual, responsável sobretudo pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública, constituindo força auxiliar reserva do Exército Brasileiro.

3.2.2. Da Polícia Civil

No Brasil, as Polícias Cíveis (PC) exercem as funções de polícia judiciária, contribuindo com isso para o exercício da segurança Pública, nos termos do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, o exercício da segurança pública.

Com isso, as funções precípua são associadas com a apuração de infrações penais, exceto as militares, bem como o exercício correlato das funções de polícia judiciária. A respeito das competências exercidas pela Polícia Civil, portanto, destacam-se ainda as ações de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, que consistem na produção e na realização de inquérito policial e de outros atos formais de investigações.

Ainda, refere-se o cumprimento de mandados de prisão e de busca domiciliar, bem como outras ordens expedidas pela autoridade judiciária competente, bem como zelar pela preservação da ordem e segurança públicas, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, promovendo ou participando de medidas de proteção à sociedade e às pessoas.

Menciona-se, também, a realização de ações de inteligência, destinadas ao exercício das funções de polícia judiciária e à apuração de infrações penais, na esfera de sua competência.

As Polícias Cíveis estão vinculadas às Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social, sob chancela do Governador do Estado.

No caso do Rio Grande do Sul, o artigo 124 da Constituição do Estado¹⁸⁹, destaca que a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos órgãos de segurança pública, dentre eles a polícia civil.

Ainda, o artigo 133¹⁹⁰ disciplina que, à Polícia Civil, dirigida pelo Chefe de Polícia, delegado de carreira da mais elevada classe, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares.

Outrossim, a Lei Estadual n.º 10.994/1997 estabelece organização básica da Polícia Civil, dispõe sobre sua regulamentação e dá outras providências. O seu artigo 2º, novamente, destaca que a Polícia Civil, instituição permanente do Estado, incumbe o exercício, com exclusividade, das funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

A referida Lei traz, ainda, expressamente a competência da Polícia Civil, nestes termos:

- I - exercer as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares;
- II - determinar a realização de exames periciais, providenciando a adoção de medidas cautelares, visando a colher e a resguardar indícios ou provas da ocorrência de infrações penais ou a assegurar a execução judicial;
- III - praticar os atos necessários para assegurar a apuração de infrações penais, inclusive a representação e o cumprimento de mandado de prisão, a realização de diligências requisitadas pelo Poder Judiciário ou pelo Ministério Público nos autos do inquérito policial e o fornecimento de informações para a instrução processual;
- IV - zelar pela ordem e segurança pública, promovendo ou participando de medidas de proteção à sociedade e ao indivíduo;
- V - colaborar para a convivência harmônica da sociedade, respeitando a dignidade da pessoa humana e protegendo os direitos coletivos e individuais;

¹⁸⁹ “Art. 124. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - Brigada Militar;

II - Polícia Civil;

III - Instituto-Geral de Perícias.

IV - Corpo de Bombeiros Militar.” [Em linha]. [Consul. 10 jan. 2022]. Disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>

¹⁹⁰ “Art. 133. À Polícia Civil, dirigida pelo Chefe de Polícia, delegado de carreira da mais elevada classe, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares.

Parágrafo único. São autoridades policiais os Delegados de Polícia de carreira, cargos privativos de bacharéis em Direito.

Art. 134. A organização, garantias, direitos e deveres do pessoal da Polícia Civil serão definidos em lei complementar e terão por princípios a hierarquia e a disciplina.

Parágrafo único. O recrutamento, a seleção, a formação, o aperfeiçoamento e a especialização do pessoal da Polícia Civil competem à Academia de Polícia Civil.

Art. 135. São assegurados aos Delegados de Polícia de carreira vencimentos de conformidade com os arts. 135 e 241 da Constituição Federal.”

- VI - adotar as providências necessárias para evitar perigo ou lesões às pessoas e danos aos bens públicos ou particulares;
- VII - organizar, executar e manter serviços de registro, cadastro, controle e fiscalização de armas, munições e explosivos, e expedir licença para as respectivas aquisições e portes, na forma da legislação pertinente;
- VIII - exercer outros encargos pertinentes ao melhor desempenho da ação policial.¹⁹¹

Como se observa, a Polícia Civil, muito embora também seja órgão de segurança pública vinculado ao Governador do Estado, assim com a Polícia Militar, desta se diferencia por integrar o escopo da persecução penal, por meio do exercício de funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais.

4 A RESPONSABILIDADE ESTATAL E O EXCESSO NO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE POLICIAL

Após desbravar todos as reflexões acima, contextualizando histórica e juridicamente a matéria, passa-se a abordar o excesso na prática da atividade policial, no contexto de ocorrência de danos passíveis de responsabilização em decorrência de fatos ilícitos.

4.1 Excesso na Atuação Estatal: Abuso de Poder

Antes de adentrar especificamente na responsabilidade estatal por fato ilícito, importante revisitar que o Estado deve pautar sua atuação em observância a alguns limites, haja vista que suas prerrogativas e deveres observam normas legais.

Contudo, quando a atuação estatal, por seus agentes, extrapola os limites regulamentares, legais e constitucionais ou quando os poderes são utilizados para fins diversos do pretendido, evidencia-se o abuso de poder, que é repudiado pelo Direito. O abuso de poder, portanto, é um descompasso em face daquilo que é albergado pelo Direito e sua estrutura normativa.

J.J. Canotilho afirma que “um ato administrativo, a recusa de um ato, um silêncio das entidades públicas pode ultrapassar os limites legais do exercício do poder discricionário (excesso de poder). Por outro lado, o exercício do poder pode não se destinar aos fins visados pela lei (desvio do poder discricionário ou utilização viciada). Num caso e noutro, o Estado de direito impõe a sua proibição e a possibilidade de controlo dos vícios do poder discricionário.

¹⁹¹ LEI n.º 10.994/1997, DE 18 DE AGOSTO DE 1997. [Em linha]. [Consult. 18 jan. 2022]. Disponível em http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=8434&hTexto=&Hid_IDNorma=8434.

Caso contrário, o exercício deste poder transformar-se-ia com facilidade no «cavalo de Tróia do direito administrativo do Estado de direito»¹⁹².

O abuso de poder, neste sentido, é a ação do agente estatal que não observa seus parâmetros de atuação disciplinado pela norma, extrapolando limites ou não atendendo a finalidade pública, ou seja, em não sendo observados tais parâmetros, está-se diante do excesso de poder e desvio de poder, respectivamente.

Neste viés, Cretella Júnior ensina que o abuso do poder é “expressão que, à letra, em conjunto, significa, portanto, o seguinte: afastamento na prática de determinado ato; poder exercido em direção diferente daquela vista da qual a lei estabeleceu; distorção de finalidade; distorção de fim, direção diversa da que deveria ter.”¹⁹³

Por seu turno, Pérez leciona, na Espanha, a respeito do tema: "*La desviación de poder, correctamente delimitada en el artículo 83.3, de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, consiste en el ejercicio de potestades administrativas par fines distintos de los fijados por el Ordenamiento jurídico*".¹⁹⁴

No mesmo sentido, Rivero menciona:

Há desvio quando o fim perseguido, se bem que de interesse geral, não é o fim preciso que a lei atribuía ao acto. O exemplo típico é o da utilização pelo Maire dos seus poderes de polícia, não para manter a ordem, mas para aumentar os rendimentos da comuna (C.E, 4 de julho de 1924, Beaugé, pág. 641: ao proibir aos banhistas que se despissem fora das cabines municipais pagas, instaladas na praia, o Maire teve em vista, não a decência pública, mas o interesse financeiro da comuna).¹⁹⁵

Marcelo Caetano preleciona: "O elemento do ato que este vício afeta é o fim; ora esse elemento só tem autonomia na medida em que o ato seja produto de exercício de poderes discricionários; logo o desvio de poder é exclusivo dos atos em que haja sido exercido poderes discricionários. Assim o entendeu também o legislador português quando, pela primeira vez, consagrou este vício no Direito positivo, ao defini-lo indiretamente como exercício de faculdades discricionárias fora do seu fim".¹⁹⁶

Ainda, Mello ratifica o entendimento do abuso de poder como gênero, a partir do que são espécies o excesso e o desvio de poder, nestes termos: "a) quando o agente busca uma finalidade alheia ao interesse público. Isto sucede ao pretender usar de seus poderes para

¹⁹² *Op. Cit.* p. 734.

¹⁹³ *Op. Cit.* p. 15.

¹⁹⁴ PEREZ, Jesus Gonzáles - **El principio general de la buena fé em el derecho administrativo**. Madrid: Civitas, 1983. p. 46-47.

¹⁹⁵ RIVERO, Jean - **Direito administrativo**. Trad. Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Livraria Almedina, 1981. p.290.

¹⁹⁶ *Op. Cit.* p. 506.

prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo; b) quando o agente busca uma finalidade- ainda que de interesse público- alheia à 'categoria' do ato que utilizou".¹⁹⁷

Com isso, Meirelles define o motivo ou causa do ato administrativo como sendo

a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato pode vir expresso em lei, como pode ser deixado ao critério do administrador. No primeiro caso será um elemento vinculado; no segundo, discricionário, quanto à sua existência e valoração.¹⁹⁸

Mello diferencia ambos os conceitos, nestes termos "Com efeito: motivo é o pressuposto de fato; causa é a relação entre ele e o conteúdo do ato em vista da finalidade que a lei lhe assinalou como própria".¹⁹⁹

A seu turno, Cerquinho entende que ambos não podem ser confundidos: "Concebemos a pesquisa do motivo, para fins de anulação do ato eivado de desvio de poder, somente como um meio de possibilitar ao Judiciário a prova da ocorrência deste vício, e não, como meio autônomo de anulação, vindo a substituir aquele próprio do desvio de finalidade."²⁰⁰

Há ainda a lição de Marcello Caetano, para quem "o emprego imediato de meios extremos contra ameaças hipotéticas ou mal desenhadas constitui abuso de autoridade".²⁰¹

De qualquer modo, o abuso de poder "é um vício funcional, ou seja, decorre da preterição de requisitos de legalidade respeitantes ao fim e aos motivos dos atos administrativos".²⁰²

Importante mencionar, neste contexto, que o ordenamento brasileiro, pela Lei n.º 13.869/2019²⁰³, dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade, revogando dispositivo vigente desde o regime militar e prescrevendo os mais diversos tipos penais, inclusive, além da atuação policial, sujeitando-se a sua prescrição servidores civil e militares, membros do judiciário, do legislativo e ministério público. Disciplina, a mesma norma, que o abuso de autoridade não afasta a responsabilização administrativa, civil e criminal, conforme o artigo 6.º:

¹⁹⁷ *Op. Cit.* p. 127.

¹⁹⁸ *Op. Cit.* p. 130.

¹⁹⁹ *Op. Cit.* p. 128.

²⁰⁰ CERQUINHO, Maria Cuervo Silva e Vaz – **O Desvio de Poder no Ato Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 69.

²⁰¹ *Op. Cit.* p. 1159.

²⁰² MATOS, André Salgado de; SOUSA, Marcelo Rebelo de - **Direito Administrativo Geral**. Tomo III. Atividade Administrativa. 2ª ed., reimp, Alfragide: Publicações Dom Quixote, 2010, p. 165.

²⁰³ LEI n.º 13.869. **Diário Oficial da União**. 05-09-2019. Edição: 172-A. Seção: 1-Extra. p.1. [Em linha]. [Consult. 04 fev. 2022]. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13869-de-5-de-setembro-de-2019-214643417#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20define%20os,que%20lhe%20tenha%20sido%20atribu%C3%ADdo.&text=%C2%A7%20%C2%BA%20A%20diverg%C3%Aancia%20na,n%C3%A3o%20configura%20abuso%20de%20autoridade>.

Art. 7º As responsabilidades civil e administrativa são independentes da criminal, não se podendo mais questionar sobre a existência ou a autoria do fato quando essas questões tenham sido decididas no juízo criminal.

Pode-se entender, portanto, que o excesso de poder se evidencia quando a autoridade pública atua fora dos limites de sua competência, ou seja, extrapola a competência que lhe foi atribuída, praticando atos sem previsão legal, vício esse de competência que faz com que seja nulo o ato administrativo.

De outra banda, o desvio de poder se verifica quando o Estado pratica um ato administrativo dentro dos limites de sua competência, porém o faz visando finalidade diversa daquela prevista na legislação.

Ainda sobre o desvio de poder, Di Pietro expõe que “pode ter duplo sentido (amplo e restrito), pode-se dizer que ocorre o desvio de poder quando o agente pratica o ato com inobservância do interesse público ou com objetivo diverso daquele previsto explícita e implicitamente na lei. O agente desvia-se ou afasta-se da finalidade que deveria atingir para alcançar resultado diverso, não amparado pela lei”.²⁰⁴

No contexto da atuação policial, o agente, no exercício da função, deve agir observando os parâmetros da lei, sendo inadmissível, no vigente ordenamento jurídico, conduta desviante de tal preceito e, em assim agindo, a responsabilização estatal é uma das garantias do lesado em se ver recompensado pela afronta aos limites da atuação. Sendo que no viés do excesso de poder, há a extrapolação do poder, causando danos ao lesado.

4.2 A Responsabilidade Estatal na Administração da Justiça pela Atividade Policial das Forças de Segurança em Portugal

Conforme já abordado, as polícias criminais tipificadas na LOIC, especificamente à Polícia de Segurança Pública e Polícia Judiciária, atuam com competências específicas disciplinadas por tal normativa, com atribuições de coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação e desenvolver as ações de prevenção e investigação da sua competência ou que lhes sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes, conforme o artigo 3.º.

Assim deveras relevante, no entanto, que quando as forças de segurança atuarem como polícia criminal, na competência de investigação dos crimes, independentemente de ser a Polícia Judiciária, como a Polícia de Segurança Pública, nos termos do artigo 6.º e artigo 8.º da LOIC – Lei de Organização da Investigação Criminal, seria importante verificar o

²⁰⁴ *Op. Cit.* p. 145.

cabimento da responsabilização caso algum dano ocorra nestas atribuições afetas à função jurisdicional.

Neste passo, importante trazer à colação o artigo 11.º da LOIC:

Artigo 11.º Autoridades e órgãos de polícia criminal

1 - Para efeitos do disposto no Código de Processo Penal, consideram-se:

a) «Autoridades de polícia criminal», as entidades referidas no n.º 1 do artigo anterior;

b) «Órgãos de polícia criminal», todos os elementos da PSP com funções policiais incumbidos de realizar quaisquer actos ordenados por autoridade judiciária ou determinados por aquele Código.

2 - Enquanto órgãos de polícia criminal, e sem prejuízo da organização hierárquica da PSP, o pessoal com funções policiais da PSP actua sob a direcção e na dependência funcional da autoridade judiciária competente.

3 - Os actos determinados pelas autoridades judiciárias são realizados pelos elementos para esse efeito designados pela respectiva cadeia de comando, no âmbito da sua autonomia técnica e tática.

Neste sentido, o artigo 12 da Lei n.º 67/2007²⁰⁵ trata da responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional em decorrência de danos ilicitamente causados pela administração da justiça, principalmente no que se refere a violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, aplicando o regime da responsabilidade por fatos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa.

De início, importante neste contexto verificar sobre a possibilidade das forças policiais atuando como polícia criminal por determinação da autoridade judicial evidenciar sobre a possibilidade de se estar diante de atos vinculados à administração da justiça.

A respeito da nomenclatura empregada, o mais adequado seria responsabilidade por danos causados pela administração da justiça, a fim de não gerar restrição apenas a funções exercidas somente pela atividade do juiz, bem como questões acerca da competência para julgamento, se tribunais administrativos ou tribunais judiciais.²⁰⁶

Neste contexto, Zampieri traz a necessidade de cotejar três vieses para configurar a administração da justiça: o subjetivo, o objetivo e o material. Para tanto, ela refere que subjetivamente estão vinculadas “às entidades ou titulares, que podem consistir em órgãos que desenvolvem atividades materialmente jurisdicionais e atividades materialmente administrativas desenvolvidas pelos titulares da função jurisdicional; sendo possível enquadrar, neste sentido, o Tribunal (compreendendo o juiz ou corpo de juízes), os órgãos

²⁰⁵ “Artigo 12.º Regime geral

Salvo o disposto nos artigos seguintes, é aplicável aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa.” (LEI n.º 67/2007 -**Diário da República n.º 251/2007, Série I** (31-12-07), p. 9117 – 9120. [Em linha]. [Consult. 12 jan. 2022]. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/67-2007-628004>

²⁰⁶ *Op. Cit.* p. 664.

auxiliares da justiça (compreendendo o Ministério Público e as Secretarias), os órgãos ao serviço da justiça (compreendendo os peritos e gestores, entre outros) e os colaboradores na administração da justiça (compreendendo os advogados e testemunhas, entre outros)”²⁰⁷.

No sentido objetivo, refere-se às atividades e atos praticados, podendo consistir no desenvolvimento de atividade jurisdicional ou administrativa. Já o material refere-se à prestação jurisdicional como função típica. Para tanto, conclui Zampieri para se considerar o dano na função jurisdicional:

(i) os actos jurídicos, decisões ou deliberações, praticados no exercício da função jurisdicional pelos órgãos do Poder Judicial, exceto decisões finais, correspondendo, desta forma, à atividade jurisdicional em sentido estrito; em segundo lugar, (ii) as atividades meio, consideradas secundárias, enquadradas no sentido amplo de administração da justiça, correspondendo às atividades não jurisdicionais dos órgãos judiciais; e por fim (iii) a prática de actos jurídicos que dependem de impulso, correspondendo às atividades para-jurisdicionais dos órgãos auxiliares.

Delimitados os parâmetros objetivos, subjetivos e materiais, o Professor Ricardo Pedro assevera que a responsabilização estatal pelo exercício da função jurisdicional é verificada em quatro eixos, a partir da análise do artigo 12.º ao artigo 14.º do RRCEE²⁰⁸.

Primeiramente, importante enfatizar que a morosidade judicial em definir a solução do litígio é um fenómeno recorrente tanto em Portugal como no Brasil.

Nesta senda, a Constituição da República Portuguesa preceitua, no seu artigo 20, como um princípio geral dos direitos fundamentais, o acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, grifando no n.º 4, o direito a decisão em prazo razoável e processo equitativo. No mesmo sentido, a Constituição da República Brasileira alberga, após emenda constitucional, no seu artigo 5.º, inciso LXXVIII²⁰⁹, inclusive na esfera administrativa.

Segundo Marcelo Novelino, este direito, em consonância com o direito ao acesso ao judiciário por qualquer ameaça à direito, entendido como inafastabilidade de jurisdição, intensifica a necessidade de que para que haja justiça, a atividade jurisdicional deve ser

²⁰⁷ ZAMPIERI, Natália - **O Fenômeno Jurisprudencial da Justificada Prática de Bloqueio de Efetividade Sobre a Administração da Justiça e a Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado**. Estudos Doutorado e Mestrado. Série D. 1. Coimbra: Instituto Jurídico. 2014. p. 12-13. [Em linha]. [Consult. 17 jan. 2022]. Disponível em https://www.uc.pt/fduc/publicacoes/mestradodoutoramento/pdf_doutoramento/D_numero1.pdf.

²⁰⁸ *Op. Cit.* p. 22.

²⁰⁹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. 1988. [Em linha]. [Consult. 10 jan 2022]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

efetiva no conteúdo e na qualidade.²¹⁰No mesmo sentido, o professor Araken de Assis enfatiza “nem sempre o processo rápido traduz o processo justo”.²¹¹

Como se observa, o artigo 12.º trata da possibilidade da indenização por danos decorrentes de fatos ilícitos, pautando-se nos mesmos moldes da responsabilidade na função administrativa. Sendo que no viés objetivo da responsabilização da administração da justiça, conforme leciona o Professor Ricardo Pedro, deve se abarcar a “atividade de diferentes sujeitos e órgãos, que pode assumir diferentes naturezas (umas jurisdicionais e outras não jurisdicionais, umas processuais e outras procedimentais)”.²¹²

Inicialmente, para registrar, no escopo da responsabilização pelo exercício da função jurisdicional, há o artigo 13.º que trata no n.º 1 sobre danos causados em decorrência de sentença penal condenatória injusta e privação injustificada da liberdade, bem como por prolação de decisão inconstitucional, ilegal ou por erro grosseiro, o que se caracteriza por erro judiciário, abrangendo o erro de fato e o erro de direito²¹³.

Referente à responsabilização por erro judiciário, a lei traz a necessidade da prévia revogação da decisão danosa, sendo exigência que traz discussões doutrinárias e jurisprudenciais, como se observa da seguinte decisão do Tribunal de Relação de Coimbra, no processo 2519/18.8T8LRA.C1:

I - O regime geral aplicável à responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional corresponde ao regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa, com as ressalvas que decorrem do regime próprio do erro judiciário e com a restrição que resulta do facto de não se admitir que os magistrados respondam diretamente pelos ilícitos que cometam com dolo ou culpa grave.

II - Para o reconhecimento de uma obrigação de indemnizar, por parte do Estado, por facto do exercício da função jurisdicional, é necessária a existência de um erro judiciário, o qual implicará que haja a certeza de que um juiz normalmente preparado e cuidadoso não teria julgado pela forma a que se tiver chegado, sendo esta inadmissível e fora dos cânones minimamente aceitáveis, quer se esteja perante erro de direito ou de facto.

III- Essa certeza, enquanto requisito da ilicitude da responsabilidade em causa, tem de advir da prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente, comportando-se, pois, esta revogação, como um pré-requisito da responsabilidade civil pelo exercício da função jurisdicional.

²¹⁰ NOVELINO, Marcelo – Curso de Direito Constitucional. 10.ª ed. rev. ampl. e atua. Salvador: Ed. JusPodium. 2015. p. 476

²¹¹ ASSIS, Araken – Duração razoável do processo e reformas da lei processual civil. Leituras Complementares de constitucional: Direitos Fundamentais. Marcelo Novelino (org.). Salvador: Juspodium. 2006. p. 215.

²¹² *Op. Cit.* p. 669.

²¹³ Para tanto, o acórdão proferido no processo 2771/18.9T8LRA.C1 do Tribunal de Relação de Coimbra, sintetiza:

“3. O erro de direito deve ser manifestamente inconstitucional ou ilegal: não basta a mera existência de inconstitucionalidade ou ilegalidade, devendo tratar-se de erro evidente, crasso e indesculpável de qualificação, subsunção ou aplicação de uma norma jurídica; o erro de facto deve ser clamoroso e grosseiro, no que toca à admissão e valoração dos meios de prova e à fixação dos factos materiais da causa.” Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/339952bde7102acd802584230035d147?OpenDocument&Highlight=0,RESPONSABILIDADE,EXTRACONTRATUAL,do,estado>

IV – Não se trata, no entanto, de uma qualquer revogação de uma decisão judicial, mas de uma revogação que implique, pelo seu conteúdo, o reconhecimento judicial do erro, com as características de manifesto, quando de direito, ou de grosseiro, quando de facto.

V – A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia entendeu dever ter-se por definitivamente afastada a exigência da prévia revogação da decisão danosa quando esteja em causa a apreciação da responsabilidade civil do Estado por acto da função jurisdicional em função da violação do direito comunitário por um órgão jurisdicional nacional que decida em última instância.

VI – Por isso, apenas quando o erro judiciário que origina o dever de indemnizar proceda do órgão jurisdicional que decida em última instância e se reporte à devida interpretação ou aplicação do direito comunitário pode e deve ser dispensada a prévia revogação da decisão que alegadamente contém aquele erro.²¹⁴

Já no artigo 14.º traz a responsabilização por danos decorrentes das condutas dos magistrados judiciais e dos membros do Ministério Público, excetuando-se os casos que constituírem a prática do crime, abarcando o dever de indenizar por danos decorrentes do dolo ou culpa grave, no exercício de suas funções, se tratando da exceção ao princípio da irresponsabilidade dos juízes adstrito a garantia de independência dos tribunais, sendo que a lei ainda garante a possibilidade de direito de regresso pelo Estado.

Ou seja, observa-se deste dispositivo que quando os magistrados praticarem, no exercício da função, atos prescritos como crime, afasta-se o regime da responsabilidade civil extracontratual para aplicação dos preceitos do Código de Processo Penal, nos moldes do artigo 71.º e seguintes, respondendo diretamente a ação frente ao lesado.²¹⁵

Do exposto, a conclusão, diante dos critérios objetivos e subjetivos que se evidencia do RRCEE, quanto à responsabilização pela função jurisdicional, de que os magistrados respondem perante o Estado por erros judiciários, já quando se trata de atos praticados na administração da justiça tanto os juízes e o Ministério Público, com base no artigo 14.º, n.º 1.

Relevante ao presente estudo, diante do critério subjetivo, ressalta-se a responsabilidade por danos praticados pelos agentes e instituições que atuam na administração da justiça. Nesta senda, além dos juízes, tribunais, ministério público, oficiais de justiça, encontram-se os órgãos de polícia criminal.

Aqui se verifica que os atos praticados pelas forças de segurança portuguesas, quando no exercício de atribuições como órgão de polícia criminal, conforme definição do

²¹⁴ Processo 2519/18.8T8LRA.C1. Tribunal de Relação de Coimbra. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/177617a758906de1802584b6003e9eeb?OpenDocument&Highlight=0,RESPONSABILIDADE,EXTRACONTRATUAL,do,estado>.

²¹⁵ SILVA, Paula Costa, CALDAS, Filipa Lemos, SERRÃO, Tiago – Artigo 14.º **Responsabilidade dos Magistrados. O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência**. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão coord. Lisboa: AAFDL Editora. 2017. p. 710.

artigo 3.º da LOIC, e executando uma atividade na seara judicial, e que causarem algum dano por fato ilícito, haverá responsabilização estatal pelo dano, nos mesmos moldes da função administrativa.

Como já tratado anteriormente, as competências das polícias como polícia criminal estão arroladas no artigo 6.º da LOIC, reservando a competência genérica da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana na investigação de crimes cuja competência não seja reservada e ainda aqueles crimes que a autoridade judiciária lhe incumbir. Para tanto, no artigo 7.º traz a competência reservada da Polícia Judiciária, em determinados crimes, conforme preceituado no seu n.º 2 e n.º 3, sendo que neste último, é possível o Procurador-Geral da República deferir a outro órgão de polícia criminal.

Neste sentido, o Professor Ricardo Pedro discorre que a responsabilização adota o regime da administração da justiça quando as atividades exercidas pela polícia criminal se encontram sob direção da autoridade judiciária ou no caso de atribuições indispensáveis à administração da justiça e, ainda, quando destinadas ao processo, ou seja, afastando do regime da responsabilização da administração em geral.²¹⁶

Destarte, quanto aos demais serventuários da justiça e instituições que exerçam atos de administração judiciária, respondem perante o lesado e ao Estado, no caso de dolo e culpa grave, nos mesmos moldes que os titulares dos órgãos, funcionários e agentes que praticam os atos no exercício da função administrativa, em observância ao artigo 12.º, encontrando-se, nesta seara, os órgãos de polícia criminal enquanto atuam com a competência definida pela Lei de Organização da Investigação Criminal.

4.3 A Responsabilidade Estatal na Função Administrativa pelo Fato Ilícito na Atividade Policial

Como já explanado, a responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico português vem alicerçada constitucionalmente no artigo 22.º.

Especificamente ao tema proposto, fato ilícito na atividade policial, o item nº 5 do art. 27º da Constituição Portuguesa abarca a responsabilização quando dispõe que “a privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na lei constitui o Estado no dever de indemnizar o lesado nos termos que a lei estabelecer”, haja vista que no exercício do poder de polícia, pode acarretar a não observância dos princípios constitucionais atinentes a prisões de indivíduos.

²¹⁶ PEDRO, Ricardo Lopes Dinis - **Responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça: fundamento, conceito e âmbito**. Dissertação para Doutoramento em Direito Público. Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa. p. 431.

O texto constitucional ainda traz o artigo 271.º que trata da responsabilização na seara civil, administrativa e criminal em decorrência de ações ou omissões no exercício da função e que cause danos por violação de direitos e interesses protegidos. Nesta seara, ressalta o item 2 do art. 272, na sequência, que as medidas de polícia devem respeitar limites constitucionais e legais, cabendo o caráter ressarcitório na inobservância de tais pressupostos que atinjam os direitos dos cidadãos.

Aqui, conforme já tratado no capítulo acerca das forças de segurança no Estado português, importante realçar que esta responsabilização está afeta aos agentes na sua atuação de polícia administrativa, quando exercer suas funções de manutenção da ordem, a garantia da ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens, bem como a prevenção a criminalidade em geral, prestadas tanto pela Guarda Nacional Republicana como pela Polícia de Segurança Pública, conforme as suas Leis Orgânicas.

A normativa portuguesa que trata da responsabilização estatal na função administrativa respalda a proteção do indivíduo, como já explanado, na Lei n.º67/2007, por fato ilícito, do artigo 7.º ao artigo 10.º, tratando da responsabilidade exclusiva, nas hipóteses de culpa leve e do funcionamento anormal do serviço, conforme disposto no n.º 1, 3 e 4, do artigo 7.º Afastada a exclusividade na responsabilização, pelo preceito do artigo 8.º, e seus itens, havendo solidariedade entre o agente e a entidade, nos casos de dolo e culpa grave.

Neste contexto, verifica-se que o grau de culpa do agente que definirá se exclusiva ou solidária a responsabilidade estatal, segundo o ordenamento português.

Como se vê pelo artigo 7.º, haverá responsabilização apenas do ente público, afastando-se a responsabilização do agente e o direito de regresso, na verificação de culpa leve ou pelo funcionamento anormal do serviço; subsistindo o dever reparatório pelo agente apenas quando verificada a conduta dolosa ou a culpa grave, ou seja, se o agente, no exercício de sua função, agiu com vontade direcionada a praticar o dano – dolo, ou na ação ou omissão sua diligência e zelo foram manifestamente inferiores ao que estava obrigado, nos moldes do artigo 8.º, item 1 e 2, possibilitando assim ação regressiva, item 3.

Conforme Vieira de Andrade, em sua obra *A Responsabilidade por Danos*, a repartição de responsabilidade entre o ente e o agente reside no grau de culpa.²¹⁷

Por se tratar de uma ação ou omissão no exercício da função estatal, tem-se, diante do texto legal, que a responsabilidade ocorre em decorrência dolo e culpa grave, em que haverá solidariedade do agente causador do dano.

²¹⁷ ANDRADE, José Carlos Vieira de - **A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos**. Revista de Legislação e Jurisprudência. N.º 3951, p. 364.

Importante ressaltar que a solidariedade está associada ao agir do agente na sua função, ou seja, se o ato lesivo decorreu fora da atividade pública, afasta-se a solidariedade, respondendo o agente exclusivamente.

Consoante ao tema em estudo, o excesso praticado na atividade policial pode surgir de uma ação ou omissão no exercício da função pública, analisando-se sua culpa grave e dolo, o que definirá a reparação estatal e a solidariedade com o agente causador.

Verifica-se do dispositivo que além da ação, caberá responsabilização também pela omissão ilícita caracterizada pela inobservância de uma obrigação estatal definida em ato normativo.

Outra questão relevante, é quanto a caracterização da culpa para definir acerca da exclusividade ou solidariedade do ente estatal. Para tanto, entende-se por culpa leve aquela em que não teria incorrido um homem de diligência média e, ficando evidenciada, é exclusiva a responsabilização estatal. Já a culpa grave é aquela negligência grosseira praticada por um agente desleixado, o que garante a solidariedade entre o ente estatal e o agente causador do dano.²¹⁸

Portanto, diante do tratado acima, há de se aliar o excesso de poder praticado pelo agente no exercício de sua função administrativa, no caso policial, à conduta praticada intencionalmente, ou seja, com dolo, ou ainda assente numa culpa grave. Neste sentido, João Tiago Silveira assevera que estes casos de excesso devem gerar a responsabilização estatal das entidades públicas por “ser mais convergente com princípios constitucionais que se impõe à atividade administrativa (designadamente o princípio da boa-fé, previsto no n.º 2 do artigo 266.º da Constituição)”. O mesmo autor ainda enfatiza que não tratando desta forma, acarretaria um ônus ao lesado a difícil distinção “entre um ato ou operação no exercício de funções administrativas e um ato ou operação que ultrapassa os limites dessa função.”²¹⁹

Conclui-se, assim, que se está diante de um ato comissivo ou omissivo funcional e, portanto, o artigo 8.º regula a responsabilização, na forma solidária, em que o indivíduo lesado poderá intentar a demanda contra o ente estatal, o qual instará judicialmente o agente causador do dano, por chamamento²²⁰ ou no exercício de ação regressiva, ou o próprio agente.²²¹

²¹⁸ SILVEIRA, João Tiago – Anotação ao n.º 1. **Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado**. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro e Tiago Serrão, coord. Lisboa: AAFDL Editora. 2017. p. 409.

²¹⁹ *Idem*. p. 414.

²²⁰ Artigo 329º do Código de Processo Civil: “o chamamento [...] é deduzido obrigatoriamente na contestação ou, não pretendendo o réu contestar, no prazo em que esta deveria ser apresentada”.

²²¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Ed, 2014. p. 431 e 435.

Importante registrar que a solidariedade abarcada pela lei nos casos acima mencionados, em observância ao artigo 8.º, tem um efeito relevante para o lesado, já que o ente estatal em respondendo a ação reparatória está como um garantidor do pagamento da indenização, cabendo após cobrar do agente que objetivamente causou o dano e ressarcir os cofres públicos, já que o dispêndio pelo pagamento da reparação se origina do orçamento público.

Na seara brasileira, na falta de regime normativo próprio, a responsabilidade objetiva do Estado vem preceituada, conforme já mencionado, no §6º do artigo 37 da Constituição Federal da República, tendo a possibilidade o direito de regresso sobre o agente causador do ilícito, por dolo ou culpa. E, ainda, o art. 43 do Código Civil que preceitua “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.

Neste passo, as ações judiciais referentes à atividade policial lesiva e abusiva serão intentadas contra o ente estatal, o qual poderá propor a ação regressiva, nos moldes do texto constitucional.

Conforme se observa dos julgados, a responsabilidade objetiva do Estado é a regra, sendo arguida pelo lesado, na ocorrência de lesões de direitos praticados por agentes no exercício da atividade policial que extrapolam os deveres, agindo com dolo, impondo ressaltar que há decisões²²² no Brasil que imputam tal responsabilização estatal quando a lesão é praticada por agente público, mesmo ocorrida fora do exercício das suas funções.

5 REFLEXÕES SOBRE DECISÕES JUDICIAIS ACERCA DA RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO EM PORTUGAL E BRASIL

Antes de adentrar na análise das decisões judiciais acerca da matéria, importante ressaltar que em Portugal, diferentemente do sistema brasileiro, há um contencioso administrativo, respaldado, como J.J. Canotilho leciona, na “salvaguarda do dogma da separação dos poderes.” e assim afastando que juízes ordinários da interferência na função governamental.²²³

²²² Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 04 de outubro de 2011. proc. n.º 644395/GO. [Em linha]. [Consul. 20 dez. 2022]. Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=644395%2FGO%20&sort=_score&sortBy=desc.

²²³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **A Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos**. 2.ª ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 51

Feito tal registro relevante, deve-se registrar que o conceito de Estado passa pela ideia de uma nação politicamente organizada, detendo sua soberania em observância às suas próprias leis.

Neste contexto, decorre a perspectiva de tripartição dos poderes adotada tanto na Constituição da República Portuguesa como na Constituição da República Federativa do Brasil e que tem sobretudo a finalidade de estabelecer um equilíbrio entre os poderes constituídos.

Na Constituição da República Portuguesa, nos termos do seu artigo 2º²²⁴, a Separação e Interdependência de Poderes é considerado um princípio fundamental do Estado de Direito Democrático, encontrando-se albergado na parte da Organização do Poder Política no artigo 111º²²⁵. E, ainda, trata-se, nos termos do artigo 288º²²⁶, de um limite material quando de propostas de revisão do texto constitucional.

Verifica-se que tal princípio “é um pressuposto institucional para a garantia dos direitos fundamentais, sem a qual estes mais não são do que meras declarações de intenção.”²²⁷

Esta ideia é um resgate da teoria de Montesquieu, nestes termos:

Há em cada estado três tipos de poderes, o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das nações e o poder executivo daqueles que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou o magistrado faz leis por um tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga aqueles que são feitos. Pelo segundo, ele faz paz ou guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece segurança, evita invasões. Pelo terceiro, punha os crimes ou julga os diferentes indivíduos. Este último será chamado de poder judicial; e o outro, simplesmente o poder executivo do estado.²²⁸

Mas vale lembrar a obra Política, de Aristóteles, ao definir a existência de três poderes, que serviu de base para Montesquieu:

Dos Três Poderes Existentes em Todo Governo

Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes

²²⁴ Artigo 2.º Estado de direito democrático

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

²²⁵ “Artigo 111.º Separação e interdependência

1. Os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição.
2. Nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei.”

²²⁶ “Artigo 288.º Limites materiais da revisão

As leis de revisão constitucional terão de respeitar:

j) A separação e a interdependência dos órgãos de soberania;(…)”

²²⁷ PIÇARRA, Nuno - **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**. Coimbra: Coimbra Ed, 1989. p. 191.

²²⁸ Montesquieu, Charles de Secondat Baron de - **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1993. p. 167-168.

estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas. O primeiro destes três poderes é o que delibera sobre os negócios do Estado. O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de satisfazê-las. O terceiro abrange os cargos de jurisdição.²²⁹

J.J. Canotilho e Vital Moreira tratam de afirmar que não há uma separação de poderes, pois o poder é único e de titularidade do povo, o que se tem é a separação de funções distribuídas aos órgãos de soberania²³⁰. E ainda, J.J. Canotilho, em sua obra *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, explicita que há duas dimensões nesta separação: a negativa que trata da separação como divisão, controle e limite do poder e a positiva que trata da organização do poder do Estado, para tanto ele afirma que a positiva “corresponde, em rigor, à ideia de divisão de poderes” e negativa “aponta sobretudo para a ideia de separação de poderes.”²³¹

Lembra-se que esta separação assenta o importante princípio da legalidade, no sentido do cumprimento à legislação, relacionado aos ideais do Estado Liberal, servindo inicialmente como uma garantia individual, delimitando gradativamente o poder estatal.

Esse equilíbrio entre os Poderes é fundamental ainda para a consecução das políticas públicas e para o desenvolvimento das ações inerentes ao Estado, conforme se observa:

Particularmente desenvolvidos são os preceitos relativos ao orçamento do Estado, que de resto têm vindo a ser sucessivamente ampliados e densificados por via das revisões constitucionais. Na verdade, é em matéria de orçamento que mais diretamente se retratam alguns dos requisitos essenciais do Estado democrático representativo moderno, baseado na soberania parlamentar e na separação dos poderes, nomeadamente a aprovação parlamentar do orçamento, incluindo a autorização parlamentar anual dos impostos e a autorização e controlo parlamentar das despesas públicas.²³²

A bem da verdade, a atuação do Judiciário, atualmente, decorre da nova hermenêutica constitucional sobre a Teoria do Estado, na medida em que essa atuação também tem se evidencia em novas ações, conforme pode ser observado:

Como pondera Gilberto Bercovici, com a prevalência da hermenêutica constitucional sobre a Teoria do Estado, vê-se reduzir a importância do legislador na concretização dos fins do Estado, ante o risco de se transferir ao Judiciário a última palavra em matéria constitucional. E essa questão, em matéria financeira, no que concerne às escolhas públicas, além de grave, tem se tornado frequente no Brasil.

²²⁹ ARISTÓTELES - *A Política*. 1.^a ed. Livro Digital. 1913. [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022] Disponível em <https://www.institutoelo.org.br/site/files/publications/97ef5049709d7b6bb9c54a32ac2893c7.pdf>

²³⁰ *Op. Cit.* p. 45.

²³¹ *Op. Cit.* p. 250.

²³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital - *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra, 1991. P. 173.

De todo modo, como visto, a composição dos poderes do Estado é tripartite: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Tanto é assim que a Constituição do Brasil dispõe expressamente que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, conforme artigo 2.º, *caput*. Além disso, também a Constituição veda que haja deliberação sobre Emenda à Constituição tendente a abolir a separação dos Poderes (art. 60, §4º, III), por se tratar de uma cláusula pétrea.

Nesse sentido, ao Legislativo cabe a função típica de legislar, buscando com isso compor um parlamento em nível nacional, sua divisão em parlamentos dos estados no âmbito da Federação. Sua função é, precipuamente, elaborar as leis que regulam o Estado, indo ainda à função de fiscalizar o poder executivo.

Já o Executivo tem a função de realizar a administração do interesse público e governar o Estado. Num sistema presidencialista, adotado em nosso País, o Presidente da República sustenta a integridade e independência, executando as leis elaboradas pelo Legislativo.

O Judiciário, por sua vez, tem a função típica de realizar o exercício da jurisdição, entendida como o pronunciamento jurisdicional sobre o cumprimento das leis e da Constituição no caso concreto, buscando assim apreciar as matérias em exame.

Há que se observar, ainda, que a estrutura tripartite desenvolve uma lógica de *checks and balances* no interior do sistema político. Nesse contexto, o Poder Judiciário atua como importante ator no âmbito da judicialização. Sob essa visão, o Judiciário vem a conceder uma consistência democrática a um excedente de soberania que ultrapassa o direito de voto para população.²³³ Ainda nesse sentido, para Castro Junior, tem-se que “qualquer transformação na estrutura do Poder Judiciário brasileiro violaria o princípio da separação dos poderes”.²³⁴

Neste contexto, as decisões judiciais são calcadas por mandamentos, dispositivos. Para tanto, Dworkin diz:

Certos conceitos jurídicos, como os de contrato válido, responsabilidade civil e crime, têm a seguinte característica: se o conceito é válido em determinada situação, os juízes têm o dever, pelo menos *prima facie*, de decidir certos pleitos num certo sentido, mas se não é válido, os juízes devem, *prima facie*, decidir os mesmos pleitos no sentido oposto.²³⁵

²³³ VIANNA, Luiz Werneck - **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999. P. 258.

²³⁴ CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de - **A democratização do Poder Judiciário**. Porto Alegre: Fabris Editor, 1998. P. 39.

²³⁵ DWORKIN, Ronald - **Uma questão de princípios**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 175.

No entanto, para que satisfação dos direitos seja efetiva, o Judiciário deve ter condições para dirimir os conflitos de forma célere e equânime, resguardando os direitos individuais e, principalmente os preceitos fundamentais do Estado Moderno.

Para tanto, importante lição Hélio Tornaghi:

o juiz deve zelar pela celeridade do processo, mas sempre cuidando que não se mutilem as garantias, quer de observância do Direito objetivo, quer de respeito aos direitos subjetivos das partes ou de terceiros. O acerto da decisão prima sobre a sua presteza. É preciso que a ligeireza não se converta em levandade, que a pressa não acarrete a irreflexão. O juiz deve buscar a rápida solução do litígio, mas tem de evitar o açodamento, o afogadilho, a sofreguidão. Deve ser destro, sem ser precipitado; pontual, sem imprudência. O juiz inconsiderado é ainda pior que o vagaroso.²³⁶

Diante do contexto explanado sobre a responsabilização estatal em decorrência da atividade policial que por excesso de poder pratica um fato ilícito, fez-se necessário analisar o contexto das decisões judiciais acerca da ocorrência fática de tais situações e como o Poder Judiciário entende juridicamente tais danos evidenciados e aplica as sanções ao ente estatal, no contexto reparatório às vítimas e seus familiares em Portugal e no Brasil.

5.1. Decisões em Portugal: Breve Análise em Casos Específicos

Para tanto, realizaram-se pesquisas livres, com os termos “responsabilidade” “extracontratual” “polícia” e “lesão”, nas decisões do Supremo Tribunal Administrativo, bem como dos Tribunais Central Administrativo Sul e Central Administrativo Norte.

Importante, registrar, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo²³⁷ que tratou de analisar a lesão acarretada em decorrência de acidente de trânsito envolvendo veículo da Polícia de Segurança Pública, em deslocamento de urgência, em que o acórdão proferido afirmou que a circulação de veículo estatal é ato de gestão privada, regulada na seara civil. Neste passo, transcreve-se a ementa:

I - A circulação na via pública de um veículo do Estado é um ato de gestão privada, por se processar de forma idêntica à dos outros utentes da estrada, com submissão às normas de direito privado constantes do Código da Estrada.
II - Não obsta a tal conclusão o facto de o veículo do Estado em causa, afecto à P.S.P., circular com uma finalidade de interesse público, já que, por regra, todos os veículos do Estado circulam na via pública por razões de interesse público.
III - Também não afasta aquela conclusão a circunstância de o dito veículo circular em marcha de urgência, assinalada por sinais luminosos, por se dirigir para o DIC (Departamento de Investigação Criminal) a fim de aí realizar diligências urgentes,

²³⁶ TORNAGHI, Hélio - **Comentários ao Código de Processo Civil**. Vol. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

²³⁷ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 15 de outubro de 2020, proc. nº 02431/09.1BELSB. [Em linha]. [Consult. 15 jan. 2022]. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/dd6507c2548648238025860e004afc16?OpenDocument&Highlight=0,02431%2F09.1BELSB>

pois que a marcha de urgência dos veículos na via pública é também regulada por normas de direito privado (art. 64º do Código da Estrada) tendo em vista situações de circulação de urgência ou de emergência de veículos públicos ou privados. IV - Só não será assim nos casos excepcionais em que a circulação do veículo do Estado não seja meramente instrumental de uma finalidade de interesse público e se insira, ela mesmo, na realização de uma função pública (como, v.g., em ações de perseguição policial ou de manobras militares na via pública), em que essa circulação não se encontra sujeita aos mesmos direitos e deveres dos particulares. V - Assim, a responsabilidade extracontratual do Estado consequente da circulação do aludido veículo da P.S.P. é regulada pelas normas de direito privado constantes do Código Civil e não pelas normas constantes, à altura do acidente, do DL 48.051, de 21/11/1967.

No contexto da decisão acima, constata-se que a decisão trouxe à análise argumentos específicos acerca da delimitação da responsabilização estatal, afastando-se do regime da responsabilidade extracontratual, apesar de caracterizada a finalidade pública, para as normas do Código Civil Português, pois o veículo policial circulava em observância às regras de trânsito dispostas a todos. O referido acórdão ainda enfatiza que tal decisão seria diferente em situação de excepcionalidade em ações de perseguição policial.

O aresto recortado aborda os fatos enfatizando que, apesar de a Polícia de Segurança Pública se enquadrar entre as estruturas estatais, o que deve ser analisada é a função pública exercida no momento da sua ocorrência e não o interesse público, delimitando a ocorrência do acidente em questão na seara da gestão privada.

Importante, neste passo, analisar a decisão do Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa (TAC), que foi mantida pelo Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS), para evidenciar os motivos que levaram os autores a buscar a manifestação do STA.

No julgamento pelo TAC de Lisboa, houve a absolvição dos réus, Estado Português e outros, asseverando-se tratar-se de fatos de gestão pública e que não restou comprovada a ilicitude do condutor do veículo e, ainda, afastou a existência do risco, utilizando-se do Regime da Responsabilidade Extracontratual preceituado na Lei n.º 67/07, o que foi ratificado pelo TCAS.

Diante da análise do presente estudo, o que se verifica de tal decisão que não se pode adentrar na análise do excesso da atividade policial, pois se está diante de um acidente de trânsito, em que não restou caracterizada a exacerbação dos limites legais por parte dos agentes, mas sim uma discussão entre regimes, administrativo e civil, já que no ordenamento português, as regras de responsabilização dependendo da gestão, privada ou pública, determina-se a normativa a ser usada e o juízo competente, diferentemente do Brasil.

Encontraram-se, ainda, a maioria de decisões acerca da responsabilização por atrasos na administração da justiça, que segundo lição do Professor Ricardo Pedro acerca do

direito a decisão em prazo razoável, faz-se necessário atentar-se aos parâmetros do Tribunal de Estrasburgo: a) conduta do requerente; b) conduta das autoridades; c) importância do litígio para o interessado e d) complexidade do processo.²³⁸

Por oportuno, transcreve-se o aresto a seguir:

RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA DELONGA NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA;
LEI N.º 67/2007, DE 31-12; VIOLAÇÃO DO DIREITO À JUSTIÇA EM PRAZO RAZOÁVEL; PROCESSO-CRIME; ILICITUDE; DEMORA NA FASE DO INQUÉRITO – Para aferir da ilicitude decorrente de um atraso na decisão judicial, há que considerar, primeiramente, de forma analítica o (in)cumprimento dos vários prazos legais para a prática dos vários actos e dos correspondentes prazos para a ocorrência das várias fases processuais, atendendo, ainda, às circunstâncias do caso concreto e designadamente: (i) à complexidade do caso; (ii) ao comportamento processual das partes; (iii) à actuação das autoridades competentes no processo; (iv) e à importância do litígio para o interessado;
II - Posteriormente, há que encetar um segundo raciocínio, já não analítico, mas global, em que a aferição do pressuposto da ilicitude decorrente da excessiva demora do processo ou do atraso na decisão judicial se afere pela totalidade do período de tempo em que tal processo se desenvolveu;
III – Não ocorre violação do direito à justiça em prazo razoável quando relativamente um processo-crime, entre a data da abertura do inquérito e o acórdão final proferido em 2.ª instância, mediaram cerca de 4 anos e 10 meses;
IV – A verificação de uma maior delonga na fase do inquérito, que demorou cerca de 2 anos e 6 meses, motivada pelo aguardar de uma perícia requerida ao GTI da PJ e justificada processualmente pelo facto de esse gabinete da PJ ser composto apenas por 5 funcionários especialistas e estar assoberbado de trabalho, por si só, não conduz à ilicitude que se se exige para a responsabilização do Estado;
V - Nas circunstâncias do caso concreto, atendendo à complexidade e exigências da peritagem informática que se tinha que fazer, aos meios ao dispor do Tribunal e ao comportamento do próprio GTI, que justificou prontamente o seu atraso, assim como, a toda a restante tramitação processual, que foi célere nas suas fases seguintes, não obstante a maior dilação da fase de inquérito, a mesma não pode ser rotulada de ilícita ou censurável, pois a demora que foi cometida não poderia ser evitada ou atenuada. Tratou-se, pois, de uma demora desculpável. Ademais, a maior demora desta fase acabou por ficar mitigada face à celeridade que se imprimiu a todo restante do processo.²³⁹

Tal decisão foi prolatada em ação judicial movida para discutir acerca da responsabilização por demora na fase do inquérito e que, após serem analisados todos os parâmetros, constatou-se que a dilação em tal fase era desculpável, não havendo qualquer ilicitude que ensejasse a condenação estatal.

Observa-se da presente demanda, que o TAC de Lisboa julgou improcedente o pleito do autor que postulava a responsabilização estatal por ilicitude decorrente do atraso na administração da justiça, sendo confirmada a decisão pelo TCAS, sob o argumento de que não

²³⁸ *Op. Cit.* p. 77.

²³⁹ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 14 de junho de 2018, proc. n.º 931/16.6BLSB. [Em linha]. [Consul. 29 jan. 2022] Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/e5d2dd5721e74a8c802582be00481515?OpenDocument&Highlight=0,RESPONSABILIDADE,E,EXTRACONTRATUAL,e,pol%C3%ADcia,e,les%C3%A3o>

restaram provados todos os requisitos para aferir a responsabilização estatal. Do cotejo da última decisão, importante registrar que o tribunal trouxe à discussão a pertinência do artigo 22.º da CRP, haja vista que os fatos que motivaram a demanda ocorreram sob à égide do Decreto-Lei 48.051/67, norma que não albergava explicitamente a responsabilização estatal de todas as funções, principalmente as do presente caso, sobre prejuízos advindos pelo atraso ou mau funcionamento da administração da justiça, utilizando-se, assim, do preceito constitucional como geral para todas as funções.

O TCAS enfatizou que com o ingresso no ordenamento da Lei n.º 67/07, foi explicitamente albergada a função jurisdicional/administração da justiça, exigindo para responsabilização a presença de requisitos: (i) existência de um fato ilícito e culposos; (ii) ocorrência de dano e (iii) nexo de causalidade, sendo que no caso em discussão não ficou evidenciado o pressuposto da ilicitude para ensejar a condenação estatal. Ou seja, apesar de tratar-se de uma demanda que discutiu o atraso na fase do inquérito em decorrência da atuação da polícia criminal, não se verificou a ilicitude da conduta, não havendo de se falar em excesso do poder, já que a atuação seguiu os procedimentos regulares e legais, embora alguns percalços na seara administrativa, diante falta de pessoa, excesso de trabalho e complexidade da causa, tais circunstâncias não são passíveis de ensejar a condenação.

Na análise de postulação de responsabilização por ilicitude na ação da Polícia de Segurança Pública, apresenta-se o seguinte acórdão:

RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA-CONTRATUAL - BOM NOME

I – As disposições conjugadas dos artigos 6º e 2º nº 1 do DL. nº 48.051, têm aptidão para abranger situações de ilicitude que, nos termos gerais, se subsomem à sua previsão normativa, por referência à violação de normas legais e regulamentares ou os princípios gerais aplicáveis ou de regras de ordem técnica e de prudência comum com ofensa de posições jurídicas subjetivas de outrem.

II – Se a conduta da PSP causou ofensa à honra e o bom nome do autor, enquanto direito de personalidade juridicamente tutelado, tal basta para se ter por verificado o requisito de ilicitude, caindo na hipótese normativa ínsita no artigo 6º do DL. nº 48.051.

III – O disposto no artigo 484º do Código Civil (de acordo com o qual “quem afirmar ou difundir facto capaz de prejudicar o crédito ou o bom nome de qualquer pessoa, singular ou coletiva, responde pelos danos causados”) não implica que o conceito de ilicitude acolhido no artigo 6º do DL. nº 48.051 para efeitos de responsabilidade civil extracontratual do Estado sofra aqui qualquer restrição, espartilhamento ou mesmo exclusão.

IV – Na aceção mais ampla da causalidade adequada, que é de acolher, o artigo 563º não exige a exclusividade do facto condicionante do dano (no sentido que só esse facto tenha determinado o dano), admitindo que outros factos, contemporâneos ou posteriores, possam ter também concorrido para a sua produção.

V - Se é verdade que as conversas, comentários ou juízos feitos pelas pessoas em geral ultrapassam a esfera do lesante, como o ultrapassam o modo como foram veiculadas as notícias nos diversos meios de comunicação social, o certo é que os mesmos se fundaram nos factos que foram constatados (que se vieram a revelar errados) e divulgados pela PSP, e esses sem dúvida lhe são imputáveis. Não

podendo, então, deixar de considerar-se consequência normal os danos verificados, pelo menos em certa medida, até por apelo aos critérios de normalidade e razoabilidade e mesmo de experiência comum.²⁴⁰

Discorreu-se, no *decisum* acima, acerca da responsabilização estatal por divulgação de fatos equivocados em relação ao autor pela Polícia de Segurança Pública, reconhecendo se tratar de ato ilícito por violar normas e regulamentos ou princípios gerais ou regras de ordem técnica e prudência comum, que atualmente está preceituado no artigo 9.º do RRCEE, ou seja, a decisão traz a responsabilização na função administrativa pela ilicitude praticada pela mencionada força de segurança.

Ao se deparar com a análise da decisão, constata-se que foi analisada ao amparo do Decreto-Lei 48.051/67, em que o juízo entendeu pela ocorrência de ilicitude, na prática de atos materiais, que no presente caso, se concretizaram pela violação de regras de ordem técnica e de prudência comum, inclusive destacando a causalidade adequada para estabelecer o nexo causal entre o fato e a ocorrência do dano, pois agentes da PSP divulgaram uma circunstância equivocada na mídia, após um exame preliminar de constatação de natureza de substância entorpecente, que não foi ratificada pela perícia oficial, gerando dano ao prejudicar a honra do autor.

Abordadas as circunstâncias do julgado, não se pode verificar a ocorrência de responsabilidade pelo excesso de poder, pois constatado que houve culpa pela negligência qualificada como culpa do serviço, ou seja, como já trabalhado o excesso, como espécie de abuso, ocorre quando há extrapolação dos limites legais, o que não se verifica no caso em questão.

Por fim, o seguinte aresto trata da postulação de indenização lastreada na responsabilização estatal por abordagem de agente de polícia:

PRESUNÇÃO DE CULPA. DANO MORTE. POLÍCIA.

1. Em sede de n.º 2 do art. 493.º do CCivil, a presunção de culpa na produção dos danos só é ilidida se o agente provar que empregou todas as providências exigidas pelas circunstâncias com o fim de os prevenir, i.e., que teve uma atitude antecipatória, preventiva e defensiva.

2. É um regime mais exigente do que o geral previsto no n.º 2 do art. 487.º do Ccivil.²⁴¹

²⁴⁰ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 16 de abril de 2015, proc. n.º 08958/12. [Em linha]. [Consul. 29 jan. 2022] Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/c80526f175a0e35880257e37003ddb82?OpenDocument&Highlight=0,RESPONSABILIDADE,E,EXTRACONTRATUAL,e,pol%C3%ADcia,e,les%C3%A3>

²⁴¹ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 21 de fevereiro de 2013, proc. n.º 06911/10. [Em linha]. [Consul. 29 jan. 2022] Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/ea27b552706fa7ea80257b1f0039c344?OpenDocument&Highlight=0,RESPONSABILIDADE,E,EXTRACONTRATUAL,e,pol%C3%ADcia,e,les>

Diante da decisão, algumas considerações devem ser apresentadas, posto que os autores, Maria e Antonio, recorreram contra decisão proferida pelo TAC de Sintra, postulando a condenação do Estado Português, a título de indenização, por danos morais em consequência de atos de gestão pública, em decorrência de abordagem de agente da PSP que culminou na morte do menor Angelo, seu filho.

A juíza de primeiro grau, em seus argumentos, apontou que “ao menor não foi exigido qualquer sacrifício que tenha por base a satisfação do interesse público, a situação ocorreu no decurso das funções policiais com vista à investigação da eventual prática de um facto ilícito penal, e eventual fuga de um dos seus autores, pelo que não tem aqui cabimento a existência de responsabilidade civil do Estado por atos lícitos, tal como vem configurada na lei, artigo 9.º do diploma citado” e ainda “não alegou os factos constitutivos do tipo de responsabilidade previsto no artigo 8.º do DL 48051.”

Em sede de manifestação pelo tribunal, foi registrado:

A responsabilidade civil extracontratual do Estado e de outros entes públicos por factos ilícitos praticados pelos seus órgãos ou agentes assenta nos pressupostos da idêntica responsabilidade prevista no C.C., que são

- 1º- Dano (prejuízo que o lesado sofre nos seus interesses materiais ou morais, que o direito violado ou a norma infringida visam tutelar),
- 2º- Facto humano (acção ou omissão),
- 3º- Ilícitude (objectiva) do facto humano – (violação da lei ou de direito alheio (5)),
- 4º- Nexo de causalidade adequada entre o facto ilícito e o dano (ligação positiva entre a lesão e o dano, através da previsibilidade deste em face daquele, a ponto de poder afirmar-se que o lesado não teria sofrido tal dano se não fosse a acção ou omissão; a condição deixará de ser causa do dano, sempre que, segundo a sua natureza geral, era de todo indiferente para a produção do dano e só se tornou condição dele, em virtude de outras circunstâncias extraordinárias, sendo portanto inadequada para este dano),
- e
- 5º- Imputação do facto ao lesante a título de dolo ou de negligência, sem exclusão do juízo de censura indiciado (ilícitude subjectiva e culpa).

Sobre este tema em geral, cfr. Luis Menezes Leitão, D. das Obrig., Vol. I, 9ª ed. 3.2. Há mera culpa ou negligência quando o agente atuou levianamente, imponderadamente, sem cuidado ou sem atenção, ou seja, quando o agente não empregou a diligência que o bonus pater familias, colocado naquela situação, teria empregado. A conduta negligente é conduta deficiente ou inapta, devendo atender-se à diligência da vontade do agente e também aos conhecimentos e capacidades objetivamente exigíveis (cfr. A. Varela, Das Obrig em Geral, nº 149).

E, ainda, quanto à presunção de culpa, menciona:

Esta presunção de culpa exige muito da contraprova a cargo do agente, mais do que o nº 2 do art. 487º, aproximando a figura da responsabilidade objetiva, mas com esta não se identificando (cfr. Luis Menezes Leitão, ob. cit., p. 338) e elementos aí referidos): a presunção de culpa na produção dos danos só é ilidida se o agente provar “que empregou todas as providências exigidas pelas circunstâncias com o fim de os prevenir”, i.e., que teve uma atitude antecipatória, preventiva e defensiva; o lesante só se exime à responsabilidade se provar que adotou previamente (pois só

assim pode prevenir) “todas as medidas exigidas pelas circunstâncias”. É o “outro critério legal” referido no n.º 2 do art. 487.º. 3.4. O tribunal recorrido considerou expressamente que houve um facto humano causador da morte, ação humana essa que foi ilícita (art. 6.º do DL 48051), ilicitude reafirmada pelos autores e recorrentes, mas não culposa, porque o réu teria logrado provar que o agente da PSP, no contexto do disparo mortal efetuado, satisfez o grau de (contra) prova cit. e exigido pelo cit. n.º 2 do art. 493.º. A conduta ilícita foi a de violar a integridade física do fugitivo, ainda que o agente o tenha feito com respeito pelos arts. 2.º, 3.º, 1, b), 2, 4 e 4.º do DL 457/99. É quanto a essa conduta ilícita e suas consequências que se tem de apurar a censurabilidade ou culpa do agente do facto ilícito.

Ao final, o Tribunal julgou improcedente o recurso, pois não evidenciado um dos requisitos da responsabilidade por facto ilícito, ou seja, a culpa. E afastou a indenização pelo sacrifício, pois ao menor não foi imposto qualquer sacrifício anormal e especial, por interesse geral. Enfatizando, ao final, que o “agente da PSP empregou todas as providências (atrás descritas) exigidas pelas circunstâncias com o fim de prevenir os danos. A sua conduta, portanto, não foi inapta, ante os factos provados.”

No cotejo de tal decisão, torna-se necessária uma análise acerca da existência ou não do excesso de poder e as argumentações do judiciário ao afastar a responsabilização estatal. Segundo a decisão de primeiro grau, a conduta dos agentes foi considerada ilícita, por violação da integridade da vítima, mas não culposa, diante da prova apresentada pelo Estado, (o agente respeitou todas as normas acerca da abordagem, postulando que o falecido parasse, não fugisse, atingindo com armamento não letal, e diante da desobediência de todos os meios, atirou visando atingir as pernas, no entanto havia desnível no terreno, que acarretou a lesão na região lombar e, por consequência, a morte). Ou seja, afastou-se a condenação do Estado, baseada na responsabilidade subjetiva, em que deveria ser provada a culpa, o que não se desincumbiu as partes.

Importante aqui contextualizar que se a situação narrada fosse analisada pelo viés da responsabilidade objetiva, os pressupostos para a condenação estariam satisfeitos, independentemente de ficar demonstrado que os agentes agiram com o zelo e observando as normas técnicas, pois o dano ocorreu – morte de um indivíduo – pela atuação de um policial, restando ao Estado, o direito de regresso ao agente causador do dano, se provada a culpa ou dolo.

Partindo para a análise do excesso de poder, apesar de não evidenciada a hipótese pelo juízo português, que julgou improcedente a ação, impende registrar que na seara do direito público, tendo o Estado o direito legítimo do uso da força, é deveras preocupante excluir a culpa estatal, já que afronta as bases dos direitos e garantias fundamentais, principalmente na medida que é inviolável o direito à vida. Ou seja, houve excesso de poder

na ação estatal, pois não observados os preceitos fundamentais declarados num Estado de Direito e Democrático, sendo o dever de reparação inquestionável.

Diante de tais decisões, verifica-se que dependendo da gestão, pública ou privada, o sistema português define a competência para os tribunais cíveis ou tribunais administrativos. Além disso, ao analisar as questões acerca da responsabilização, faz análises acerca das funções estatais, bem como ilicitude, dolo ou culpa.

Neste passo, à luz do artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa e seus princípios basilares, a normativa que lastreia as decisões judiciais acaba por não atender completamente a proteção aos direitos dos cidadãos lesados pela ação ou omissão estatal, posto que se o direito à reparação é fundamental, tais exigências frustram o seu caráter protetivo.

Ou seja, a legislação permite ao juízo análise da responsabilização estatal oscilando, diante do caso concreto, entre os pressupostos que configuram a responsabilidade subjetiva ou a objetiva, deixando margens permissivas para que o Estado não seja condenado em determinadas situações de flagrante excesso de poder, principalmente na ofensa aos princípios fundamentais do Estado Moderno.

5.2 Decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

No contexto brasileiro, no entanto, vige a unicidade de jurisdição, ou seja, todas as matérias, independentemente da seara privada ou pública, devem ser processadas pelos órgãos do poder judiciário encontrando-se na Constituição da República Federativa do Brasil o princípio da inafastabilidade de jurisdição ou do acesso à Justiça²⁴² para dirimir conflitos, independentemente da necessidade de encerrar o litígio na esfera administrativa.

Como já devidamente explanado, o direito brasileiro, a responsabilidade civil assenta no princípio fundamental da culpa. O preceito basilar é o do artigo 186 do Código Civil, *in verbis*: “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Por outro lado, quando se está a tratar da responsabilidade civil do Estado pela atividade policial, tal regime é a responsabilidade civil objetiva, consoante o disposto no artigo art. 37, § 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, que assim dispõe:

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade,

²⁴² “Art. 5., XXXV: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.”

causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (grifei)

Um dos aspectos que se identifica como representativo da marcha no sentido da responsabilidade objetiva é a teoria da culpa presumida. A doutrina objetiva, ao invés de exigir que a responsabilidade civil seja a resultante dos elementos tradicionais (culpa, dano, vínculo de causalidade entre uma e outro) assenta na equação binária cujos polos são o dano e a autoria do evento danoso.

Sem cogitar da imputabilidade, o que importa para assegurar o ressarcimento é a verificação se ocorreu o evento abusivo e se dele emanou o prejuízo, em matéria de responsabilização estatal. Em tal ocorrendo, o autor do fato, causador do dano, é o responsável.

Para tanto, faz-se mister aferir a respeito da pesquisa jurisprudencial sobre o tema em questão, ao buscar decisões no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que poderão ser consultadas na íntegra no sítio www.tj.rs.gov.br, com as seguintes palavras-chaves: "responsabilidade civil" e "abuso de poder" e "polícia". O destaque temporal diz respeito aos últimos 10 (dez) anos, ou seja, levaram-se em consideração apenas os acórdãos publicados a partir de 2011. O resultado da pesquisa retornou 60 decisões, sendo as mais voltadas ao tema da pesquisa as abordadas a seguir.

Na Apelação Cível Nº 70085152213²⁴³, o apelante busca indenização por danos morais contra o Estado do Rio Grande do Sul resultantes de suposta agressão praticada por policial militar no exercício da função. O Estado responde objetivamente por danos que seus agentes causarem a terceiros, sendo suficiente para o reconhecimento do dever de indenizar a ocorrência de um dano, a autoria e o nexo causal, consoante dispõe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Entretanto, não logrou o autor comprovar a ocorrência dos fatos mencionados na peça inicial. Ausente qualquer violação a direito fundamental do recorrente. O agir dos policiais não configurou abuso de poder de polícia, mas, sim, estrito cumprimento de um dever legal.

²⁴³ Apelação. Responsabilidade Civil. Ação de Indenização por danos morais. Agressão praticada por policial militar. Abuso não comprovado. Hipótese na qual o apelante busca indenização por danos morais contra o Estado do Rio Grande do Sul resultantes de suposta agressão praticada por policial militar no exercício da função. O Estado responde objetivamente por danos que seus agentes causarem a terceiros, sendo suficiente para o reconhecimento do dever de indenizar a ocorrência de um dano, a autoria e o nexo causal, consoante dispõe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Entretanto, não logrou o autor comprovar a ocorrência dos fatos mencionados na peça inicial. Ausente qualquer violação a direito fundamental do recorrente. O agir dos policiais não configurou abuso de poder de polícia, mas, sim, estrito cumprimento de um dever legal. Sentença de improcedência mantida. Recurso de apelação desprovido. Décima Câmara Cível. Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 27-09-2021.

Na Apelação Cível nº 70084872977²⁴⁴, o autor pretende ser ressarcido dos danos morais experimentados em razão da atuação dos policiais militares, alegando excesso por parte dos agentes do Estado quando da utilização de algemas sem que houvesse fundado receio de fuga. Observou-se que a Administração Pública tem responsabilidade de ordem objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, nos termos do § 6º do artigo 37 da Constituição Federal, o que dispensaria a parte prejudicada de provar a culpa do Poder Público para que ocorra a reparação, bastando a relação de causalidade entre a ação ou omissão administrativa e o dano sofrido. No caso, o ente público se exonera do dever de indenizar caso comprove a ausência de nexo causal, ou seja, provar a culpa exclusiva da vítima ou de fato de terceiro, caso fortuito, ou força maior. Da mesma forma, terá o quantum indenizatório reduzido se comprovar culpa concorrente da vítima para o evento danoso.

Ainda no bojo da Apelação Cível Nº 70084872977²⁴⁵, não se vislumbrou excesso praticado pela atuação dos agentes do ente demandado em face do autor, a autorizar a reparação pretendida, pois deflui-se que não houve qualquer espécie de abuso de poder, agindo os policiais no estrito cumprimento do dever legal e no exercício regular do poder de polícia.

Aferiu-se que a atuação dos policiais militares se deu em razão de averiguação de veículo suspeito, quando em patrulhamento de rotina na região, sendo que um dos suspeitos tentou fugir e que foram encontrados armamentos, drogas ilícitas e munições dentro do carro e na cintura do enteado do autor. Os agentes públicos agiram no exercício regular do direito e no estrito cumprimento de um dever legal, pois tomando conhecimento de determinado fato adotaram as providências necessárias para apuração deste, cuja posse do armamento vinculado ao de drogas atesta a periculosidade dos indiciados e prudência na utilização de algemas, com as consequências legais daí decorrentes. Por essas razões, não há como imputar

²⁴⁴ Apelação. Responsabilidade Civil. Ação de Indenização por danos morais. Agressão praticada por policial militar. Abuso não comprovado. Hipótese na qual o apelante busca indenização por danos morais contra o Estado do Rio Grande do Sul resultantes de suposta agressão praticada por policial militar no exercício da função. O Estado responde objetivamente por danos que seus agentes causarem a terceiros, sendo suficiente para o reconhecimento do dever de indenizar a ocorrência de um dano, a autoria e o nexo causal, consoante dispõe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Entretanto, não logrou o autor comprovar a ocorrência dos fatos mencionados na peça inicial. Ausente qualquer violação a direito fundamental do recorrente. O agir dos policiais não configurou abuso de poder de polícia, mas, sim, estrito cumprimento de um dever legal. Sentença de improcedência mantida. Recurso de Apelação desprovido. Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 30-09-2021.

²⁴⁵ Apelação cível. Responsabilidade civil. Ação de indenização por danos morais cumulada com obrigação de fazer. Estado do Rio Grande do Sul. Responsabilidade dos agentes estatais. Inocorrência de responsabilidade objetiva. Uso de algemas. Exercício regular do poder de polícia. Veiculação de imagem do autor na delegacia. Ausência de nexo causal. Improcedência mantida. Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em: 31-03-2021.

qualquer responsabilidade objetiva ao Estado no que tange aos alegados danos narrados na exordial.

Na Apelação Cível, Nº 70077487254²⁴⁶ a parte autora alega que teve sua casa arrombada e invadida por policiais militares, que revistaram todos os cômodos da residência, razão pela qual merece ser indenizada. O Tribunal de Justiça destacou que a Administração Pública tem responsabilidade de ordem objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, nos termos do § 6º do art. 37 da CF, o que dispensaria a parte prejudicada de provar a culpa do Poder Público para que ocorra a reparação, bastando à relação de causalidade entre a ação ou omissão administrativa e o dano sofrido. Ainda, o ente público se exonera do dever de indenizar caso comprove a ausência denexo causal, ou seja, provar a culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito, ou força maior. Da mesma forma, terá o quantum indenizatório reduzido se comprovar culpa concorrente da vítima para o evento danoso.

No caso, não se vislumbrou excesso praticado pela atuação dos agentes do ente demandado em face do autor, a autorizar a reparação pretendida, tendo os policiais agido no estrito cumprimento do dever legal e no exercício regular do poder de polícia. Isso porque, os policiais militares atuaram em cumprimento do mandado de busca e apreensão expedido em razão da filha da autora estar sendo investigada pelo Grupo de Atuação de Combate ao Crime Organizado – GAECO – Alto Uruguai. Desse modo, não houve dolo ou abuso de direito do demandado, mas sim que os agentes públicos agiram no exercício regular do direito e no estrito cumprimento de um dever legal, pois tomando conhecimento de determinado fato adotaram as providências necessárias para apuração deste, com as consequências legais daí decorrentes.

O Tribunal, portanto, entendeu que não há qualquer razão jurídica que ateste a possibilidade de conceder a indenização pretendida, ainda que pudesse ser aplicada a responsabilidade objetiva do ente público, o que não é o caso em exame, pois não há prova de conduta ilícita por parte dos agentes do Estado para com o autor, nemnexo causal que pudesse vincular aquela aos prejuízos narrados na exordial.

²⁴⁶ Apelação cível. Responsabilidade civil. ação de indenização por danos morais e materiais. estado do rio grande do sul. responsabilidade dos agentes estatais. inoocorrência de responsabilidade objetiva. ausência de nexocausal. improcedência mantida. Da inoocorrência de cerceamento de defesa 1. No presente feito não merece acolhida a alegação de cerceamento de defesa, uma vez que o Juiz é o destinatário das provas, cabendo a ele aferir sobre a necessidade ou não de sua produção, devendo coibir a realização de prova inútil a solução da causa, em atendimento aos princípios da celeridade e economia processual, a teor do que estabelece o art. art. 370 da novel legislação processual. 2. Assim, existindo elementos suficientes no feito para dirimir a controvérsia, sem acarretar prejuízo às partes afasta-se a referida prefacial. Mérito do recurso em exame. Afastada a preliminar suscitada e negado provimento ao apelo. (...) Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em: 29-08-2018.

Na Apelação Cível Nº 70075622548²⁴⁷ registrou-se que a abordagem policial em casos de suspeita de veículo furtado configura-se exercício regular do poder de polícia e é atitude que se espera dos policiais. Ainda, a despeito de a autora da ação alegar ser proprietário do veículo, deixa claro que o bem se encontra em nome da sua irmã no DETRAN/RS, ou seja, após um dos policiais perguntar o nome de sua irmã, constatou que havia sido dada baixa do registro de furto da motocicleta, retirando as algemas do autor. Por essas razões, não se constatou a comprovação dos alegados danos morais sofridos, ônus que incumbia ao autor, não havendo que se falar no dever de indenizar.

Na Apelação Cível Nº 70075815019²⁴⁸ ratificou-se que a Administração Pública tem responsabilidade de ordem objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, nos termos do § 6º do art. 37 da Carta Magna, o que dispensaria a parte prejudicada de provar a culpa do Poder Público para que ocorra a reparação, bastando à relação de causalidade entre a ação ou omissão administrativa e o dano sofrido. Ainda, o Estado demandado apenas se desonera do dever de indenizar caso comprove a ausência denexo causal, ou seja, prove a culpa exclusiva da vítima ou de fato de terceiro, caso fortuito, ou força maior.

Ao analisar as provas e os depoimentos colhidos nos autos, o Tribunal de Justiça destacou que não houve qualquer espécie de abuso de poder, agindo os policiais no estrito cumprimento do dever legal e no exercício regular do poder de polícia. Todavia, a disposição constitucional não é aplicável quando se está a tratar de responsabilidade civil do Estado por ato jurisdicional, limitando-se a configuração de tal responsabilidade nos casos de dolo, fraude ou culpa grave. Com efeito, em se tratando de exercício da função jurisdicional, há

²⁴⁷ Apelação Cível. Responsabilidade civil. Ação Indenizatória. Abordagem Policial. Motocicleta que havia sido furtada. Veículo registrado no DETRAN/RS em nome da irmã. Dano Moral. Inocorrência. A abordagem policial em casos de suspeita de veículo furtado configura-se exercício regular do poder de polícia e é atitude que se espera dos policiais. *In casu*, a parte autora em que pese alegue ser proprietário do veículo, deixa claro que o bem se encontra em nome da sua irmã no DETRAN/RS, ou seja, após um dos policiais perguntar o nome de sua irmã, constatou que havia sido dada baixa do registro de furto da motocicleta, retirando as algemas do autor. Inexistência de comprovação dos alegados danos morais sofridos, ônus que incumbia ao autor, nos termos do art. 373, inciso I, do CPC/15. Desta sorte, não havendo abuso de poder devidamente comprovado nos autos, não há que se falar no dever de indenizar. Sentença reformada. Sucumbência redimensionada. Deram provimento ao apelo. Unânime. Sexta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luís Augusto Coelho Braga, Julgado em: 28/06/2018

²⁴⁸ Apelação cível. Responsabilidade civil. Ação de indenização por danos morais e materiais. Estado do Rio Grande do Sul. Responsabilidade dos agentes estatais. Oferecimento e recebimento de denúncia. Abuso de autoridade não verificado. Ministério Público e Poder Judiciário. Ausência denexo causal. Improcedência mantida. (...) Mérito do recurso em exame. (...) 3. A Administração Pública tem responsabilidade de ordem objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, nos termos do § 6º do art. 37 da Carta Magna, o que dispensaria a parte prejudicada de provar a culpa do Poder Público para que ocorra a reparação, bastando à relação de causalidade entre a ação ou omissão administrativa e o dano sofrido. (...) Negado provimento ao recurso. Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em: 28-03-2018.

uma série de prerrogativas a serem consideradas, a fim de não inviabilizar a prestação deste tipo de atividade pelo Estado, dada a existência de conflito de interesses no julgamento de qualquer demanda.

Na Apelação Cível Nº 70073182040²⁴⁹, o Tribunal de Justiça narrou que o requerente foi reconhecido por testemunhas como sendo o autor de delito (roubo), motivo pelo qual foi conduzido à Delegacia de Polícia para prestar esclarecimentos. Na sequência, houve a liberação do acusado. Conduta que não foi pautada em qualquer dos elementos que possa configurar na responsabilidade civil do Estado. Observou-se que inexistiram excesso ou abuso de poder por parte do agente público, pois faltou comprovação de que a acusação da prática delitiva guardou contornos de preconceito, não se verificando o dever de indenizar.

Na Apelação Cível, Nº 70074874710²⁵⁰ constatou-se que o apelante estava com sua motocicleta estacionada em frente a um banco com a chave na ignição, o capacete junto ao guidão e a placa sem condições de visibilidade no momento da abordagem. Ainda, as provas carreadas aos autos demonstram que não houve abuso de poder ou excesso na abordagem realizada pelos policiais militares, motivo pelo qual se manteve a improcedência do pedido de indenização.

Na Apelação Cível, Nº 70070370127²⁵¹, observou-se que a ação policial militar foi justificada pois o falecido durante abordagem portava antecedentes pela prática de crimes com arma de fogo e inclusive se encontrava armado na ocasião da abordagem e representava risco de vida contra os policiais militares. As autoras postulam pensão mensal vitalícia correspondente a 2/3 do salário-mínimo e indenização por danos morais pela morte de Anderson Martins da Silva em 25.04.2011, supostamente ocasionada por disparos efetuados por um policial militar. O Estado responde objetivamente por danos que seus agentes

²⁴⁹ Apelação Cível. Ação indenizatória. Condução do requerente à Delegacia de Polícia. Identificação como autor de delito. Abuso de autoridade não evidenciado. Dever de indenizar inócurre. Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Alberto Schreiner Pestana, Julgado em: 30-11-2017.

²⁵⁰ Responsabilidade civil do Estado. Abordagem policial. alegação de abuso no exercício do poder de polícia. Excesso não evidenciado. Dever de indenizar não configurado. Dano moral inexistente. No exercício do poder de polícia a Administração Pública não pode exceder no emprego da força, sob pena de responder pelos danos causados a terceiro, na forma do art. 37, § 6º da Constituição Federal. Caso em que o apelante estava com sua motocicleta estacionada em frente a um banco com a chave na ignição, o capacete junto ao guidão e a placa sem condições de visibilidade no momento da abordagem. As provas carreadas aos autos demonstram que não houve abuso de poder ou excesso na abordagem realizada pelos policiais militares. Improcedência mantida. Apelação desprovida. Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 30-11-2017.

²⁵¹ Apelação-cível. Responsabilidade civil do Estado. Indenização por danos morais e materiais. Abordagem policial. Morte. no caso concreto, a ação policial militar foi justificada, porquanto, ao que consta dos autos, o falecido, portador de antecedentes pela prática de crimes com arma de fogo, encontrava-se armado e representava risco de vida concreto aos policiais militares. Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 24-11-2016.

causarem a terceiros, sendo suficiente para o reconhecimento do dever de indenizar a ocorrência de um dano, a autoria e o nexo causal, consoante dispõe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. O Tribunal reconheceu que o agir do policial não configurou abuso de poder de polícia, mas, sim, estrito cumprimento de um dever legal.

Na Apelação Cível Nº 70070145263²⁵², o apelante busca indenização por danos morais e materiais contra o Estado do Rio Grande do Sul, em decorrência do procedimento adotado por policiais militares na abordagem realizada após negar-se a retirar sua motocicleta do local onde estava estacionada, que constituía empecilho para a passagem da viatura. O Tribunal destacou que o Estado responde objetivamente por danos que seus agentes causarem a terceiros, sendo suficiente para o reconhecimento do dever de indenizar a ocorrência de um dano, a autoria e o nexo causal, consoante dispõe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Entretanto, não logrou o autor comprovar a ocorrência dos fatos mencionados na peça portal. Ausente qualquer violação a direito fundamental do recorrente. O agir dos policiais não configurou abuso de poder de polícia, mas, sim, estrito cumprimento de um dever legal. Em virtude disso, foi mantida a improcedência do pedido.

Na Apelação Cível, Nº 70068003375²⁵³ o Tribunal de Justiça destacou que o Estado do Rio Grande do Sul tem responsabilidade de ordem objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, nos termos do § 6º do art. 37 da CF. 4. O Estado demandado apenas se desonera do dever de indenizar caso comprove a ausência de nexo causal, ou seja, prove a culpa exclusiva da vítima ou de fato de terceiro, caso fortuito, ou força maior.

No caso em exame da apelação mencionada acima, não restou devidamente comprovada a conduta ilícita adotada pelos agentes policiais, nem ao menos o nexo de causalidade vinculado aos prejuízos descritos na inicial. Isso porque, dos depoimentos colhidos no processo, deflui-se que não houve qualquer espécie de abuso de poder, agindo os

²⁵² Responsabilidade civil. Ação de indenização por danos morais. Agressão praticada por policial militar. Abuso não comprovado. Hipótese na qual o apelante busca indenização por danos morais e materiais contra o Estado do Rio Grande do Sul, em decorrência do procedimento adotado por policiais militares na abordagem realizada após negar-se a retirar sua motocicleta do local onde estava estacionada, que constituía empecilho para a passagem da viatura. O Estado responde objetivamente por danos que seus agentes causarem a terceiros, sendo suficiente para o reconhecimento do dever de indenizar a ocorrência de um dano, a autoria e o nexo causal, consoante dispõe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Entretanto, não logrou o autor comprovar a ocorrência dos fatos mencionados na peça portal. Ausente qualquer violação a direito fundamental do recorrente. O agir dos policiais não configurou abuso de poder de polícia, mas, sim, estrito cumprimento de um dever legal. Sentença de improcedência mantida. Recurso de apelação desprovido. Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 01-09-2016.

²⁵³ Apelação Cível. Responsabilidade Civil. Excesso cometido na abordagem por policiais militares. Inocorrência. Retenção de veículo. Apuração de crime de descaminho/contrabando. Ausência de Prova de Conduta Abusiva por parte dos agentes por parte dos agentes públicos. Responsabilidade Civil objetiva do Estado. Culpa exclusiva da vítima. Dano moral não caracterizado. Sentença mantida. Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em: 31-08-2016.

policiais no estrito cumprimento do dever legal e no exercício regular do poder de polícia. Com isso, os policiais no exercício regular do direito ao proceder à retenção do veículo após a realização de vistoria e apreensão de diversos produtos sem origem fiscal e guia de importação. Aliás, indicou-se inclusive que o veículo era utilizado para a prática da conduta delituosa, razão pela qual também permaneceu retido para apuração do crime de contrabando.

Com isso, o Tribunal de Justiça entendeu que não houve dolo ou abuso de direito do demandado, mas sim que os agentes públicos agiram no exercício regular do direito e no estrito cumprimento de um dever legal, pois tomando conhecimento de determinado fato adotaram as providências necessárias para apuração deste, com as consequências legais daí decorrentes, inexistindo elementos que dessem azo ao dever de indenizar, pois a conduta adotada pelos agentes públicos foi em conformidade com a lei, portanto, lícita. Por essas razões, defluiu-se que não houve qualquer espécie de abuso de poder, agindo os policiais no estrito cumprimento do dever legal e no exercício regular do poder de polícia.

Na Apelação Cível, Nº 70068940386²⁵⁴, o apelante busca indenização por danos morais e estéticos contra o Estado do Rio Grande do Sul, em decorrência do procedimento adotado por policiais militares na abordagem de veículo em via pública, com a prática de agressão verbal e física. Ocorre que não logrou comprovar a ocorrência dos fatos mencionados na peça portal. Desse modo, restou ausente qualquer violação a direito fundamental do recorrente. Isso porque, o agir dos policiais não configurou abuso de poder de polícia, mas, sim, estrito cumprimento de um dever legal.

Na Apelação Cível, Nº 70067013524²⁵⁵, o Tribunal de Justiça destacou que o Estado do Rio Grande do Sul tem responsabilidade de ordem objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, nos termos do § 6º do art. 37 da CF. 4. Com isso, o Estado apenas se desonera do dever de indenizar caso comprove a ausência de nexos causal, ou seja, prove a culpa exclusiva da vítima ou de fato de terceiro, caso fortuito, ou força

²⁵⁴ Apelação Cível. Responsabilidade Civil. Ação de Indenização por danos morais. Agressão praticada por policial militar. Abuso não comprovado. Hipótese na qual o apelante busca indenização por danos morais e estéticos contra o Estado do Rio Grande do Sul, em decorrência do procedimento adotado por policiais militares na abordagem de veículo em via pública, com a prática de agressão verbal e física. O Estado responde objetivamente por danos que seus agentes causarem a terceiros, sendo suficiente para o reconhecimento do dever de indenizar a ocorrência de um dano, a autoria e o nexos causal, consoante dispõe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Entretanto, não logrou o autor comprovar a ocorrência dos fatos mencionados na peça portal. Ausente qualquer violação a direito fundamental do recorrente. O agir dos policiais não configurou abuso de poder de polícia, mas, sim, estrito cumprimento de um dever legal. Sentença de improcedência mantida. Recurso de Apelação Desprovido. Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 18-08-2016.

²⁵⁵ Apelação cível. Responsabilidade civil. Excesso cometido na abordagem por policiais militares. Inocorrência. Ausência de prova de conduta abusiva por parte dos agentes públicos. Responsabilidade civil objetiva do Estado. Culpa exclusiva da vítima. Dano moral não caracterizado. Sentença reformada em parte. Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em: 01-07-2016.

maior. No caso, restou demonstrado a infringência as normas de trânsito, em que pese à existência de depoimentos no sentido de que ruído sonoro produzido pelo rádio não estava muito alto, é incontroverso que o veículo estava equipado com equipamento de som potente, e que havia um grupo de cerca de dez pessoas reunidas ao redor do carro dançando, o que demonstra que, no mínimo, o som não era ouvido em volume normal como alegado, diante da evidente potência dos equipamentos ligados ao automóvel e da situação narrada nos autos. Observou-se, portanto, não estar caracterizado qualquer ilícito na remoção do veículo pelas autoridades policiais diante da verificação do uso de aparelho de som que perturbe o sossego público.

O Tribunal, no caso acima, defluiu que não houve qualquer espécie de abuso de poder, agindo os policiais no estrito cumprimento do dever legal e no exercício regular do poder de polícia. Em razão disso, não houve dever de indenizar, pois a conduta adotada pelos agentes públicos foi em conformidade com a lei, portanto, lícita.

Na Apelação Cível, Nº 70061556205²⁵⁶, o Tribunal de Justiça se debruçou sobre questão relativa à abordagem policial para apurar denúncia anônima de porte ilegal de arma e falta de habilitação para dirigir, configurando atuação no estrito cumprimento do dever legal. Com efeito, a presunção de legitimidade dos atos administrativos e da atuação regular dos agentes do aparato estatal somente cede diante de prova robusta e concludente. Assim, ausente prova convincente do cometimento de abuso de autoridade dos policiais militares que atuaram o autor por dirigir veículo sem estar habilitado.

Nos Embargos Infringentes nº 70060942646²⁵⁷, referiu-se que o Estado do Rio Grande do Sul é ente jurídico de direito público, portanto responde objetivamente pelos atos danosos causados a terceiros, independentemente de culpa ou dolo de seus agentes, a teor do que estabelecem os arts. 6º e 37 da Constituição Federal. Possibilitando-se a discussão em torno de causas outras que excluam a responsabilidade objetiva do Estado, conforme haja culpa concorrente ou exclusiva do particular, ou nas hipóteses de caso fortuito ou força maior.

²⁵⁶ Apelação cível. Ação de reparação de danos morais. Responsabilidade civil do Estado. Ausência dos pressupostos. Denúncia anônima. Abordagem do autor por policiais militares. Aplicação de multa de trânsito por conduzir veículo automotor sem estar habilitado. Legítimo exercício da atividade de polícia administrativa. Atuação dos brigadianos no estrito cumprimento do dever legal. Excesso ou abuso de poder indemonstrados. Versão da exordial desprovida de respaldo probatório. Ausência de prova do ato ilícito. Dever de indenizar inexistente. Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em: 22-07-2015.

²⁵⁷ Embargos infringentes. Responsabilidade civil. Ação de indenização por danos morais. Responsabilidade do Estado não demonstrada. Conduta ofensiva de funcionários da demandada. Dano moral caracterizado. *Quantum* indenizatório. Da responsabilidade do Estado do Rio Grande do Sul. Terceiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em: 05-12-2014

No caso, constatou-se que não assiste razão à parte autora ao imputar ao Estado demandado a responsabilidade pelos danos ocasionados em razão dos supostos abusos cometidos na abordagem policial, porquanto não restou demonstrado nos autos o agir ilícito dos policiais a autorizar o pleito indenizatório, mas sim que os agentes seguiram denúncias levadas a efeito por terceiros. Com efeito, no caso acima não houve qualquer espécie de abuso de poder, agindo os policiais no estrito cumprimento do dever legal e no exercício regular do poder de polícia.

Na Apelação Cível nº 70058519653²⁵⁸, verificou-se que o apelante busca indenização por danos morais resultantes de suposta agressão praticada por Policiais Militares no exercício da função, bem como pela omissão dos agentes ao deixar de impedir agressão física perpetrada por particular. O Estado responde objetivamente por danos que seus agentes causarem a terceiros, sendo suficiente para o reconhecimento do dever de indenizar a ocorrência de um dano, a autoria e o nexo causal, consoante dispõe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Entretanto, não logrou o autor comprovar a ocorrência dos fatos mencionados na peça portal. Ausente qualquer violação a direito fundamental do recorrente. Observou-se que o agir dos policiais não configurou abuso de poder de polícia, mas, sim, estrito cumprimento de um dever legal que lhes é imposto.

Na Apelação Cível nº 70058618299²⁵⁹, o Tribunal de Justiça destacou que o Estado "lato sensu" se obriga a reparar prejuízos materiais decorrentes de comportamentos comissivos ou omissivos que lhe são imputáveis, nos termos do parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal. A responsabilidade dos entes públicos independe da prova do elemento subjetivo (dolo ou culpa), sendo suficiente a demonstração do dano e do nexo causal. A

²⁵⁸ Apelação. Responsabilidade Civil. Ação de Indenização por danos morais. Agressão praticada por policial militar. Abuso Não comprovado. Hipótese na qual o apelante busca indenização por danos morais contra o Estado do Rio Grande do Sul resultantes de suposta agressão praticada por policial militar no exercício da função. O Estado responde objetivamente por danos que seus agentes causarem a terceiros, sendo suficiente para o reconhecimento do dever de indenizar a ocorrência de um dano, a autoria e o nexo causal, consoante dispõe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Entretanto, não logrou o autor comprovar a ocorrência dos fatos mencionados na peça inicial. Ausente qualquer violação a direito fundamental do recorrente. O agir dos policiais não configurou abuso de poder de polícia, mas, sim, estrito cumprimento de um dever legal. Sentença de improcedência mantida. Recurso de Apelação Desprovido. Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 28-08-2014.

²⁵⁹ Apelação cível. Ação de indenização. Responsabilidade civil objetiva do Estado. Art. 37, § 6º da Constituição Federal. Teoria do risco administrativo. Fato envolvendo agentes públicos. Inexistência de hierarquia ou subordinação entre eles. Abordagem arbitrária levada a efeito por policiais militares em desfavor de agente de trânsito. Ilicitude. Abuso de autoridade. Ordem de prisão indevida. Situação de flagrância não configurada. Utilização de algemas. Prática vexatória desarrazoada. Súmula vinculante nº 11 do STF. Delito de desacato não caracterizado. Inocorrência de resistência ou fundado receio de fuga. Atuação exorbitante e desproporcional dos agentes policiais militares. Conduta que extrapola o estrito cumprimento do dever legal. Dano moral configurado. Dever de indenizar. Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em: 27-08-2014.

conduta irregular, desarrazoada ou exorbitante do servidor público faz presumir a sua má escolha para a missão que lhe foi confiada pelo ente de direito público.

No caso acima, restou demonstrado que a prisão em flagrante do agente municipal de trânsito, que se encontrava no regular exercício de sua atividade funcional, mediante indevida utilização de algemas e condução à Delegacia de Polícia, consubstancia ato ilícito e abuso de poder. Eventual desacato não restou configurado. Assim, a conduta adotada pelos brigadianos extrapolou o estrito cumprimento do dever legal e enveredou para o plano da ilicitude e do verdadeiro abuso de autoridade. Sujeito lesado ocupante de cargo público submetido a gravíssimo constrangimento no exercício da sua atividade funcional e exposto a desmoralização e humilhação em local público, presumivelmente na presença de transeuntes ou circunstantes, estando configurado o dano moral.

Na Apelação Cível, Nº 70060551827²⁶⁰, o Tribunal de Justiça identificou a legitimidade do Estado em virtude de prejuízos morais experimentados pela autora em razão da tortura experimentada durante a ditadura militar, fatos estes que ocorreram na sede da Polícia Civil Estadual. Referiu-se ainda a imprescritibilidade dos direitos e garantias fundamentais, pois constatada a imprescritibilidade da demanda que visa reparar danos morais decorrentes de tortura praticada durante período de exceção do Estado, cujos agentes públicos extrapolaram os poderes de polícia, utilizando métodos desumanos para obter objetivos escusos. Referiu-se que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, e a tortura o mais expressivo atentado a esse pilar da República, de sorte que reconhecer a imprescritibilidade dessa lesão é uma das formas de dar efetividade à missão de um Estado Democrático de Direito, reparando odiosas desumanidades praticadas na época em que o país convivia com um governo autoritário e a supressão de liberdades individuais consagradas.

A decisão acima ainda mencionou a existência de um núcleo essencial de direitos fundamentais que não permite ser atingido por qualquer tipo de interpretação, e o princípio orientador desse núcleo será justamente o princípio da dignidade da pessoa humana. Desta forma, somente será possível limitar um direito fundamental até o ponto de o princípio da dignidade da pessoa humana não for agredido, porquanto existem direitos fundamentais considerados absolutos. No caso, a vedação a tortura deve ser considerada um direito

²⁶⁰ Apelação Cível. Responsabilidade Objetiva. Estado do Rio Grande do Sul. Tortura. Repressão por parte dos agentes do Estado. Métodos desumanos de tratamento ao indivíduo detido pelo aparato estatal que extrapolam as funções do poder de polícia. Danos morais caracterizados. *Quantum*. Imprescritibilidade reconhecida. Princípio da dignidade da pessoa humana. Legitimidade passiva. Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em: 27-08-2014.

fundamental absoluto, pois a mínima prática de sevícias já é capaz de atingir frontalmente a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido é o proclamado no art. 2º da declaração sobre a proteção de todas as pessoas contra a tortura, que dispõe que todo ato de tortura ou outro tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante constitui uma ofensa à dignidade humana e será condenado como violação dos propósitos da Carta das Nações Unidas e dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Proclamados na Declaração Universal de Direitos Humanos.

Com isso, o Tribunal de Justiça entendeu que o Estado do Rio Grande do Sul tem responsabilidade de ordem objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, pois presente nos autos a conduta ilícita dos agentes responsáveis pela investigação, porquanto agiram com flagrante excesso ao poder de polícia, salvaguardados pelo regime ditatorial vigente à época. Com relação ao direito à indenização, a prática de tortura restou devidamente evidenciada nos autos, consubstanciado na prática de tortura psíquica, cujo nexos causal também restou incontestado quanto a ter ocasionado os danos de ordem psicológica da parte autora.

Na Apelação Cível Nº 70056769656²⁶¹, o Tribunal de Justiça referiu que a responsabilidade dos entes públicos independe da prova do elemento subjetivo (dolo ou culpa), sendo suficiente a demonstração do dano e do nexos causal. Ao ente público compete demonstrar a existência de uma das causas de exclusão da responsabilidade civil objetiva, como a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito, a força maior ou a ausência do nexos causal entre o dano e o evento. Na situação concreta, evidenciou-se que houve atuação excessiva, exorbitante ou desarrazoada dos agentes estatais (policiais militares) que interromperam festa de casamento e determinaram que fosse desligado o som no local, a pretexto de coibir atos de perturbação do sossego alheio. Esperava-se dos agentes públicos conduta diversa, pautada pelo bom senso e mais consentânea com as circunstâncias do fato. Em razão disso, restou evidenciado o constrangimento e humilhação dos autores, cuja festa de casamento foi interrompida de forma arbitrária e injustificada, de modo que independem de prova os danos morais no contexto verificado nos autos, pois se verificam *in re ipsa*.

²⁶¹ Apelação cível. Ação de reparação de danos morais. Responsabilidade civil objetiva do Estado. Art. 37, § 6º da Constituição Federal. Teoria do risco administrativo. Festa de casamento realizada em salão paroquial. Interrupção do evento em face de atuação da Brigada Militar que ocorreu ao local a pretexto de impedir ou coibir atos de perturbação ao sossego público. Ordem para desligar o som mecânico utilizado no evento. Situação em que não evidenciado flagrante delito. Ausência de lavratura de termo circunstanciado. Atuação exorbitante ou desproporcional dos agentes estatais. Abuso de poder. Dever de indenizar. Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em: 27-08-2014

Na Apelação Cível nº 70059908863 ²⁶², referiu-se que não assiste razão à parte autora ao imputar ao Estado demandado a responsabilidade por danos ocasionados em razão dos supostos abusos cometidos na abordagem policial, porquanto não restou demonstrado nos autos o agir ilícito dos policiais a autorizar o pleito indenizatório. Com isso, não houve qualquer espécie de abuso de poder, agindo os policiais no estrito cumprimento do dever legal e no exercício regular do poder de polícia. Com isso, o Tribunal de Justiça entendeu que inexistem elementos que dessem azo ao dever de indenizar, pois a conduta adotada pelo agente público foi em conformidade com a lei, portanto, lícita.

Na Apelação Cível Nº 70058112806²⁶³, o Tribunal de Justiça refere que o autor foi acusado da prática de furto e, por isso, foi abordado em sua residência por policiais militares, que o conduziram à força em viatura da Brigada Militar até a Delegacia de Polícia. Mais tarde, descobriu-se que o aparelho de DVD/CD vendido pelo autor a terceiro, não era aquele furtado da auto elétrica. Com isso, restou evidenciada a conduta arbitrária dos policiais que conduziram o autor - menor de idade, retirado de dentro de sua casa, sem mandado, sem flagrante - primeiro até o estabelecimento onde teria ocorrido o furto e depois até a Delegacia de Polícia.

Na decisão em tela, o Tribunal entendeu que o Estado responde objetivamente pelo cometimento de ato ilícito praticado por seus agentes no exercício da função ou em razão dela, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. E restou comprovada a prática de abuso na conduta dos policiais, resta configurado o dever indenizatório, consubstanciado no abalo extrapatrimonial, decorrente do extremo constrangimento de ser encaminhado à delegacia em viatura da Brigada Militar, sob coerção e exposto à situação vexatória, sem ter cometido qualquer ilícito. Assim, faltou aos policiais cautela na averiguação do furto do aparelho de som. Com isso, o Estado foi condenado ao pagamento de indenização pelos danos morais causados pelos policiais militares.

²⁶² Apelação Cível Responsabilidade Civil. Excesso cometido na abordagem por policial militar. Inocorrência. Ausência de prova de conduta abusiva por parte do agente público. Responsabilidade Civil Objetiva do Estado. Dano moral não caracterizado. Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em: 06-08-2014.

²⁶³ Apelação Cível. Responsabilidade Civil. Ação de indenização por danos morais. Preliminar de cerceamento de defesa afastada. Abordagem de policial. Abuso de poder. Ilegalidade da conduta. Policiais que adentraram no pátio da casa do autor e o forçaram a entrar na viatura. Adolescente conduzido sem flagrante e sem mandado judicial. Suspeita de furto de aparelho de som que não se confirmou. Precipitação dos agentes do Estado. Dever de indenizar do Estado configurado, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Danos morais “*in re ipsa*”. Sentença reformada. Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em: 12-03-2014.

Na Apelação Cível, Nº 70056157902²⁶⁴, o Tribunal de Justiça identificou adversidades sofridas pelo autor com a prisão indevida, porquanto não se encontrava em situação a justificar a constrição de sua liberdade, a aflição e o desequilíbrio em seu bem-estar fugiram à normalidade e se constituíram em agressão à sua dignidade. Em razão disso, manteve-se o montante indenizatório considerando o grave equívoco do réu, o aborrecimento e o transtorno sofridos pelo demandante, além do caráter punitivo-compensatório da reparação.

Na Apelação Cível, Nº 70049602055²⁶⁵, o Tribunal entendeu que a Polícia Militar não tem legitimidade para responder a ação de indenização, na medida em que se trata de órgão sem personalidade jurídica integrante do Estado do Rio Grande do Sul. Superada essa questão, observou-se que não houve ilicitude na ação da força policial com base em possível prática de pesca predatória. Contudo, o autor, pescador profissional, teve redes de pesca apreendidas, as quais foram extraviadas enquanto permaneceram sob a guarda do poder público. Em virtude disso, evidenciou-se o dano moral *ipso facto*, condenando-se, portanto, o Estado.

Na Apelação Cível, Nº 70045046141²⁶⁶, tratando de responsabilidade civil de pessoa jurídica de direito público, aplica-se a teoria da responsabilidade civil objetiva, prevista no art. 37, §6º, da Constituição Federal, segundo a qual deve o cidadão comprovar a

²⁶⁴ Responsabilidade Civil. Prisão indevida. Abuso do poder de polícia. Dano moral configurado. *Quantum*. A responsabilidade do Estado na presente hipótese é objetiva, independentemente de prova de culpa, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, sendo suficiente para o reconhecimento do dever de indenizar a ocorrência de um dano, a autoria e o nexos causal. O fato narrado acarreta dano moral indenizável. As adversidades sofridas pelo autor com a prisão indevida, porquanto não se encontrava em situação a justificar a constrição de sua liberdade, a aflição e o desequilíbrio em seu bem-estar fugiram à normalidade e se constituíram em agressão à sua dignidade. Manutenção do montante indenizatório considerando o grave equívoco do réu, o aborrecimento e o transtorno sofridos pelo demandante, além do caráter punitivo-compensatório da reparação. Recursos desprovidos. Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 19-12-2013.

²⁶⁵ Responsabilidade civil do Estado. Ação de indenização por danos morais e materiais. Ato de polícia. Notificação e apreensão de redes de pesca. 2. Alegação de ilegalidade do ato administrativo. Falta de evidências. Ação da força policial com base em possível prática de pesca predatória. Arquivamento do procedimento judicial instaurado para verificar a ocorrência de delito em tese. Fato que, por si só, não autoriza o reconhecimento da ocorrência de dano indenizável. Falta de evidências de os agentes públicos terem incorrido em abuso de poder ou arbitrariedade no exercício das suas funções. 3. Apreensão de redes para pesca profissional. Extravio do material apreendido. Dano moral evidenciado. Valor indenizatório. Caso em que o autor, pescador profissional, teve redes de pesca apreendidas, as quais foram extraviadas enquanto permaneceram sob a guarda do poder público. Dano moral *ipso facto*. Prejuízo moral puro: montante indenizatório que não deve ser ínfimo, nem tão elevado que torne desinteressante a própria inexistência do fato. Importância fixada em sentença, R\$ 5.000,00, adequada ao caso em concreto. Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Alberto Schreiner Pestana, Julgado em: 30-08-2012.

²⁶⁶ Apelação Cível. Responsabilidade Civil. Ação de indenização por danos morais, materiais, patrimoniais e lucros cessantes. Art. 37, §6º, da Constituição Federal. Responsabilidade Civil Objetiva do ente público. Apreensão de veículo com suspeita de adulteração do chassi. Instauração de inquérito policial. Abuso de poder alegado não configurado. Exercício regular de direito. Improcedência mantida. Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 30-05-2012.

ação ou omissão, o dano e o nexo causal. No caso, a prova dos autos indica terem os prepostos do Estado agido em exercício regular do poder de polícia, tanto na apreensão do veículo adquirido pelo autor, em razão da suspeita de adulteração no chassi, quanto na instauração de inquérito policial para a apuração de eventual fato delituoso, não se configurando abuso de poder, pois o exercício das atribuições dos agentes estatais ocorreu dentro da órbita de suas funções.

Na Apelação Cível, Nº 70037910379²⁶⁷, o Tribunal de Justiça, ao aplicar a Teoria do Risco Administrativo, entendeu que houve demonstração de que a vítima foi morta por policial militar rodoviário em decorrência do emprego de bastão contra o seu pescoço, ficando caracterizado o abuso do poder de polícia, por excesso, e o despreparo dos agentes estatais, o que torna justa e legal a condenação do demandado ao pagamento de indenização por danos morais, bem como pensionamento ao filho e a viúva do de cujos.

Observa-se, no quadro a seguir, o resumo da jurisprudência analisada:

QUADRO 2: Resumo da Jurisprudência

Nº de Ordem	Processo nº	Tipo	Réu	Regime	Resultado
1	70085152213	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
2	70084872977	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
3	70077487254	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
4	70075622548	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
5	70075815019	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
6	70073182040	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
7	70074874710	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
8	70070370127	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
9	70070145263	Apelação	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.

²⁶⁷ Apelação Cível. Responsabilidade Civil. Ação Indenizatória. Morte do pai e companheiro dos autores por policiais, após a realização de manifestação sindical contra a política econômica do país. Emprego de bastão contra o pescoço da vítima. Asfixia mecânica. Contusão hemorrágica de laringe por traumatismo cervical fechado. Ausência de culpa concorrente da vítima. Obrigação de indenizar. Responsabilidade objetiva do Estado. Dano moral caracterizado. *Quantum* indenizatório reduzido. Pensionamento mantido. Quinta Câmara Cível. Comarca de Sapiranga. Des. Gelson Rolim Stocker, Relator. Julgado em: 30-03-2011.

		Cível		6º, da CRFB	
10	70068003375	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
11	70068940386	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
12	70067013524	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
13	70061556205	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
14	70058519653	Embargos Infringentes	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
15	70058618299	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Condenação por danos morais.
17	70060551827	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Condenação por danos morais.
18	70056769656	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Condenação por danos morais.
19	70059908863	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
20	70058112806	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Condenação por danos morais.
21	70056157902	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Condenação por danos morais.
22	70049602055	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Condenação por danos morais.
23	70045046141	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Indenização negada.
24	70037910379	Apelação Cível	Estado	Artigo 37, § 6º, da CRFB	Condenação por danos morais e pensionamento à viúva e filhos

Fonte: a autora.

No contexto brasileiro, como já mencionado, a regra das decisões é a responsabilização estatal lastreada integralmente na responsabilidade objetiva, no entanto, verifica-se das decisões jurisprudenciais que, no caso de atividade policial, a condenação é afastada na maioria dos julgados diante dos atos praticados estarem albergados no estrito cumprimento do dever legal e no exercício regular de direito.

No entanto, naquelas em que o Judiciário se manifestou pela procedência da reparação do dano, restou demonstrado o abuso por parte dos agentes das forças de segurança pública, por excederem-se no exercício da sua função.

Como Marcello Caetano ensina, o abuso de autoridade verifica-se quando há “o emprego imediato de meios extremos contra ameaças hipotéticas ou mal desenhadas”.²⁶⁸

Trata-se de um vício funcional por inobservância de preceitos normativos que extrapolam o interesse público e causam danos aos cidadãos e, neste contexto, as decisões judiciais demonstradas não se furtaram em aplicarem os preceitos do artigo 37, § 6.º, da Constituição Brasileira para condenar o Estado ao pagamento de indenização pelo excesso dos atos praticados por seus agentes das forças de segurança.

Muito embora as decisões foram no sentido de analisar o viés da responsabilidade objetiva, importante constatar, por não haver um normativo que trate da matéria estatal, que as decisões são pautadas no sentido de excluir a responsabilização pelo exercício regular de direito ou estrito cumprimento do dever legal, afastando o caráter ilícito do fato, numa construção doutrinária e jurisprudencial.

²⁶⁸ *Op. Cit.* p. 1159.

5.3 Tutela Jurisdicional na Responsabilização Estatal: Análise Crítica sobre os Regimes de Portugal e Brasil

Impera, neste momento, a necessidade de verificar os contextos das decisões judiciais entre Portugal e Brasil e de que forma, sob um olhar crítico, o Poder Judiciário está cumprindo sua função em observância aos fundamentos constitucionais e aos ditames legais.

Para tanto, o que se evidencia, como uma questão de fundo, é que o amparo judicial brasileiro quanto à discussão da matéria é realizado no juízo cível, única e exclusivamente, por vigência da unicidade de jurisdição, ou seja, apesar de a base histórica ser europeia, o Brasil passou a seguir o modelo norte-americano, a partir da República.

Neste sentido, as decisões são emanadas por tribunais judiciais cíveis, os quais discutem matérias de toda a natureza, desde questões de direito de família às complexidades de direito empresarial, bem como toda a matéria relativa à Fazenda Pública, acarretando morosidade em todo o sistema. E, principalmente, nesta configuração, não há uma especialização acerca da matéria administrativa.

Diferentemente, em Portugal a matéria de responsabilização estatal transita entre a justiça cível, quando fatos praticados na gestão privada, e a justiça administrativa quando se opera uma ofensa passível de reparação em decorrência da gestão pública.

Do acervo de decisões jurisprudenciais encontrado, observou-se, portanto, que a grande parte das manifestações do Tribunal de Justiça se deu em casos de abordagem policial, em que não restaram evidenciados os fatos como abuso de poder, afastando a responsabilização estatal pelo estrito cumprimento de um dever legal. Naquelas, porém, que a condenação estatal foi verificada, constatou-se a ocorrência do abuso praticado pelos agentes, no exercício de suas funções, que causou danos passíveis de reparação.

Neste cotejo, verifica-se, por exemplo, a condenação do Estado por atuação policial com abuso do poder praticado por policiais militares ao interromper uma festa de casamento por suporta perturbação da ordem sem justificativa plausível demonstrada, levando, portanto, à indenização por danos morais, conforme Apelação Cível Nº 70056769656.²⁶⁹

²⁶⁹ Apelação cível. Ação de reparação de danos morais. Responsabilidade civil objetiva do Estado. Art. 37, § 6º da Constituição Federal. Teoria do risco administrativo. Festa de casamento realizada em salão paroquial. Interrupção do evento em face de atuação da Brigada Militar que ocorreu ao local a pretexto de impedir ou coibir atos de perturbação ao sossego público. Ordem para desligar o som mecânico utilizado no evento. Situação em que não evidenciado flagrante delito. Ausência de lavratura de termo circunstanciado. Atuação exorbitante ou desproporcional dos agentes estatais. Abuso de poder. Dever de indenizar. Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em: 27-08-2014

Já, na abordagem de policiais militares que culminou na prisão de agente municipal, restou caracterizado o abuso de poder, culminando com a indenização do Estado pela atuação indevida, lastreado no dispositivo constitucional, conforme o aresto no autos do processo de Apelação Cível nº 70058618299, em que o juízo condenou à reparação por ser exorbitante e desproporcional a prisão, com base na teoria do risco administrativo.²⁷⁰

Caso interessante diz respeito à condenação do Estado por abuso de poder praticado pela polícia civil estadual no curso do período ditatorial que assolou o país de 1964 a 1988, com a Constituição da República Federativa do Brasil. No caso, observaram-se abalos de ordem psicológica que levaram à condenação estatal, sobretudo por ser tema que foge à prescritibilidade da ação de reparação moral. Conforme tratado no Apelação Cível Nº 70060551827²⁷¹, o Tribunal de Justiça identificou a legitimidade do Estado em virtude de prejuízos morais experimentados pela autora em razão da tortura experimentada durante a ditadura militar, fatos estes que ocorreram na sede da Polícia Civil Estadual, acarretando a reparação pela responsabilidade objetiva.

E, por fim, tem-se a decisão, nos autos da Apelação Cível Nº 70037910379,²⁷² que registrou o abuso de poder da polícia militar se refere à morte de pessoa com o emprego de bastão contra o seu pescoço, por excesso policial, e o despreparo dos agentes estatais, tornando justa e legal a condenação do Estado ao pagamento de indenização por danos morais, bem como pensionamento ao filho e a viúva do de cujos.

Analisando tais arestos, verifica-se assim que o mesmo dispositivo trata de um abuso de poder pela atuação policial ao interferir indevidamente numa festa, como no caso da

²⁷⁰ Apelação cível. Ação de indenização. Responsabilidade civil objetiva do Estado. Art. 37, § 6º da Constituição Federal. Teoria do risco administrativo. Fato envolvendo agentes públicos. Inexistência de hierarquia ou subordinação entre eles. Abordagem arbitrária levada a efeito por policiais militares em desfavor de agente de trânsito. Ilicitude. Abuso de autoridade. Ordem de prisão indevida. Situação de flagrância não configurada. Utilização de algemas. Prática vexatória desarrazoada. Súmula vinculante nº 11 do STF. Delito de desacato não caracterizado. Inocorrência de resistência ou fundado receio de fuga. Atuação exorbitante e desproporcional dos agentes policiais militares. Conduta que extrapola o estrito cumprimento do dever legal. Dano moral configurado. Dever de indenizar. Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em: 27-08-2014.

²⁷¹ Apelação Cível. Responsabilidade Objetiva. Estado do Rio Grande do Sul. Tortura. Repressão por parte dos agentes do Estado. Métodos desumanos de tratamento ao indivíduo detido pelo aparato estatal que extrapola as funções do poder de polícia. Danos morais caracterizados. *Quantum*. Imprescritibilidade reconhecida. Princípio da dignidade da pessoa humana. Legitimidade passiva. Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em: 27-08-2014.

²⁷² Apelação Cível. Responsabilidade Civil. Ação Indenizatória. Morte do pai e companheiro dos autores por policiais, após a realização de manifestação sindical contra a política econômica do país. Emprego de bastão contra o pescoço da vítima. Asfixia. mecânica. Contusão hemorrágica de laringe por traumatismo cervical fechado. Ausência de culpa concorrente da vítima. Obrigação de indenizar. Responsabilidade objetiva do Estado. Dano moral caracterizado. *Quantum* indenizatório reduzido. Pensionamento mantido. Quinta Câmara Cível. Comarca de Sapiranga. Des. Gelson Rolim Stocker, Relator. Julgado em: 30-03-2011.

prática de tortura por agentes estatais, na realização de prisão indevida e na ação que acarretou a morte de um indivíduo durante uma manifestação.

Esta configuração brasileira da estrutura judicial acaba por ser generalista no pronunciamento jurisdicional a respeito da responsabilização estatal, sem considerar as peculiaridades da atuação policial, sobretudo pela ausência de requisitos legais objetivos para as especificidades de cada caso. Observa-se, exemplificativamente, que o mesmo fundamento legal que responsabiliza o Estado pelo excesso da atuação policial também é aquele que fundamenta a indenização de terceiros por acidente de trânsito causado pela má conservação da via, o erro judiciário e morte em hospital público por falta de médicos, dentro outros.

Diante desta generalização, cabe ao judiciário então pronunciar-se no caso concreto, sem parâmetros ou requisitos objetivos dos casos, diferentemente do que há no sistema português, que há um Código de Processo Administrativo que traça o procedimento e, principalmente, uma legislação própria, a respeito do tema, em observância às normativas da União Europeia.

De outra banda, também deve-se atentar que a responsabilização pelo abuso praticado, deve ultrapassar a medida da reparação para também ter um caráter pedagógico de prevenção a comportamentos abusivos dos agentes estatais quando no exercício de sua função pública.

Desta forma, os arestos acerca da responsabilização estatal, pautados num único normativo, ou seja, o artigo 37, § 6.º, da Constituição da República Federativa do Brasil, se resumem em analisar os fatos quase que, exclusivamente, em jurisprudências e na doutrina, verificando-se que, apesar de existir um número considerável de processos acerca dos fatos envolvendo a atuação policial, a condenação estatal é afastada, na maioria dos casos.

Como já tratado, o regime português disciplina a matéria em aderência ao princípio geral de responsabilidade patrimonial das entidades públicas, insculpido no artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa, concretizada na Lei n.º 67/07, que revogou o dispositivo anterior, em decorrência de decisão prolatada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, visando observar as regras comunitárias. Tal dispositivo legal, abarca diversos temas, como responsabilidade pelo risco, indenização pelo sacrifício, e principalmente a responsabilidade na função jurisdicional/administração da justiça e na função político-administrativa. Neste regime, está a atuação policial por excesso e que se verifique o fato ilícito, acarretando algum prejuízo mensurável e passível de reparação, tanto na seara da função política-administrativa como na seara da administração da justiça.

Observa-se, assim, que a responsabilidade estatal no regime brasileiro é objetiva, enquanto, em Portugal é vigente, também, a análise de culpa, como por exemplo, na responsabilidade por fatos ilícitos, ou seja, há uma responsabilidade subjetiva convivendo com a responsabilidade objetiva, que também merece ser revista, já que a exigência da prova de culpa pelo lesado lhe acarreta um ônus já afastado pelos preceitos da União Europeia e em flagrante afronta ao preceitos do artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa, neste passo Gomes Canotilho e Vital Moreira enfatizam “não transporta apenas uma lógica indemnizatória-ressarcitória decalcada da responsabilidade do direito civil. A responsabilidade conexiona-se, desde logo, com outros princípios jurídico constitucionalmente estruturantes, como o princípio do Estado de Direito, o princípio da constitucionalidade e o princípio da legalidade”.²⁷³

Mostra-se, assim, a crucial diferenciação entre a garantia fundamental do artigo 22.º da CRP e o preceito vigente no § 6.º do artigo 37 da CRFB, já que aquela norma é de base instrumental para a lei, a qual criou pressupostos que não atendem, de forma integral, o núcleo constitucional. Já a norma brasileira tão somente não garante a efetiva resposta judicial, pois diante da inexistência de parâmetros explícitos, leva o judiciário a tecer decisões generalistas e, ainda, diante da crescente demanda, respondem tardiamente ao pleito.

Neste viés, faz-se urgente uma discussão acerca de um amparo legal no ordenamento brasileiro que trace os requisitos e parâmetros para as decisões judiciais na responsabilização estatal, haja vista que a generalização como acabou se verificando, principalmente no que se refere a ocorrência de fato ilícito, por excesso de poder, praticados por agentes no exercício da função e, ainda, a morosidade de todo o sistema que elimina o caráter pedagógico, trazem prejuízos à tutela jurisdicional efetiva, afastando, sobremaneira, às garantias direitos fundamentais que lastreiam Estado de Direito e Democrático.

²⁷³ *Op. Cit.* p. 425.

CONCLUSÃO

O Estado ao praticar seus atos pauta-se na legalidade, em prol do interesse público, no entanto, quando a sua atividade extrapolar os limites e observância aos direitos e prerrogativas dos administrados, os prejuízos advindos, por ação ou omissão, deve primar pelo caráter reparatório, neste sentido a presente reflexão visou tecer considerações acerca da Responsabilidade Extracontratual Estatal, mais precisamente em decorrência da sua função administrativa, pela ocorrência de um fato ilícito originário da atividade policial.

Contextualizando, importante verificar que a responsabilidade, no presente caso, é extracontratual, também chamada de aquiliana, sendo sua fonte a lei, independentemente da existência de um vínculo obrigacional entre as partes, em que se consubstancia na ocorrência de lesão a um direito, exsurgindo o dever de reparar.

No entanto, importante enfatizar que a responsabilização estatal teve seu ápice a partir do Estado Liberal, passando-se da irresponsabilidade, nos regimes absolutistas, para a responsabilidade com culpa, lastreada em teorias civilistas, até chegar na responsabilidade pública sem culpa, a fim de afastar o ônus da vítima, calcada como direito fundamental à reparação do dano.

Para tanto, importante trazer à baila que para haver a responsabilização faz-se necessário o nexo de causalidade entre a ação e omissão do agente e o dano ocorrido, sendo o caráter reparatório o corolário de equidade e de justiça material.

Neste passo, a responsabilidade estatal é objetiva, ou seja, independente da demonstração de culpa, o ente tem o dever de indenizar pela prática de um ato ilícito, observando-se a teoria do risco administrativo, em que o estado será responsabilizado pelos danos que seus agentes causarem no exercício da função. O risco administrativo, diferentemente do risco integral, possibilita a arguição de excludente de culpa concorrente ou exclusiva da vítima, a fim de evitar abusos e prejuízos à coletividade.

Verificada a Responsabilidade Estatal Extracontratual na modalidade de risco administrativo, o contexto do ordenamento jurídico português vem albergado no preceito constitucional, no seu artigo 22.º, e discorre acerca da gestão pública na Lei n.º 67/2007, que estatui o Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado (RRCEE) delimitando a atuação diante das funções administrativas, judiciais e legislativas, trazendo para tanto a responsabilidade objetiva, no caso do risco, e também a subjetiva nas hipóteses do fato ilícito, atentando-se à culpa leve, grave e dolo.

Por seu turno, a matéria no Brasil é disciplinada única e exclusivamente no texto constitucional, no seu artigo 37, 6.º, abrangendo a atuação funcional dos agentes, excetuando fatos de terceiros e da natureza.

Percebida a orientação de responsabilização na função administrativa do Estado, deveras relevante explicitar que a Administração Pública instrumentaliza sua ação pelos poderes administrativos, encontrando-se o poder de polícia como limitador dos direitos e prerrogativas dos cidadãos em prol do interesse público e bem comum. Assim, faz-se necessária cotejar a atuação administrativa em observância ao poder polícia, pautando a vida cotidiana harmônica em preceitos de convivência harmônica, por normas e regulamentos de controle. Para tanto, possui atributos intrínsecos que permitem o Estado agir em consonância com os ditames legais da discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

O poder de polícia, ainda, traz no seu contexto, as funções advindas da polícia administrativa que trata das limitações para atuação dos direitos individuais em prol do interesse público, bem como as questões atinentes a polícia judiciária, está traduzida basicamente na preservação da ordem e da segurança pública, bem como na persecução criminal.

Delimitado o poder de polícia judiciária, impende registrar as questões atinentes ao excesso de poder, uma das formas de abuso, quando o agente, no exercício da função, extrapola os ditames legais e regulamentares e causa um dano, constatando-se para tanto a prática de um ato ilícito. Ou seja, no exercício do poder de polícia devem ser observados os direitos individuais, agindo dentro de parâmetros de necessidade, proporcionalidade e eficácia e adequação, sob pena de violação aos princípios basilares constitucionalmente insculpidos pelo Estado de Direito e Democrático.

Para tanto, o interesse público que pauta o exercício do poder de polícia por seus agentes, os quais devem observar os ditames legais e regulamentares de sua função, sob pena da inobservância de seus pressupostos, agindo com abusividade, no caso em liça, por excesso, incidindo na possibilidade de ressarcimento aos prejuízos infligidos à vítima.

Repousa, assim, diante de tal inobservância, a responsabilidade estatal e de seus agentes, pautada na solidariedade entre ambos, como preceitua o artigo 8.º e seus itens do RRCEE e garantido o direito de regresso ao agente, quando da necessidade de aferição de dolo e culpa pelo fato ilícito, moldes idênticos do artigo 37, § 6.º, da Constituição da República Brasileira, sem prejuízo das sanções estabelecidas na seara administrativa e penal.

Impende registrar que a ilicitude do fato é caracterizada por um exercício contrário as disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares e ainda na

infringência de regras de ordem técnica ou deveres objetivos de cuidado, e nesta contrariedade repousa o dever reparatório, atendendo-se a parâmetros de proporcionalidade e de razoabilidade a fim de não refletir em toda a coletividade, já que a sanção ressarcitória repercute nas contas públicas.

No contexto de decisões judiciais brasileiras, verificou-se a ocorrência de ações postulando a responsabilização estatal diante de abusos praticados na atividade policial, em que na maioria dos casos analisados o ente público não foi condenado, pois constatada que a ação, praticada por agentes da polícia militar, foi nos limites do exercício regular de direito e no estrito cumprimento do dever legal, ou seja, afastando-se o caráter indenizatório, pois as condutas foram pautadas na proporcionalidade, razoabilidade e legalidade.

De sorte, que na seara dos tribunais portugueses, realizando pesquisas com os mesmos parâmetros, encontraram-se decisões, principalmente, que tratavam da violação do prazo razoável na administração da justiça, responsabilização na seara de gestão privada, em acidente de trânsito com viatura policial, e ainda sendo afastada a responsabilização no caso de morte por atuação policial em que não restou configurada a culpa do agente.

Importante, ainda, frisar, que apesar de a polícia brasileira se encontrar entre as mais violentas do mundo, na maioria dos casos apresentados, demonstrou-se que a atuação foi pautada na legalidade e no estrito cumprimento do dever legal, excetuando-se casos pontuais, em que o Poder Judiciário, diante da ilicitude do agente público, condenou o Estado do Rio Grande do Sul ao pagamento de indenização diante do sofrimento da vítima ou de seus parentes, o que demonstra que talvez tais decisões não observem os preceitos fundamentais, diante da generalização, morosidade do sistema e inexistência de caráter pedagógico.

De outro lado, a inexistência de uma lei específica acerca da matéria da responsabilização estatal, no ordenamento brasileiro, que pautasse as decisões judiciais com critérios objetivos e requisitos sobre a caracterização da ilicitude da conduta, faz perdurar decisões repetitivas e genéricas, o que merece ser enfrentado pelo legislativo.

Destarte, como já mencionado, o presente estudo trata-se de uma reflexão acerca da responsabilização estatal extracontratual, na gestão pública, em decorrência de atividade policial e que, no exercício de sua função, extrapolem as prerrogativas legais, acarretando danos à vítima passível de ressarcimento, concluindo-se que a reparação pelos prejuízos advindos da atuação estatal indevida merece ser tratada com a devida e necessária observância aos preceitos fundamentais da legalidade, igualdade e justiça material.

FONTES DOCUMENTAIS

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei N° 667, de 2 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm. Acesso em 21 jan. 2022.

BRASIL. Novo Código Civil

BRASIL. **Lei n. 13.869, de 05 de setembro de 2019**. (Em linha) (Consult. 15 de dezembro 2021). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N° 70085152213

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N° 70084872977

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N° 70077487254

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N° 70075622548

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N° 70075815019

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N° 70073182040

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N° 70074874710

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N° 70070370127

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N°
70070145263

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N°
70068003375

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL -Apelação Cível N°
70068940386

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N°
700670135248

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N°
70061556205

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL -Apelação Cível N°
700609426461

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N°
70058618299

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N°
70060551827

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N°
70056769656

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL -Apelação Cível N°
70059908863

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N°
700581128

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL -Apelação Cível N°
70056157902

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível N°
70049602055

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível Nº 70045046141

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL - Apelação Cível Nº 70037910379115

PORTUGAL. Assembleia da República – **Constituição da República Portuguesa, de 25 de abril de 1976**. VII Revisão Constitucional [2005]. Coimbra: Almedina, 2017.

PORTUGAL. **Código Civil**

PORTUGAL. **Lei n.º 67/2007. de 31 de dezembro de 2007**. (Em linha). (Consult. 01 dez. 2021). Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_strutura.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=2073&nversao=&tabela=leis&so_miolo=

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo, 15 de outubro de 2020, proc. n.º 02431/09.1BELSB.

PORTUGAL. Tribunal Central Administrativo Sul, de 14 de junho de 2018, proc. n.º 931/16.6BLSB.

PORTUGAL. Tribunal Central Administrativo Sul, de 16 de abril de 2015, proc. n.º 08958/12.

PORTUGAL. Tribunal Central Administrativo Sul, de 21 de fevereiro de 2013, proc. n.º 06911/10.

ONU. **Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. (Em linha). (Consult. 01 dez. 2021). Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/ajus/prev18.htm>

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>. Acesso em 22 Jan 2022.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Mário Aroso – O Provedor de Justiça como garante da boa administração. [Em linha]. In **PROVEDORIA DE JUSTIÇA – O Provedor de Justiça. Estudos. Volume Comemorativo do 30º Aniversário da Instituição**. Lisboa, 2006. ISBN 972-8879-02-4. p. 13-39. [Consult. 29 maio 2019]. Disponível em WWW:http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Estudos_VolumeComemorativo30Anos.pdf.
- AMARAL, Diogo Freitas – **Curso de Direito Administrativo**. 3.^a ed. Coimbra: Almedina, 2016. ISBN 9789724064963. Vol. 2.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço – **A ciência Jurídica Administrativa. Noções Fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2018. ISBN 9789724049052.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio – **Curso de Direito Administrativo**. 26.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2009. ISBN 9788574209340.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio - **Elementos de Direito Administrativo**. 3.^a edição, São Paulo: Malheiros, 1992.
- BASTOS, Celso Ribeiro – **Curso de Direito Administrativo**. 3.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1999. ISBN 8502018531.
- BOBBIO, Norberto - **Liberalismo e democracia**. 6. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994
- _____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BROOKE, Alexandre Moreira Van Der - **A proibição de proteção deficiente e a inconstitucionalidade do artigo 20, da lei nº 8.429/1991**. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul. Ano 40, n. 129 (Mar. 2013).
- CAETANO, Marcelo - **Manual de direito administrativo**. vol.I., 10.^a ed, Coimbra: Livraria Almedina, 1991.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **A Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos**. 2.^a ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2019. ISBN 9789724021065.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.^a ed. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 9788545005933.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito Constitucional**. 6.^a ed. Coimbra: Almedina, 1993. ISBN 972400757x.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, VITAL – **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Tomo I, 4.^a ed., Coimbra: Coimbra, 2007. ISBN 9788520330449.

- CARVALHO FILHO, José dos Santos – **Manual de Direito Administrativo**. 27.^a ed. São Paulo: Atlas, 2014. ISBN 9788522487417.
- CARVALHO, Matheus – **Manual de Direito Administrativo**. 2.^a ed. Bahia: JusPodivm, 2015. ISBN 9788544202005.
- CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de - **A democratização do Poder Judiciário**. Porto Alegre: Fabris Editor, 1998.
- COMPARATO, Fábio Konder - **Requiém para uma Constituição**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. 1998.
- CRETELLA JUNIOR, José - **Anulação do ato administrativo por desvio de poder**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- CRETELLA JÚNIOR, José - **Do Poder de Polícia**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- DIAS NETO, Theodomiro - **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. Vol 1. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2004. 160p. ISBN 9788520327364.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - **Direito Administrativo**. 24^a ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- DWORKIN, Ronald - **Uma questão de princípios**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 175-215
- FELDENS, Luciano - **Direitos fundamentais e Direito Penal: garantismo, deveres de proteção, princípio da proporcionalidade, jurisprudência constitucional penal, jurisprudência dos tribunais de direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- GOMES, Carla Amado - **Riscos(s) de Civilização, Responsabilidades Comunicacionais e Irresponsabilidades Residuais**. Revista JULGAR. n. 20. Coimbra: Editora Coimbra. 2013. p. 225
- GOMES, Carla Amado - **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do Ambiente**. Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa: Edição Digital (e-book). 2012. (Em linha) (Consult. 13 jan. 2021) Disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/Risco&modificacao%20do%20ambiente.pdf>
- GOMES, Carla Amado, PEDRO, Ricardo, SERRÃO, Tiago – **O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência**. Lisboa: AAFDL, 2017. ISBN 9789726290896.

- GONÇALVES, Carlos Roberto – **Responsabilidade Civil**. 19.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2020. ISBN 9788553615131.
- GONÇALVES, Pedro Costa – **Manual de Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 2019. ISSN 9789724081359. Vol. 1.
- JUSTEN FILHO, Marçal – **Curso de Direito Administrativo**. 12.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. ISBN 9788520369296.
- LOCKE, John - **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MACHETE, Pedro – **A responsabilidade da Administração por facto ilícito e as novas regras de repartição do ónus da prova**. Cadernos de Justiça Administrativa – Centro de Estudos Jurídicos do Minho. ISSN 0873-6294. N.º 69 (maio/jun. 2008), p. 30-40.
- MADEIRA, José Maria Pinheiro - Reconceituando o Poder de Polícia. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2000. p. 15. M
- MAFFINI, Rafael – **Elementos de Direito Administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. ISBN 9788569538523.
- MAQUIAVEL, Nicolau - **O Príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2010
- MATOS, André Salgado de, SOUSA, Marcelo Rebelo de - **Direito Administrativo Geral**. Tomo III. Atividade Administrativa. 2.^a ed., reimpressão, Alfragide: Publicações Dom Quixote, 2010, p. 165.
- MAYER, Otto - **Derecho Administrativo Alemán**. Tomo II. Parte Especial – Poder de Polícia y Poder Tributário. Buenos Aires: Palma, 1950.
- MEDAUAR, Odete – **Direito Administrativo Moderno**. 19.^a ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2015. ISBN 9788520359617.
- MEIRELLES, Hely Lopes - **Direito Administrativo Brasileiro**. 16.^a edição, 2.^a tiragem, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MELO, Celso Antônio Bandeira de - **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MERQUIOR, José Guilherme - **O Liberalismo: antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de - **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- MORAIS, José Luiz Bolzan de - **A jurisprudencialização da Constituição: a audiência pública jurisdicional, abertura processual e democracia participativa**. In ENGELMANN, Wilson. ROCHA, Leonel Severo. STRECK, Lenio Luiz (Org.).

- Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: UNISINOS, 2013.
- _____. - **As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- _____. **O estado constitucional: diálogos (ou a falta deles) entre justiça e política. Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Porto Alegre, n.7. 2011.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo – **Curso de Direito administrativo. Parte Introdutória. Parte Geral. Parte Especial**. 14.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. ISBN 8530921070.
- MUNHOZ, Cristiano - **Desmilitarização: Estratégias Contra a Violência Policial**. Porto Alegre: Muruci, 2021.
- NEVES, Ana Fernanda – Artigo 9º Nº 2. In GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; SERRÃO, Tiago (Coords.) – **O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência**. Lisboa: AAFDL, 2017. ISBN 978-972-629-089-6.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo – **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**. 4.^a ed. Lisboa: Almedina, 2016. ISBN 9789724059518.
- PEDRO, Ricardo Lopes Dinis – **Estudos sobre Administração da Justiça e Responsabilidade Civil do Estado**. Lisboa: AAFDL, 2016. ISBN 9789726290629.
- PEDRO, Ricardo Lopes Dinis - **Responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça: fundamento, conceito e âmbito**. Dissertação para Doutoramento em Direito Público. Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa. p. 431.
- PEREIRA, Isidro - **Dicionário grego – português e português – grego**. Braga: Livraria A. I., 1988. p. 467.
- PEREZ, Jesus Gonzáles - **El principio general de la buena fé em el derecho administrativo**. Madrid: Civitas, 1983.
- RAIMUNDO, Miguel Assis – Concurso de imputações por actos de diferentes funções do Estado. In GOMES, Carla Amado; RAIMUNDO, Miguel Assis (Coords.) – **Novos temas da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídicas-Políticas, 2013. ISBN 978-989-97834-3-0. p. 23-48. [Consult. 1 dez. 2021]. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/respcivil_ebook_completo_rev2.pdf.

- RAPOSO, João – **Direito Policial I**. Tomo 1. Coimbra: Almedina, 2006. ISBN 978-9724028446.
- RIVERO, Jean - **Direito administrativo**. Trad. Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Livraria Almedina, 1981.
- ROVER, Cees de - **Para servir e proteger. Direitos Humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança: manual para instrutores**. Trad. Sílvia Backes e Ernani S. Pilla. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2001.
- SAMPAIO, Jorge Silva – **A Lei n.º 67/2007 e a Constituição da República Portuguesa – o recorte normativo da norma constitucional de responsabilidade civil extracontratual do Estado e a jurisprudência constitucional**. In GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; SERRÃO, Tiago (Coords.) – **O Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Comentários à Luz da Jurisprudência**. Lisboa: AAFDL, 2017. ISBN 978-972-629-089-6.
- SILVA, José Afonso da – **Comentário Contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 353-354.
- SILVA, Maria Cuervo; CERQUINHO, Vaz - **O desvio de poder no ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- TORNAGHI, Hélio - **Comentários ao Código de Processo Civil**. Vol. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.
- TORRES, Heleno Taveira - **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- VIANNA, Luiz Werneck - **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos – **Lições de Direito Administrativo**. 5.^a ed. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2018. ISBN 9789892614892.