



**Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO  
E AS MILÍCIAS.**

**Renata Cordeiro Chamma.**

**Rio de Janeiro  
2010**

A Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ – não aprova nem reprova as opiniões emitidas neste trabalho, que são de responsabilidade exclusiva da autora.

RENATA CORDEIRO CHAMMA

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO  
E AS MILÍCIAS.

Monografia apresentada à Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientador: Prof. Guilherme Peña de Moraes.

Rio de Janeiro

2010

RENATA CORDEIRO CHAMMA

Responsabilidade civil do Estado e as milícias.

Monografia apresentada à Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientador: Prof. Guilherme Peña de Moraes.

**Data de aprovação:** \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Guilherme Peña de Moraes – Orientador

---

---

Para minha família, com todo carinho.

## **AGRADECIMENTOS**

A elaboração de uma monografia exige muita dedicação e ajuda de todos. Por isso, agradeço minha família, que sempre incentiva meu aprendizado e aos meus amigos.

Dedico, também, meus sinceros agradecimentos à equipe da EMERJ, que muito me ajudou a concluir este trabalho.

Agradeço, em especial, à Professora Néli Fetzner, Anna Dina e ao Professor Guilherme, meu orientador, pelo aperfeiçoamento dos meus conhecimentos.

## SÍNTESE

A essência do presente trabalho é levantar a discussão sobre a possibilidade do Estado ser responsabilizado civilmente pela sua omissão específica no tocante às milícias. A sociedade carioca se encontra inserida num contexto de guerra civil não declarada entre os órgãos de segurança pública e a marginalidade, que hoje conta com a participação direta de agentes públicos na liderança de grupos milicianos. A omissão do Estado no combate às inúmeras e reiteradas práticas criminosas desses grupos paramilitares reforça a tese da responsabilidade civil objetiva por omissão específica. A partir dessas considerações, é sustentada a idéia de que o ente estatal tem o dever específico em fornecer segurança à população, efetivando um direito constitucionalmente protegido.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.</b>	<b>7</b>
<b>1.O PERFIL DE EVOLUÇÃO DAS MILÍCIAS NO BRASIL.</b>	<b>10</b>
1.1.Milícias no Brasil Império.	12
1.1.1. Brasil de Dom João VI. A Milícia do Major Vidigal.	12
1.1.2. Guarda Nacional: A Milícia Cidadã.	15
1.2.Milícias no Brasil República.	18
1.2.1. Coronel: O Chefe das Milícias Nordestinas.	22
1.2.2. República Nova: A Era da Insegurança Pública.	26
<b>2. MILÍCIA CONTEMPORÂNEA: A LIGA DA CRIMINALIDADE ORGANIZADA.</b>	<b>28</b>
2.1. Organização Criminosa formada por Agentes Públicos.	30
2.2. A Inquietação da Opinião Pública.	40
2.2.1. Falência estatal.	43
2.3. O Estado Paralelo enquanto Manifestação Diferenciada de Poder.	47
<b>3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E AS MILÍCIAS.</b>	<b>50</b>
3.1. Contrato Social: Fonte das Obrigações do Estado.	50
3.2. Sociedade de Risco e o Direito Penal do Inimigo.	53
3.3. Da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado.	55
3.3.1. Da responsabilidade civil pela falta do serviço e o surgimento das organizações paramilitares.	57
3.3.2. Da responsabilidade civil objetiva em decorrência da atuação dos agentes públicos integrantes de organizações paramilitares.	61

3.3.2.1. Do conceito de agente público integrante de milícias.	62
3.3.2.2. Da espécie de responsabilidade estatal pelos atos comissivos dos agentes milicianos.	64
3.3.3. A responsabilidade civil objetiva por omissão específica.	66
3.3.3.1. Segurança pública: dever específico do Estado.	68
3.3.3.2. Inatividade estatal reiterada: fonte de responsabilidade por omissão específica.	77
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>88</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho enfoca a temática da responsabilidade civil do Estado, mais especificamente a responsabilidade civil objetiva por omissão específica do Estado nas milícias.

No campo sócio-jurídico, o estudo escolhido se justifica pela repercussão das ações criminosas dos grupos milicianos nas áreas mais carentes da sociedade e na fragilidade estatal no combate à criminalidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil, como Constituição Cidadã, elenca uma série de direitos e garantias fundamentais que devem ser respeitados. Assim, na perspectiva constitucional de máxima efetividade às normas previstas na Carta Magna, não há mais espaço para que o Estado se omita na garantia do direito à segurança pública.

Com o crescimento da violência e da criação desses grupos paramilitares que põem em risco a ordem pública, passa-se a questionar a existência da responsabilidade civil objetiva do Estado por omissão específica no combate às milícias.

Não obstante a maioria da doutrina e jurisprudência considerar que a omissão do Estado, no tocante à segurança pública, é de natureza genérica, pois é impossível o ente estatal garantir a segurança de cada cidadão considerado singularmente em todos os locais do território nacional, o poder judiciário vem, gradativamente, reconhecendo a omissão específica do Estado em casos de reiteração da inatividade e notoriedade do fato.

Objetiva-se, com efeito, sustentar a responsabilidade objetiva do Estado por omissão específica nos casos de milícias que são de conhecimento dos órgãos estatais, uma vez que, ao haver ofensa ao direito constitucional inerente à segurança pública, toda a coletividade é atingida.

Dessa forma, no primeiro capítulo serão analisados diversos momentos da História do Brasil em que foi possível constatar a existência de grupos paramilitares, cada qual com as suas

peculiaridades, com destaque para a Milícia do Major Vidigal durante o período joanino, Milícia Cidadã – Guarda Nacional e para o Coronelismo.

Não é possível defender a existência da responsabilidade civil objetiva do Estado por omissão específica no caso das milícias sem tratar do atual panorama social em que se encontra o combate à criminalidade. Para tanto, o segundo capítulo, inicialmente, conceitua, elenca os elementos formadores dos grupos milicianos e destaca a presença ostensiva de agentes públicos na formação e controle dessas organizações criminosas. Posteriormente, ressalta-se a opinião pública acerca do tema, bem como a falência estatal no combate à criminalidade e, ainda, a possível formação de um Estado Paralelo enquanto manifestação diferenciada de poder.

Após toda a contextualização do tema e do raciocínio traçado, o terceiro capítulo trata da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado propriamente dita. Nesse momento, é apresentada a Teoria do Contrato Social como fonte das obrigações do Estado, bem como o conceito da sociedade de risco e a aplicação do Direito Penal do Inimigo aos agentes públicos integrantes das milícias.

Enfoque especial é conferido aos elementos identificadores da responsabilidade por omissão específica. Sustenta-se que a segurança pública é um dever específico do Estado e que a inatividade estatal reiterada é fonte da responsabilidade por omissão específica.

Em apartado são enfocadas as discussões doutrinárias e jurisprudenciais mais importantes acerca do tema, bem como são apresentados julgados recentes que corroboram com a tese desenvolvida.

A metodologia a ser utilizada para a elaboração deste trabalho consiste na pesquisa qualitativa e exploratória, sendo realizadas análises doutrinárias e jurisprudenciais de forma a ratificar a posição ora defendida.

Com efeito, o conteúdo dessa análise passa pelo estudo dos ramos do Direito Constitucional, Direito Administrativo, do Direito Penal, bem como de aspectos sociológicos, sem os quais é impossível sustentar a tese apresentada.

Por fim, cumpre esclarecer que a relevância dos questionamentos apontados reside na aplicação efetiva dos postulados constitucionalmente protegidos em tempos que os próprios agentes estatais atuam em detrimento da sociedade e do próprio Estado.

## 1. O PERFIL DE EVOLUÇÃO DAS MILÍCIAS NO BRASIL

A segurança pública sempre foi considerada um dos maiores problemas da sociedade brasileira. Os últimos anos foram marcados pela expansão do fenômeno conhecido como “milícias” que, para muitos, passou a ser considerado um dos principais desafios do governo.

Diferentemente do que grande parte da sociedade imagina, infere-se que esses grupos armados não surgiram nos dias de hoje. Pelo contrário, a história do Brasil é cercada de episódios que demonstram a existência de milicianos. Assim, em cada momento político-social do país esteve presente uma forma de milícia, cujos objetivos e diretrizes permaneceram ligados à época do seu aparecimento.

É possível constatar que em determinados momentos a eclosão e atuação dessas organizações estiveram atreladas diretamente à negligência e ausência de políticas públicas nas comunidades mais carentes do Estado. Tanto é verdade que, recentemente, no Estado do Rio de Janeiro, grupos de agentes vinculados ao poder público passaram a dominar áreas de flagrante abandono estatal, atuando como se Estado fosse, promovendo segurança e serviços básicos, em troca de remuneração.

Todavia, não foi sempre que houve ilegalidade na formação de milícias. Em determinados momentos do Brasil Império, bem como do Brasil República, existiram grupos armados que atuaram como segunda linha às tropas militares do governo, de modo que o sentido empregado ao fenômeno se aproximou ao conceito disposto nos dicionários.<sup>1</sup>

Nesse contexto, nota-se que sempre que ocorre uma alteração na estrutura do governo, de modo que as bases de organização social sofram significativas modificações, e determinados

---

<sup>1</sup>Diferentemente do sentido negativo empregado modernamente ao termo ‘milícias’, o conceito abordado nos dicionários se refere às tropas militares de segunda linha.

grupos passem a deter o poder local, há possibilidade de surgirem grupos irregulares que se insurjam contra os ditames governamentais daquele período.

Em outras palavras, toda e qualquer atuação do Estado, seja de forma mais liberal, seja de forma mais intervencionista, faculta o aparecimento desses grupos armados, pois ora eles irão exercer atividades basicamente estatais em troca de contraprestações, ora eles irão buscar a imposição de seus interesses políticos, ainda que para tanto, seja necessária a utilização de violência.

Assim, não obstante ser um fenômeno recorrente na história brasileira, as milícias, independentemente do momento a qual estão inseridas, não podem ser conhecidas por meio de um conceito fechado e estático, mas por elementos caracterizadores, de modo a garantir uma maior flexibilidade à definição do instituto no momento do seu surgimento.

Segundo estudiosos<sup>2</sup>, a despeito da imprecisão que cerca o termo na linguagem popular, para se definir o que venha ser uma “milícia”, é necessário que se observe simultaneamente os seguintes requisitos:

[...] controle de territórios reduzidos e da população residente neles por parte de grupos armados irregulares; caráter coativo desse controle; lucro individual como motivação central; discurso de legitimação referido à ‘proteção’ da população contra a criminalidade, e à instauração de uma ordem e, por fim, a participação aberta de agentes de segurança pública.

De toda sorte, desde o processo de independência do Brasil, até o período de redemocratização, também conhecido como Nova República, é perfeitamente possível identificar a presença desses elementos caracterizadores das milícias, amoldados às peculiaridades do momento histórico em que surgiram.

---

<sup>2</sup> CANO, Ignácio. *Seis por meia dúzia?* Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas ‘milícias’ no Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/relatorios/%7B628A5214-0F52-4CA7-A324-5B8A896A3F88%7D\\_Relatorio\\_Milicias\\_completo.pdf](http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/relatorios/%7B628A5214-0F52-4CA7-A324-5B8A896A3F88%7D_Relatorio_Milicias_completo.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

## 1.1 Milícias no Brasil Império

O Brasil imperial foi marcado por inúmeros acontecimentos, dentre os quais destacam-se a chegada e a instalação da família real na cidade do Rio de Janeiro, bem como a outorga da Constituição de 1824, após a independência.

A presente Carta Magna estampava as características e condições sociais do país. Um dos traços mais marcantes desse texto constitucional foi a instituição de um sistema eleitoral que se baseava no voto censitário, denotando o caráter excludente dos tempos joaninos.

Votar e ser votado obrigatoriamente demandava poder aquisitivo e, como a população era composta em grande parte por pessoas de poucos recursos financeiros, ciganos, homens livres e escravos, o poder sempre se limitava à burguesia.

Era notório que o Estado estava enraizado na antidemocracia. O quarto poder, característica paradigma do Estado Absoluto, ou seja, do Estado de não-direito, expandiu ainda mais a atuação do imperador, que passou a ter liberdade de intervir nos poderes legislativo e judiciário.

### 1.1.1 Brasil de Dom João VI. A Milícia do Major Vidigal

A chegada da família imperial ao Brasil provocou inúmeras mudanças no cenário pátrio da época, dentre as quais, está inserida a questão militar.<sup>3</sup> Durante esse período, já era possível observar a existência de milícias, ainda que a atuação desses grupos armados se distancie, em

---

<sup>3</sup> O militarismo da época, enraizado na Guarda Real de Polícia, tinha por objetivo a manutenção da ordem social e a imposição dos interesses burgueses. Buscava-se, a todo momento, afastar da colônia portuguesa os problemas causados pela população que se aglomerava ao redor da monarquia.

parte, daquilo que a sociedade fluminense contemporânea está acostumada a ler nas notícias dos principais meios de comunicação.

Insta dizer que o panorama social do período refletia uma miscelânea de população branca portuguesa, com escravos comprados para participar da construção da cidade, além da população cigana, das pessoas pobres e dos homens livres.

Assim, o crescimento da cidade do Rio de Janeiro foi acompanhado diretamente pela explosão da desordem social, com inúmeros registros de furtos, brigas, embriaguez, arruaças provocadas por bandos de capoeiristas, fugas, porte de armas como facas e comportamentos suspeitos<sup>4</sup>.

Diante desse caos social, em que se tornara visível a falta de ordem político-social, surge a necessidade de criação de uma Guarda Real de Polícia<sup>5</sup>, cujo objetivo era conter a propagação de bandidos sociais, que levassem transtornos à Colônia Portuguesa.

A criação dessa guarda, posteriormente comandada pelo Senhor Miguel Nunes Vidigal, passa a ser o mecanismo de ordem que a cidade até então desconhecia. Através da violência e da soberania dos seus atos, o comandante não só prendia, como também julgava e aplicava penas aos arruaceiros que promoviam o banditismo social. A bem da verdade, Vidigal representou muito mais do que a própria ordem social, trouxe na sua imagem um verdadeiro miliciano dos tempos joaninos. Sua importância foi tão grande, que encarnou um dos maiores personagens da vasta literatura brasileira, o Major Vidigal, no romance de Manoel Antônio de Almeida, *As memórias de um Sargento de Milícias*.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> BARRA, Sérgio Hamilton da Silva. *Entre a Corte e a Cidade: O Rio de Janeiro no tempo do Rei (1808-1821)*, 2006. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <[http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-bin/PRG\\_0599.EXE/9555\\_6.PDF?NrOcoSis=30064&CdLinPrg=pt](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-bin/PRG_0599.EXE/9555_6.PDF?NrOcoSis=30064&CdLinPrg=pt)>. Acesso em: 15 jan. 2009.

<sup>5</sup> BARRA. *Op. cit.* p. 119.

<sup>6</sup> ALMEIDA, Manuel Antônio de. *Memórias de um Sargento de Milícias*. 24. ed. São Paulo: Atica, 1995, p. 24.

Nesse momento da história, a sociedade brasileira estava enraizada nas diretrizes do absolutismo monárquico, de modo que os interesses pessoais de Dom João VI eram colocados em prática pela polícia ainda não organizada propriamente dita, conduzida e liderada pela pessoa do major da Guarda Real.

Cumprido esclarecer que o conceito de milícia, à época, está direcionado à formação de um grupo de pessoas armadas, comandadas por um superior hierárquico, mantido pelo governo de Dom João VI, cuja finalidade era promover a segurança interna da cidade do Rio de Janeiro, bem como defender os interesses particulares do monarca.

Observa-se, portanto, que o termo ‘milícia’ antigamente utilizado se distancia do sentido pejorativo admitido pela sociedade contemporânea. Em outros termos, a Guarda Real de Polícia dos tempos joaninos, embora tivesse por objetivo a garantia dos interesses de uma classe determinante, não se caracterizou pela ilegalidade.

Não restam dúvidas de que a Guarda Real foi instituída pela voz autoritária do Estado Leviatã do Brasil Imperial, com o nítido objetivo de filtrar a desordem social que predominava nos arredores da Corte. Embora muitos arruaceiros hesitassem à justiça do Major Vidigal, nada poderia ser feito senão obedecer às imposições do miliciano que fazia tudo a seu próprio talante, de forma que os interesses do Estado absolutista fossem preservados.

Destarte, é perfeitamente possível identificar alguns elementos caracterizadores dessa milícia. Em primeiro lugar, tem-se o elemento espacial delimitador, voltado para áreas restritas, pois a atuação do grupo miliciano ocorria basicamente nos arredores da instalação da corte imperial, por onde a população negra, cigana e pobre circulava. Da mesma forma, também está configurado o elemento psicológico de repressão, haja vista que o controle da população local era feito através de coação e imposição de comandos.

Outrossim, o elemento econômico, bem como o elemento de legitimação se encontram visivelmente caracterizados. E tanto isto é verdade que, como recompensa pelos serviços prestados à corte do rei, o Major Vidigal recebeu diversos presentes, dentre os quais se destacou o enorme terreno aos pés do Morro Dois Irmãos, hoje conhecido como morro do Vidigal, batizado dessa forma em homenagem ao cavaleiro da ordem imperial<sup>7</sup>.

Por fim, a legitimidade conferida às façanhas do major da milícia real encontrava respaldo na promessa de proteção aos membros da elite local, e defesa interna do território fluminense.

É bem de ver, portanto, que o termo milícias não é dotado de exatidão. Tal fato não impede, porém, a intelecção de que é perfeitamente possível identificar em qualquer momento da história do Brasil determinados elementos que caracterizam o fenômeno.

Assim, ora o conceito se aproxima daquele previsto nos dicionários, qual seja, corporação de segunda linha sujeita a organização e disciplina militar, de modo que se observe legalidade na atuação dos grupos armados, ora ele se afasta do sentido denotativo, e se aproxima da realidade carioca moderna, em que a atividade dos milicianos é dotada de irregularidade, violência, ameaças, corrupção e controle político.

### **1.1.2 Guarda Nacional: a milícia cidadã**

A criação da Guarda Nacional surgiu num momento histórico marcado por conturbadas agitações políticas proporcionadas pelas elites locais.<sup>8</sup> A bem da verdade, a sua criação está

---

<sup>7</sup> *Vidigal (Leblon - São Conrado)*. Disponível em:

<<http://www.favelatemmemoria.com.br/publico/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=36&sid=3>> . Acesso em: 15 jan. 2009.

<sup>8</sup> SALDANHA, Flávio Henrique Dias. *Os Oficiais do Povo: a Guarda Nacional em Minas Gerais oitocentista, 1831-1850*. São Paulo: Annablume. 2006, p.15.

atrelada ao conceito de milícias nacionais, consideradas exemplos de forças paramilitares, herança do século XVIII.<sup>9</sup>

Denotava-se, nesse instante, o surgimento de uma divisão num dos tentáculos estatais: o Poder Militar. Enquanto o exército se destinava a combater inimigos externos, principalmente nas fronteiras do país, a Guarda Nacional buscava reorganizar a estrutura interna do território brasileiro, garantindo a pacificação e manutenção da ordem político-social.

Insta salientar que a eclosão dessa instituição armada também tinha por objetivo o fortalecimento do poder civil que, até então, estava subordinado ao militarismo português.<sup>10</sup>

Dessa forma, sendo as forças de primeira linha compostas, na sua grande maioria por pessoas de descendência portuguesa, era notória a ausência de brasileiros na corporação.

Inicialmente, esse panorama político-social cria a falsa percepção de que a Guarda Nacional era apenas uma tropa de segunda linha que atuava paralelamente às forças do exército, na manutenção da ordem social.

Todavia, a bem da verdade, a sua instituição pelos liberais almejava garantir os interesses da elite local, capitaneada pelos grandes proprietários de terra, que se utilizava dessa milícia civil como instrumento de exteriorização da sua autoridade.

[...] A subordinação da milícia às instâncias civis representou uma forma de dominação de classe pelos potentados rurais; e a realização desse domínio permitiria enquadrar a Guarda Nacional como força armada constituída para o enfraquecimento e descrédito do exército.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> CASTRO, Jeanne Berrance de. *A milícia cidadã: a Guarda Nacional de 1831 a 1850*. São Paulo: Nacional. 1979, *apud* NUNES, Herlon Ricardo Seixas. 2005. Dissertação (Mestrado em História Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005. *A Guarda Nacional na Província Paraense: representações de uma milícia paramilitar (1831/1840)*. Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1044](http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1044)>. Acesso em: 20 fev. 2009.

<sup>10</sup> NUNES. *Op. Cit.* p.45/46.

<sup>11</sup> FERNANDES, Heloísa Rodrigues. *Política e segurança: força pública do estado de São Paulo*. São Paulo: Alfa-ômega. 1974, *apud*, SALDANHA. *Op. Cit.* p.19.

Sem dúvida, o interesse mediato da criação dessa milícia foi a defesa da propriedade privada, inclusive o direito de propriedade da pessoa do escravo.<sup>12</sup> Ora, se o poder bélico das forças do exército estava direcionado à defesa externa do país, a ausência do controle interno do território tornou necessária a criação de um instrumento capaz de manter a ordem social estável, onde a elite local pudesse controlar o poder político.

Sob esse aspecto, é lapidar a conclusão de Flávio Henrique Saldanha:

[...] A Guarda Nacional foi, portanto, o agente histórico responsável pela militarização da sociedade local, na medida em que a burocracia patrimonial da Corte do Rio de Janeiro procurava racionalizar o poder político e, por meio deste, controlar o poder de tipo patrimonial exercido pelos *honoratiores* locais. Milícia patrimonial, a corporação civil congregou virtualmente todos os homens livres do Império Sulamericano.<sup>13</sup>

Dessa forma, não obstante a Lei de 18 de agosto de 1831 dispor que a verdadeira finalidade da milícia civil era defender a liberdade, independência e integridade do Estado<sup>14</sup>, bem como auxiliar o exército na linha de defesa das fronteiras, essa instituição tinha por finalidade subjacente a defesa de interesses das classes abastadas.

Portanto, o conceito de ‘milícia’ observado à época muito se aproxima àquele previsto nos dicionários, segundo o qual milícias são tropas de segunda linha que atuam paralelamente ao exército.

Ocorre que, as atividades paramilitares não ficaram restritas à defesa dos interesses estatais, quando da proteção do território nacional, mas realçaram a prática burguesa de controle político local.

---

<sup>12</sup> SALDANHA. *Op.Cit.* p.39.

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> Coleção das Leis do Império do Brasil. Lei de 18 de Agosto de 1831.

Assim, conclui-se que, no tocante à finalidade precípua da instituição, há uma aproximação com a forma de atuação dos grupos milicianos dos dias atuais, em que se verifica um desvio da finalidade que fundamentou a sua criação.

Identifica-se, ademais, outros elementos caracterizadores das milícias, como o espacial, decorrente do domínio e controle interno das principais províncias do país, e o opressivo, já que as classes economicamente dominantes a utilizavam como mecanismo de garantia dos seus interesses no combate a criminalidade, independentemente da fonte do perigo.

Por fim, vale ressaltar que de acordo com o artigo sexto da lei de 18 de agosto de 1831, as guardas nacionais estavam subordinadas aos juízes de paz, aos juízes criminais, aos presidentes das províncias e ao Ministro da Justiça.<sup>15</sup>

Diante do disposto, tem-se que a intenção do legislador era aliciar a corporação de homens livres para o processo de administração judicial<sup>16</sup>, o que denota, também, a presença de agentes administrativos no exercício das atividades milicianas.

Portanto, não restam dúvidas que a guarda nacional também representou um modelo de milícias durante o período imperial. Seus elementos caracterizadores enfatizam a dinâmica do fenômeno que permanece enraizado nas estruturas da República Federativa do Brasil.

## **1.2 Milícias no Brasil República**

O período republicano brasileiro surgiu do colapso das instituições monárquicas, e marcou a segunda época constitucional da história, modificando as bases e diretrizes do poder estatal.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel. 1978, *apud*, SALDANHA, *Op. Cit.* p.32.

A nova fase do Estado rompeu com as prerrogativas do absolutismo e inovou a sustentação principiológica da República, fazendo com que a atual estrutura se mantivesse diametralmente oposta àquela concretizada durante o Brasil imperial.<sup>18</sup>

Assim, o sistema governamental implantado enfraqueceu o poder centralizador vigente à época joanina e reacendeu os poderes regionais silenciados pelo unitarismo do Império.<sup>19</sup>

Ocorre que, esse momento histórico também foi marcado por inúmeros conflitos ideológicos e políticos. Num primeiro instante, regido pelos princípios e normas elencados na Carta Magna de 1891, registrava-se o abandono do modelo absolutista, e a instauração de um sistema republicano e presidencialista, que denotavam o ideal democrático importado dos Estados Unidos da América.<sup>20</sup>

Posteriormente, o advento da Constituição Federal de 1934 enalteceu as questões sociais, consagrando os direitos fundamentais da pessoa humana, pilar do Estado Democrático de Direito, até então esquecidos pelos antigos regimes, e sepultou a política individualista das elites oligárquicas nacionais.

A era Vargas se instaurou por meio de um golpe de Estado e restabeleceu a centralização do poder político, mas, contrariamente à oposição de parte da população, manteve as premissas sociais de base, promovendo melhorias a inúmeros setores estatais.<sup>21</sup>

Ocorre que todas essas políticas sociais, construídas desde o início do período republicano em decorrência da ascensão do militarismo ao poder, foram substituídas pela repressão e falta de participação política popular.

---

<sup>17</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros. 2002, p. 330.

<sup>18</sup> Ao longo da história do Brasil, diversas foram as bases principiológicas que fundamentaram os sistemas e formas de governo. O fim do Império foi marcado com o rompimento do absolutismo e, conseqüentemente, a extinção da centralização de poder nas mãos do monarca. Em sentido diametralmente oposto, o início do período Republicano, caracterizou-se pelo ideal democrático de participação popular e garantia de direitos fundamentais e sociais.

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24.ed. São Paulo: Malheiros. 2005, p. 80.

<sup>20</sup> BONAVIDES, *Op.Cit.* p. 331.

<sup>21</sup> SILVA. *Op. Cit.* P.81.

A ditadura militar de 1964 marcou o cenário brasileiro de forma irreparável. Instaurou-se o caos nos mais variados setores estatais, acarretando a massificação de uma população miserável que se aglomerava nas periferias e favelas do Rio de Janeiro, e o acautelamento de todos os cidadãos que se posicionavam ideologicamente contrários aos ditames militares.

Diante desse quadro de instabilidade político-social, no qual a miserabilidade socio-econômica apenas tangenciava o foco das principais manchetes de notícia, na medida em que voltadas diretamente para aclamar os ideais políticos ditatoriais, tem-se o nascimento de um dos maiores fenômenos sociais da atualidade, o Comando Vermelho. Esse filho da ditadura militar, pautado nas organizações de natureza esquerdista e cujas táticas de guerrilha urbana<sup>22</sup> foram conquistando espaços territoriais, provocou uma perversa alteração no quadro de segurança pública do Estado.

A criminalidade se expandiu de forma alarmante e alcançou proporções insuportáveis, fazendo da sociedade a sua principal vítima. Nesse instante, a ideologia política que fomentou a criação do movimento de esquerda foi substituída pela exploração do narcotráfico.<sup>23</sup>

A prática do tráfico de entorpecentes aos poucos foi revelando o lado lucrativo dessa doença incurável, e em decorrência dela foram surgindo outras organizações criminosas, todas com objetivo de auferir vantagem econômica.

Além disso, observa-se, também, que a ausência do controle da venda de substâncias ilícitas é consequência direta e imediata da omissão e da incompetência dos políticos que se dispõem a governar o Estado.

Em consequência, é perfeitamente possível constatar que esse ciclo vicioso está enraizado na cultura das principais metrópoles nacionais do país, dentre as quais se destaca a fluminense.

---

<sup>22</sup> AMORIM, Carlos. *Comando Vermelho: a História Secreta do Crime Organizado*. Rio de Janeiro: Record. 1994, p.4.

<sup>23</sup> *Idem*.

O lucro exorbitante proveniente dessa ilicitude banhou de sangue a imagem da cidade maravilhosa, pois as principais facções criminosas, comandadas pelos chefes do tráfico, passaram a disputar entre si o domínio dos principais pontos de venda de drogas nas favelas cariocas.

Insta enfatizar que a onda de violência que tomou conta da cidade não recebeu a devida atenção das autoridades de segurança pública e, em decorrência da descontrolada circulação e consumo de substâncias entorpecentes, o índice de crimes de roubo, latrocínio e homicídio cresceu assustadoramente.

Diante dessa dinâmica, Marcelo Navarro de Moraes salienta de forma precisa que a preocupação da mídia por muito tempo apenas se limitou a relatar superficialmente alguns confrontos envolvendo polícia e traficantes.

[...] Quadrilhas e organizações dividem espaços nas comunidades pobres, disputam a venda varejista de drogas e influenciam setores das forças policiais há muito tempo. Violência e “guerras” em favelas e periferias das grandes cidades existem há décadas. Até a década de 1990, a mídia se limitava a relatar superficialmente alguns confrontos envolvendo polícia e traficantes, ou traficantes e traficantes.<sup>24</sup>

Com a sociedade já dominada pelo medo, o início da década de 80 marca o reaparecimento do fenômeno conhecido como milícias. Esse novo câncer social ressurgiu das sombras com contornos políticos, econômicos e opressivos, ocupando espaços territoriais e ditando normas de condutas próprias de convívio nas comunidades em que se instalam.

Inicialmente concebidos para combater o tráfico, bem como para conter a expansão da bandidagem, os grupos milicianos formados na sua grande maioria por agentes estatais receberam a legitimidade da população local, demonstrando, publicamente, que é possível acabar com a prática do narcotráfico.

---

<sup>24</sup> MORAIS, Marcelo Navarro de. *Uma análise da relação entre o Estado e o Tráfico de Drogas: o mito do “Poder Paralelo”*. Artigo (Revista Ciências Sociais em Perspectiva), 2006. Disponível em <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/1434>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

No entanto, o passar do tempo fez com que a ideologia inicial de combate ao crime mudasse de curso e passasse a ser usada como forma de exploração econômica das pessoas que residem nas regiões dominadas.

Junto à cobrança pelo serviço de segurança, vislumbrou-se a possibilidade de auferir lucros exorbitantes com o monopólio da venda de gás, instalações de TV a cabo clandestina, e transportes alternativos.<sup>25</sup>

Esses serviços ilegalmente prestados se tornaram rentáveis e viabilizaram a criação de outras organizações criminosas milicianas lideradas por pessoas ligadas à política e ao Estado. Assim, é possível afirmar que a frouxidão com que o governo vem enfrentando esse problema público e notório contribui para a metástase e convulsão institucional em que vive a sociedade.

A conseqüência da omissão governamental no combate à essa criminalidade instaurada, transformou o território fluminense em uma terra sem leis, onde o crescimento da impunidade estampa a falência do Estado.

### **1.2.1. Coronel: o chefe das milícias nordestinas**

O período da República Velha foi marcado pela existência do sistema político conhecido historicamente como Coronelismo, cuja origem está atrelada à criação da Guarda Nacional, formada em 1831.

Durante os anos de 1889 a 1930, o sistema constitucional vigente favoreceu o desenvolvimento do poder regional, até então enfraquecido pelos mecanismos unitários do

---

<sup>25</sup> FRANÇA, Ronaldo. *As milícias saem das sombras e o Estado sumiu*. Clipping de artigos, 2007. Disponível em: <<http://clippings-artigos.blogspot.com/2007/01/veja-especial-o-crime-desafia-sociedade.html>>. Acesso em: 20 mai. 2009.

Império<sup>26</sup>, e possibilitou que os grandes latifundiários participassem efetivamente do aparelho político estatal.

A figura do coronel representava o domínio do poder econômico e, principalmente, político. Inúmeros currais eleitorais foram surgindo ao longo do território nacional, e a troca de votos por favores se intensificou demasiadamente.

Dessa forma, em decorrência da grande desigualdade econômica que predominava nas regiões interioranas, uma das maneiras utilizadas pelos novos senhores feudais do século XX para eleger os seus candidatos foi o voto de cabresto, caracterizado pela prática de troca de favores.<sup>27</sup>

Além disso, importante mencionar que a influência dos barões oligárquicos era tão grande que até mesmo funcionários públicos eram escolhidos de acordo com as suas vontades e confianças pessoais, enfatizando ainda mais o caráter particular dessa política.<sup>28</sup>

No entanto, por muitas vezes os grandes proprietários de terra fizeram uso de mecanismos de coerção e violência para impor as suas vontades. Infere-se, na verdade, que os coronéis funcionavam como verdadeiros chefes milicianos, atuando no comando dos jagunços contratados para dominar extensões de terra e espalhar o medo.

Conclui-se, portanto, que é possível extrair da raiz do sistema coronelista os elementos capazes de caracterizar esse fenômeno político-social como uma milícia, quais sejam, o domínio territorial por grupos armados, caráter coativo do controle exercido pelos coronéis e a imposição de interesse político-econômico.

---

<sup>26</sup> SILVA. *Op.Cit.*p. 80.

<sup>27</sup> *A política do Coronelismo*. Disponível em: <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/500br/coronelismo3.htm#09>>. Acesso em: 20 mai. 2009.

<sup>28</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras. 1995, p.146.

Sob esta ótica, a concentração de poderes nas mãos dos coronéis estampava o domínio político que esses latifundiários exerciam dentro do sistema político brasileiro. Por meio da representação eleitoral, as vontades particulares da minoria privilegiada eram efetivamente concretizadas, caracterizando, destarte, a oligarquia, forma impura de governo, tal como concebida por Aristóteles.<sup>29</sup>

O segundo fator está diretamente ligado ao elemento espacial. A ocupação local e regional por parte dos milicianos decorria da insuficiência estatal no controle do território nacional. Assim, o governo federal contava com a ajuda dos governadores dos estados que, por sua vez, sustentavam-se no fenômeno do coronelismo.<sup>30</sup>

Nesse contexto, também é importante destacar o elemento econômico, que estava atrelado à posse de terras. Assim, almejando riqueza, muitas propriedades foram invadidas e tomadas pelos coronéis e seus jagunços.

Acontece que a violência e o excesso de autoritarismo que predominaram durante a primeira república fizeram surgir, em repressão ao abuso de poder dos coronéis, o movimento de banditismo social conhecido como cangaço.

O maior ícone cangaceiro, Virgulino Ferreira da Silva, conhecido como Lampião, foi um dos muitos que tiveram as suas famílias expulsas de suas pequenas propriedades e mortas em função de rixa com fazendeiros.

Todavia, durante a fase de expansão do cangaço, os recorrentes conflitos armados com a polícia, fizeram com que os cangaceiros abandonassem a tentativa de derrubar os coronéis e a eles se associassem, formando uma espécie de aliança.

---

<sup>29</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Globo. 2003, p. 204-205.

<sup>30</sup> SILVA. *Op.Cit.*p. 80.

Os bandidos sociais, taxados de marginais, recebiam alimentos e local para descanso dentro das propriedades de terra dos latifundiários e, em troca, agiam como uma milícia na intimidação dos inimigos políticos do senhor feudal.<sup>31</sup>

Assim, lideradas pelos próprios coronéis, os cangaceiros representaram a milícia da milícia. Em outras palavras, no momento em que o banditismo social se aliou aos latifundiários, que já lideravam as milícias formadas por jagunços e pistoleiros, formaram uma espécie de facção aliada às oligarquias, afirmando ainda mais os domínios político-econômicos dessa minoria privilegiada.

É nesse sentido, portanto, que se destacam as peculiaridades do sistema do coronelismo, dotado de expressão política, econômica e militar.

[...] O fenômeno do coronelismo tem suas leis próprias e funciona na base da coerção da força e da lei oral, bem como de favores e obrigações. Esta interdependência é fundamental: o coronel é aquele que protege, socorre, homizia e sustenta materialmente os seus agregados; por sua vez, exige deles a vida, a obediência e a fidelidade. É por isso que o coronelismo significa força política e força militar.<sup>32</sup>

A queda da República Velha acarretou o enfraquecimento dos coronéis e promoveu a estruturação de uma polícia armada, composta por homens ligados ao governo, cuja função era combater a criminalidade.

Dessa forma, a segurança pública que é dever do Estado e direito de todos os cidadãos, passou a ser função exclusiva de um órgão estatal. A polícia foi, durante muito tempo, referência apenas no combate à violência e aos crimes organizados.

Todavia, é possível constatar que a realidade moderna se encontra diametralmente oposta àquela vista no passado. Hoje, determinados membros da corporação se encontram do

---

<sup>31</sup> SOUZA, Mirlene. *O cangaço e o Poder dos Coronéis (parte 2)*. Disponível em: <<http://www.textolivre.com.br/artigos/9558-o-cangaco-e-o-poder-do-coroneis-parte-2>> . Acesso em: 22 mai. 2009.

<sup>32</sup> CARONE, Edgar. *A Primeira República*. São Paulo: Difel. 1969, p. 67.

outro lado da lei. Invadem e dominam áreas da periferia carioca, praticam extorsão, matam, espalham o medo, e promovem uma insegurança generalizada.

### **1.2.2 República Nova: a era da insegurança pública**

A recorrente violência vivenciada pelas maiores cidades do País está diretamente associada à falência do Estado. O descontrole social passa a ser promovido por aqueles que deveriam zelar pela segurança. Significa dizer que agentes estatais responsáveis pelo combate à criminalidade começam a atuar contra a própria sociedade, e passam a ser responsáveis por diversos crimes de extorsão, lesões corporais, homicídios, tráfico de armas, dentre outros.

Esses grupos armados, na sua grande maioria, são formados por policiais, ex policiais, bombeiros e agentes penitenciários. Dominam diversas áreas, principalmente, regiões localizadas nas zonas oeste e norte da cidade. Iniciam suas atividades com o falso discurso de promover a segurança da comunidade, expulsando o tráfico de drogas, mas, no momento oportuno, demonstram a mesma covardia do crime organizado.

Com o objetivo de auferir lucro através da prestação de serviços que são de responsabilidade do Estado, os milicianos passam a ser legitimados pela comunidade em que se encontram porque até então o principal inimigo da sociedade era o narcotráfico.

É bem de ver, no entanto, que a atuação das milícias não é pacífica. Muito pelo contrário, a utilização da força armada e a imposição de interesses particulares, sob o manto da representatividade do governo no local, denotam a ilegalidade dos seus atos.

Cumprido esclarecer, nesse instante, que a população não quer mais essa segurança pública disfarçada. Na realidade, o indivíduo, ao abrir mão da sua individualidade para viver em

sociedade, atribuiu legitimidade ao Estado para combater a criminalidade, promover a segurança pública e responsabilizar todos aqueles que romperem com o contrato social.

Dessa forma, quando os meios de comunicação publicam que determinados candidatos políticos estão sendo patrocinados pelas milícias, e que os membros das comunidades dominadas são obrigados a votar em deputados, vereadores, ou qualquer outro candidato por eles indicados, vislumbra-se um retrocesso histórico à época do Coronelismo, em que os grandes latifundiários apadrinhavam currais eleitorais e praticavam o voto de cabresto.

Portanto, em linhas gerais, as milícias são verdadeiras organizações criminosas, compostas por agentes e ex-agentes estatais de segurança pública, e que promovem a insegurança das áreas dominadas da mesma forma que o tráfico de drogas, tornando a sociedade vítima de mais um foco de violência e criminalidade.

## 2. MILÍCIA CONTEMPORÂNEA: A LIGA DA CRIMINALIDADE ORGANIZADA.

Segundo José Maria Rico e Luis Salas, a história da humanidade mostra a existência de numerosas e periódicas manifestações de temores coletivos imputáveis a diversas circunstâncias.<sup>33</sup>

Nesse contexto, a criminalidade surge como fonte expressa do sentimento social de insegurança pública. O convívio pacífico e civilizado entre os membros da sociedade começa a ser fragilizado pelo medo que emana do contexto político-econômico vulnerável em que se encontra o país.

O momento histórico em que se encontra a República Federativa do Brasil demonstra que o direito fundamental à integridade física ou patrimonial do cidadão é constantemente violado por delinqüentes que, por muitas vezes, surgem da desigualdade social, do vício em entorpecentes ou da impunidade.

Dessa forma, embora não seja possível estabelecer o perfil exato para o agente criminoso, é perceptível que os crimes violentos e os crimes de sangue são aqueles que adquirem maior repercussão na mídia, e que mais aterrorizam a população<sup>34</sup>.

Em contrapartida, é muito comum que os cidadãos aceitem outros tipos de crimes e contravenções penais na ilusão de que estes em nada se relacionam, pelo menos, aparentemente, com aqueles delitos praticados contra a vida.<sup>35</sup>

Assim, a preocupação popular no combate aos crimes comuns e corriqueiros, diariamente abordados nas manchetes dos principais meios de comunicação, tende a mascarar o crescimento

---

<sup>33</sup> RICO, José Maria e SALAS, Luis. *Delito Insegurança e Polícia. Novas Perspectivas*. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1992, p. 27.

<sup>34</sup> SILVA, Jorge da. *Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense. 2003, p. 6.

<sup>35</sup> *Idem*.

incontrolável de outras espécies de delitos que são fomentados por agentes a quem o Estado atribuiu a função de proteger a sociedade da criminalidade.

Em outras palavras, não obstante a Constituição Federal de 1988, em linhas gerais, atribuir às forças armadas e às polícias federais, civis e militares a garantia do direito à segurança pública, hoje, a realidade aponta a população como vítima desses antiheróis da justiça.

Se por um lado o criminoso individual assusta o homem médio com a sua capacidade de enfrentar o aparato estatal, sem medo de utilizar requintes de crueldade para consumir delitos, o crime estruturalmente organizado afronta a soberania nacional, e põe em cheque a confiança que a sociedade deposita no Estado para o combate às ondas de violência.

Diante do quadro de instabilidade social em que se encontra a cidade do Rio de Janeiro, vista pelo jornalista e escritor americano Jon Lee Anderson, como ‘Calamidade Social’<sup>36</sup>, cresce o número de grupos armados formados por agentes ou ex-agentes públicos que se utilizam desta farda e de um discurso protecionista para ingressar e dominar comunidades carentes e abandonadas pelo governo.

Assim sendo, as milícias se apresentam inicialmente em determinadas regiões como o remédio para o controle da criminalidade, e para o desenvolvimento social que o Estado, por negligência, deixou de promover, transformando-se, por via de consequência, numa verdadeira milícia leviatã, um verdadeiro Estado Paralelo dentro do Estado propriamente dito.

Por conseguinte, diante do grau de estruturação que possuem, bem como pela força coercitiva que ostentam, alcançam o monopólio da prestação de serviços altamente lucrativos, estabelecem normas de condutas para serem seguidas pelos moradores do território controlado e apóiam candidaturas, consolidando a prática organizada de diversos crimes.

---

<sup>36</sup> ANDERSON, Jon Lee. *Calamidade Nacional*. Jornal o Globo. Rio de Janeiro. 08 de julho de 2009. Segundo Caderno.

## 2.1. Organização Criminosa formada por Agentes Públicos

O ano é de 2009, aproximadamente, duzentos e quarenta meses após surgimento de uma das maiores comunidades da zona oeste da cidade do Rio de Janeiro – a Rio das Pedras. O fundamento para a expansão dessa espécie de ‘força paramilitar’ é o mesmo: ausência do Estado.

Àquela época, segundo depoimento do Delegado de Polícia Civil, Pedro Paulo Pinho, da 32ª DP, à Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a investigar ação de milícias no âmbito do estado do Rio de Janeiro, eram os próprios moradores da comunidade que se organizavam para impedir a entrada de traficantes e ladrões, constituindo, em sua opinião uma verdadeira ‘polícia mineira’, cujos integrantes caçavam bandidos e achacavam os moradores da localidade.<sup>37</sup>

Destarte, para a mencionada autoridade pública, essas pessoas armadas não constituem uma verdadeira milícia, pois para ela o termo se refere originalmente à polícia militar.<sup>38</sup>

No entanto, vale observar que o passar do tempo consolidou uma transformação radical nos interesses desses grupos. O objetivo inicial de combate à criminalidade e, especialmente, ao tráfico de drogas deu lugar à formação de organizações criminosas com a presença ostensiva de agentes públicos, e com atuação direta na política nacional.<sup>39</sup>

Em consequência, diferentemente do que ocorria há vinte anos atrás, é perfeitamente adequável a utilização do termo ‘milícias’ aos grupos ilegalmente criados por agentes estatais que, utilizando-se da condição de agente público, dominam regiões ocupadas, ou não, pelo narcotráfico.

---

<sup>37</sup> PINHO, Pedro Paulo. *Relatório Final CPI*. p. 35/41. Disponível em: <[http://www.nepp-dh.ufrj.br/relatorio\\_milicia.pdf](http://www.nepp-dh.ufrj.br/relatorio_milicia.pdf)>. Acesso em 08 jul 2009.

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> CALDEIRA, César. Insight Inteligência. 4º trimestre. 2008. *Grupos paramilitares: do extermínio ao controle territorial*. p. 50. Disponível em: <<http://www.insightnet.com.br/inteligencia/43/PDFs/02.pdf>>. Acesso em: 09 jul 2009.

A bem da verdade, a definição desse fenômeno social é bastante divergente. Parece mais fácil traçar suas características do que conceituar com exatidão o que são os milicianos.

Tanto é verdade, que nem mesmo as autoridades responsáveis pela área de segurança pública conseguem estabelecer um conceito fechado. Nas palavras do delegado Marcus Neves, da 35ª Delegacia de Polícia, as milícias representam:

[...] grupos armados compostos por agentes do Poder Público e pessoas cooptadas nas comunidades carentes, inclusive ex-traficantes, que usam a força e o terror para dominar uma determinada região e explorar de maneira ilegal as atividades de transporte alternativo, gás e tevê a cabo. Seu mote é a questão financeira, o lucro farto e fácil.<sup>40</sup>

Por sua vez, Jaqueline Muniz e Domício Proença estabelecem que as milícias são gangues formadas por policiais e ex-policiais que vendem segurança contra eles próprios.<sup>41</sup>

De uma forma mais genérica, Domício Proença entende que todo e qualquer grupo que age de forma ilegal pode ser considerado uma milícia.<sup>42</sup> Todavia, ao adotar uma definição sem maiores detalhes, pode gerar a falsa idéia de que, por exemplo, o tráfico de drogas é uma espécie de milícia.

Porém, em que pese as semelhanças constantes do controle armado sobre determinado território e população, bem como o interesse lucrativo proveniente de suas ações, essas organizações criminosas se diferenciam, em regra, pela presença de agentes públicos no seio dos grupos milicianos.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> NEVES, Marcus. *Relatório Final da CPI. Op. Cit.* p. 35.

<sup>41</sup> MUNIZ, Jaqueline; PROENÇA, Domício. *Op. Cit.* p. 35.

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> CALDEIRA. *Op. Cit.* p. 51.

Na mesma linha de pensamento, o procurador de justiça Antônio José Campos Moreira defende que não existe crime organizado sem que haja um braço na polícia, no poder político, público ou, até mesmo, nas esferas do Poder Judiciário.<sup>44</sup>

Tecnicamente, para o membro do Ministério Público, esses grupos ilegalmente formados configuram crime de quadrilha e, sendo um crime organizado, tem natureza de atividade empresarial.<sup>45</sup>

Segundo as lições de Jaílson de Souza e Silva, Fernando Lannes Fernandes e Raquel Willadino Braga, os grupos criminosos armados que detém domínio de determinados territórios constituem, na verdade, redes criminosas territorializadas.

[...] Grupos Criminosos Armados com Domínio de Território são redes criminosas territorializadas que atuam em atividades econômicas ilícitas e irregulares, como o tráfico de drogas, serviços de segurança e transporte coletivo irregular, dentre outras, a partir de uma base territorial específica, fazendo uso da força física e da coação – especialmente pelo uso de armas de fogo - como principais meios de manutenção e reprodução de suas práticas.<sup>46</sup>

Importante frisar que as milícias constituem um fenômeno social dinâmico, sendo, portanto, justificável a imprecisão que gira em torno da sua exata conceituação. É nesse contexto que Ignácio Cano defende que para definir o que venha a ser uma milícia, mister é a presença simultânea de cinco bases de sustentação:

[...] controle de territórios reduzidos e da população residente neles por parte de grupos armados irregulares; caráter coativo desse controle; lucro individual como motivação central; discurso de legitimação referido à ‘proteção’ da

---

<sup>44</sup> MOREIRA, Antônio José Campos. *Relatório CPI. Op. Cit.* p. 35-36

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> SILVA, Jaílson de Souza; FERNANDES, Fernando Lannes; BRAGA, Raquel Willadino. Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro. *Grupos Criminosos Armados com Domínio de Território: Reflexões sobre a Territorialidade do Crime na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro. 2008. p.16. Disponível em: <[http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/relatorios/%7B628A5214-0F52-4CA7-A324-5B8A896A3F88%7D\\_Relatorio\\_Milicias\\_completo.pdf](http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/relatorios/%7B628A5214-0F52-4CA7-A324-5B8A896A3F88%7D_Relatorio_Milicias_completo.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2009.

população contra a criminalidade, e à instauração de uma ordem e, por fim, a participação aberta de agentes de segurança pública.<sup>47</sup>

O elemento espacial consistente no domínio territorial e populacional decorrente da atuação das milícias, nem sempre esteve atrelado a um caráter coativo. Num primeiro instante, em função da falsa promessa de proteção, esses grupos armados atuam legitimados pelos membros da comunidade dominada.

O quadro sócio-econômico da cidade maravilhosa reflete a ausência de uma política pública em suas áreas mais carentes, e consolida a especulação de que o estado se encontra falido. Assim, é nesse contexto de omissão estatal que grupos de agentes ou ex-agentes públicos passam a dominar comunidades cariocas, muitas vezes se utilizando do aparato estatal fornecido para o combate da criminalidade.

Metaforicamente, o primeiro contato desses grupos irregulares com a população local ocorre como amor à primeira vista. Um verdadeiro milagre justificado pelo discurso de que todos os cidadãos merecem viver em uma sociedade sem violência.

Dessa forma, o reconhecimento dessa política social implementada pelos milicianos, promovendo a dignidade da pessoa humana, acabou servindo de substrato para a expansão do domínio e legitimidade de atuação das milícias.

Mas não é só isso. Como bem salientou Ignácio Cano, a evolução histórica do fenômeno revela que a utilização da força e da coação se tornaram necessárias à desconfiguração do contrato de prestação de serviço de segurança implicitamente pactuado entre os moradores da comunidade dominada e as milícias.

---

<sup>47</sup> CANO, Ignácio. *Seis por meia dúzia?* Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas 'milícias' no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2008. p. 80. Disponível em: <[http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/relatorios/%7B628A5214-0F52-4CA7-A324-5B8A896A3F88%7D\\_Relatorio\\_Milicias\\_completo.pdf](http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/relatorios/%7B628A5214-0F52-4CA7-A324-5B8A896A3F88%7D_Relatorio_Milicias_completo.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2009.

[...] Observe-se que o caráter coativo da ‘proteção’ é imprescindível para podermos falar em milícias ou em domínio de qualquer outro grupo irregular. Caso contrário, se a vigilância armada fosse procurada e controlada pelos habitantes, estaríamos perante um caso de segurança privada, comum nas áreas de classe média e alta.<sup>48</sup>

Portanto, a inicial legitimidade dos grupos armados irregulares foi substituída pela imposição do medo e violência. E a razão é uma só: o excesso de arbitrariedade que decorre diretamente da ausência de normas escritas, capazes de estabelecer direitos e deveres da população.<sup>49</sup>

Com efeito, nesse momento é impossível vislumbrar qualquer resquício de milagre e boas intenções por parte dos milicianos. Mais correto é imaginar que a representatividade do governo nessas comunidades provoca o sentimento de revolta e descrença naqueles órgãos que deveriam promover a paz pública.

Há que se reconhecer, destarte, que as milícias representam a autoridade local e, de modo irregular, estabelecem normas de condutas que devem ser seguidas por todos, sob pena de se tornarem vítimas de castigos físicos e psicológicos, como lesões corporais e ameaças.<sup>50</sup>

Ademais, cumpre anotar que, à semelhança da atividade ilícita do narcotráfico, há predominantemente o elemento econômico, inerente ao intuito de se obter lucro com a prestação de serviços de segurança, fornecimento de gás, TV a cabo e, ainda, transporte.

Na verdade, o discurso protetivo inicial utilizado quando do ingresso dos grupos armados nas comunidades se tornou secundário. O mísero teto salarial a que estão vinculados os agentes estatais fomentou a ambição particular de complementação de renda mensal.

Por esse motivo, há quem diga que se a motivação dos integrantes das milícias realmente estivesse pautada na restauração da ordem social não haveria necessidade de se criar grupos

---

<sup>48</sup> CANO. *Op. Cit.* p. 81.

<sup>49</sup> CANO. *Op. Cit.* p. 60.

<sup>50</sup> *Idem.*

irregulares, já que os milicianos são, muitas das vezes, policiais, bombeiros e agentes penitenciários.<sup>51</sup>

A todo o momento é noticiado pelos grandes jornais que a atuação das milícias no estado do Rio de Janeiro não têm limites.<sup>52</sup> Tanto é assim que, em desconformidade com as atividades regulamentares, foram apreendidos mais de cinco mil botijões de gás em um depósito clandestino localizado em Campo Grande.<sup>53</sup>

A elevada margem de lucro proveniente da prestação de serviços alternativos nas favelas cariocas decorre diretamente da cobrança de taxas, que variam de acordo com o local sob o domínio das milícias e o tipo de serviço explorado.

Nota-se, ademais, que a busca incessante pelo aumento da renda proveniente dos negócios ilegais fez com que as organizações criminosas diversificassem a rede de exploração dentro do território em que se encontram.

Hoje, há inúmeras notícias que esses grupos armados também passaram a explorar os serviços de acesso à internet, conhecido como ‘gatovelox’ e o transporte alternativo dos mototáxis.<sup>54</sup>

Os tentáculos econômicos que sustentam a base estrutural dessas organizações criminosas são tão intensos, que as milícias passaram também a ser investigadas pela prática de crime de exploração da prostituição infantil.<sup>55</sup>

O desrespeito e a audácia que predominam na atuação dos milicianos são tão absurdas, que, segundo Sérgio Ramalho, trechos de Mata Atlântica na Serra do Valqueira, que integra a

---

<sup>51</sup> CANO *Op. Cit.* p. 62.

<sup>52</sup> RAMALHO, Sérgio. *Piratas da Milícia*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 13 de abril de 2009. Caderno O Globo. Rio.

<sup>53</sup> PONTES, Fernanda. *Favela S.A.* Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 27 de agosto de 2008. O Globo. Rio.

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> RAMALHO, Sérgio. *A Milícia Mostra a Sua Cara*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 28 de agosto de 2008. Caderno O Globo. Rio.

Área de Preservação Ambiental (APA) do Maciço da Pedra Branca foram desmatados, loteados e vendidos.<sup>56</sup>

Por fim, vale dizer que, não obstante o discurso sedutor no combate e extermínio do tráfico de drogas ser uma das memoráveis características diferenciadoras das milícias, há casos em que o controle e venda de entorpecentes ficam a cargo do próprio grupo armado.<sup>57</sup>

O terceiro elemento, relativo à legitimidade de atuação dos milicianos, deve ser observado sob dois pontos de vista distintos. De um lado, a participação popular na expansão do fenômeno social. De outro, o discurso de instauração de ordem social apresentado pelos agentes e ex-agentes públicos responsáveis pelo domínio territorial.

Como bem salientou Sérgio Ramalho, em uma de suas reportagens do jornal O Globo, num primeiro instante, as milícias chegam às favelas e seduzem os moradores com o discurso de instauração do choque de ordem e com a promessa de por fim ao tráfico de drogas.<sup>58</sup>

Nesse momento, em que pese a ilegalidade na formação desses grupos armados, a legitimidade de atuação é inicialmente alcançada através da participação popular, que atribui aos milicianos o poder de combater os males provenientes do narcotráfico, bem como o de promover a segurança pública daquele local e, em determinadas situações prestar serviços de caráter assistencial.

Apesar de parecer um absurdo para grande parte da população, verdade é que os moradores de comunidades carentes dominadas pelo tráfico ou pelas milícias constituem a fração abandonada pela política estatal.

---

<sup>56</sup> RAMALHO, Sérgio. *Sargento de Milícia desmata outra vez*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 27 de junho de 2009. Caderno O Globo. Rio.

<sup>57</sup> CANO. *Op. Cit.* p. 65.

<sup>58</sup> RAMALHO. *A Milícia Mostra a Sua Cara*. *Op. Cit.* p.16.

Em outras palavras, a nítida ausência do Estado nessas áreas permitiu o avanço das organizações criminosas. Os cidadãos abandonados pelas políticas públicas governamentais enxergaram na promessa dos milicianos uma saída para as péssimas condições sociais em que vivem.

Dessa forma, é perfeitamente justificável a legitimação que esses criminosos passaram a ostentar. Porém, o passar dos anos fez com que a política da boa vizinhança fosse deixada de lado.

Diferentemente do que ocorreu há vinte anos atrás, hoje o que predomina é a imposição da força e da política do medo. As ordens são cumpridas em função da visível utilização de violência física e psicológica, que determinam o grau de obediência de cada morador.

Assim, nesse contexto, a legitimação é substituída por uma espécie de ditadura, fundada na arbitrariedade e no monopólio econômico decorrente da cobrança de taxas relativas à prestação de serviços alternativos.

Não obstante a participação popular na legitimidade dos grupos ilegalmente formados, há quem defenda que uma das características diferenciadoras das milícias reside no *discurso de legitimação* e não na legitimação propriamente dita, pois aquele contrasta a retórica protetora da milícia e a sua racionalidade econômica na prática.<sup>59</sup>

Sustenta-se que o fundamento para a cobrança de taxas é a proteção da comunidade contra um mal maior, que, na maioria das vezes, é desenhado na figura dos traficantes de drogas.<sup>60</sup>

Todavia, em que pese o argumento de que os milicianos não podem se apresentar simplesmente como um grupo de criminosos que lucra às custas da comunidade,<sup>61</sup> a realidade

---

<sup>59</sup> CANO. *Op. Cit.* p. 65.

<sup>60</sup> *Idem.*

fática contemporânea, relatada diariamente nas principais manchetes de jornais e revistas, demonstra que as milícias configuram uma verdadeira organização criminosa, com bases bem definidas e uma estrutura empresarial invejável.

Ocorre que a população de hoje não quer milícia, quer segurança.<sup>62</sup> Isto é, o direito garantido constitucionalmente e enraizado nas diretrizes e bases de um estado democrático de direito.

Portanto, a sensação de segurança instaurada no momento em que as milícias começaram a se espalhar pela cidade carioca, afastando, em regra, os traficantes de drogas de suas áreas de controle, desapareceu.

Hoje, assim como o narcotráfico, os milicianos espalham o medo. Não são mais vistos de forma absoluta como um mal menor pela população. Hodiernamente, ambas espécies de crime organizado disputam as principais manchetes de jornais. Em regra, quando há notícia de um crime bárbaro, uma das linhas investigativas busca traçar a possibilidade de envolvimento das organizações criminosas.

É bem verdade que ainda existe uma parcela da sociedade que admite a política imposta pelas milícias. Nesses casos, admite-se que é melhor pagar para ter segurança, ainda que clandestina, e ter o tráfico de entorpecentes afastado da comunidade, do que permanecer na sombra de um Estado decadente.

Assim, em linhas gerais, o principal elemento diferenciador das milícias consiste na ostensiva presença de agentes públicos nos diversos níveis da estrutura dessa organização criminosa.

---

<sup>61</sup> *Idem.*

<sup>62</sup> FERRAZ, Claudio. *A população não quer milícia, quer segurança*. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/39464>>. Acesso em: 17 jul 2009.

Em que pese o notório envolvimento de policiais com tráfico de drogas, nas milícias a presença dos funcionários públicos é ostensiva. Participam não só do controle e chefia da organização criminosa, como participam também das atividades de menor escalão.

Os bombeiros, policiais militares e civis, agentes penitenciários que compõem o grupo de milicianos se encontram distribuídos em diferentes níveis hierárquicos. Parte dos integrantes estão envolvidos com a chefia, outros com a cobrança das taxas e, ainda, há também aqueles que se encarregam de eliminar os inimigos do grupo a que está vinculado.

Importante frisar que esses agentes e ex-agentes estatais atuam se valendo dessa condição de agente público. Isto é, não só se utilizam dos aparatos disponibilizados pelo governo para o cumprimento das funções que lhes são atribuídas, como se promovem e adquirem confiança da população local através desse emblema de representatividade do Estado.

Cumpra esclarecer, contudo, que não são raros os civis que participam da estrutura corporativa das milícias. Porém, a bem da verdade, as principais funções desempenhadas ficam a cargo daquelas pessoas que, de alguma forma, possuem relação com os quadros de segurança pública do Estado.

[...] Em suma, a maioria dos milicianos são membros ativos ou inativos do quadro de funcionários do estado, não raro afastados por desvio de conduta. A milícia incorpora também a civis, mas as posições de comando correspondem quase sempre a pessoas com uma conexão direta com as corporações de segurança pública.<sup>63</sup>

Insta salientar que a distribuição dos cargos de chefia aos agentes que estão diretamente ligados às funções públicas de segurança é estratégica. A um, porque facilita o ingresso e domínio das comunidades mais carentes. A dois, porque esses milicianos representam o Estado

---

<sup>63</sup> CANO. *Op. Cit.* p. 67.

nessas áreas e, tecnicamente, são os verdadeiros responsáveis em livrar a sociedade de todo o mal que a cerca.

Portanto, a despeito da dificuldade em conceituar com exatidão o que venha a ser as milícias, é possível, de uma forma geral, estabelecer que a atuação dos milicianos constitui um fenômeno social que vem se expandindo em decorrência da falência da política pública do Estado.

Assim, em decorrência de alguns elementos caracterizadores, as milícias são organizações criminosas, em determinadas regiões com representação política, compostas ostensivamente por agentes e ex-agentes públicos ligados à segurança pública, que se utilizam dessa condição para dominar determinado espaço territorial, impor normas de condutas, e cobrar pelos serviços prestados na comunidade dominada.

## **2.2. A Inquietação da Opinião Pública**

O policiamento ostensivo pelas ruas da cidade do Rio de Janeiro se tornou uma das principais metas para alcançar a redução do índice da criminalidade.<sup>64</sup> Todavia, as recentes notícias demonstram que parte desses agentes preparados especialmente para combater o crime organizado se encontram do lado oposto da lei, e comandam as principais milícias do estado.

Nem sempre foi assim. Com efeito, a população sempre depositou confiança nas forças policiais, taxadas como serviços essenciais de um Estado de Direito.

---

<sup>64</sup> SÉRGIO, Mário. Entrevista – Bloco de Segurança. JORNAL O GLOBO. p. 15.

De uma forma geral, os agentes diretamente ligados à área de segurança pública possuem como atribuição a atividade coercitiva da Administração, encarnando, dessa forma, a figura da autoridade estatal.<sup>65</sup>

A imposição da ordem pública se tornou um dos maiores problemas contemporâneos, pois o cotidiano da população carioca demonstra uma descrença substancial nas políticas governamentais de segurança.

Essa falta de esperança se agrava diariamente. A violência atingiu índices tão assustadores que a insegurança é generalizada. O medo é comum tanto para o cidadão do povo, como para o policial armado.<sup>66</sup>

Tanto é verdade que, recentemente, foi noticiado num dos principais jornais do País, que policiais militares se recusaram a recuperar a noite um carro roubado e achado perto de um morro localizado no bairro da Tijuca.<sup>67</sup>

Diante desse quadro de instabilidade, em que as pessoas têm medo de sair às ruas, a sociedade se apresenta como refém das próprias autoridades responsáveis pela segurança pública.

Em outras palavras, o cidadão se encontra a mercê de policiais corruptos envolvidos com o tráfico de droga, que sequestram, cometem homicídios, extorsão; de policiais que reivindicam melhores salários e condições de combater a criminalidade e, como se não bastasse, as comunidades mais carentes são ameaçadas por agentes públicos que chefiam e integram milícias.

Diante do caos social em que a cidade maravilhosa está inserida, os próprios agentes estatais ligados à segurança pública passam a ser considerados nocivos à população.

[...] E nesse contexto observamos que a segurança pública do povo fica fragilizada e desprotegida, face aos sucessivos escândalos envolvendo

---

<sup>65</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Comunidade e Polícia*. Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2003, p. 231.

<sup>66</sup> GOULART, Gustavo. *Zona de Exclusão Policial*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 09 de outubro de 2008. Caderno O Globo. Rio.

<sup>67</sup> *Idem*.

justamente aqueles que deveriam manter a ordem, o respeito e a vida harmônica em sociedade.<sup>68</sup>

Logo que surgiram as primeiras notícias que determinados grupos formados por policiais estavam expulsando o tráfico de drogas de algumas favelas cariocas, os cidadãos enalteciam esses supostos heróis de um Estado omissivo. Porém, o que a grande maioria da população não sabia, é que estava para começar uma nova era de violência.

A velocidade de propagação e domínio de comunidades carentes aumentou ainda mais o ceticismo quanto à capacitação dos agentes públicos. Ora, se fátia da corporação responsável em promover segurança à população foi capaz de afastar o narcotráfico de determinadas regiões, justificável é a dúvida que reside na cabeça do povo quanto à política governamental protecionista.

Apesar dos inúmeros questionamentos, aos poucos foram sendo descobertas as principais linhas de atuação e finalidades desses grupos ilegais e, por conseguinte, a sociedade passou a reprimir as milícias.

Os milicianos, que chegaram a ser considerados heróis no combate ao tráfico de entorpecentes e controle da criminalidade em diversas comunidades situadas nas zonas de exclusão do poder público, hoje são vistos e taxados como verdadeiros criminosos.

O perigo que essas organizações representam é diretamente proporcional à audácia com que atuam diariamente. Essa ousadia pode ser comprovada, por exemplo, com a notícia de formação do maior e mais perigoso grupo miliciano, que ocorreu dentro da Penitenciária Lemos de Britto, no Complexo de Gericinó.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> SANTOS, Edna de Araújo Alves dos. *Polícia Civil x Drogas: Suas Relações Envolventes e Conflitantes*. Rio de Janeiro: Espaço Jurídico. 2002. p. 20.

<sup>69</sup> WERNECK, Antônio. *Ex-PM montou milícia até dentro de presídio*. Jornal O Globo. 14 de junho de 2009. Caderno O Globo. Rio.

Nessa esteira de acontecimentos, a ideia de que o pobre, oprimido e com poucos recursos intelectuais representa a caricatura de um criminoso em potencial ficou ultrapassada.

Na realidade, a criminalidade contemporânea se traduz nas grandes organizações criminosas, dotadas de estrutura empresarial e compostas por agentes que dispõem dos mais variados níveis sócio-culturais.

O impacto na sociedade não poderia ser de outra forma, senão negativo. A projeção política das milícias junto à mídia e à população afastou a falsa impressão de que esse fenômeno representa um mal menor para o Estado, e consagrou a ideia de que o principal objetivo desses grupos armados é o lucro inerente às atividades ilícitas realizadas.

Portanto, a população carioca acordou. Passou a entender e a acreditar que esse tentáculo do crime que domina as bases estruturais da cidade do Rio de Janeiro é mais que um problema das polícias militares, civis.

### **2.2.1. Falência estatal**

É fácil constatar que a proliferação e o descontrole do governo no combate às milícias têm como base a ausência do Estado nas áreas mais carentes do estado do Rio de Janeiro.

Inúmeras práticas sociais, que deveriam ficar a cargo de um planejamento governamental, acabaram se tornando o principal slogan político dos candidatos lançados pelos milicianos.

Diante da expansão ideológica e territorial providenciada por esses grupos ilegalmente formados, observa-se um ataque direto à soberania do Estado.

Ora, se o grande esforço estatal nessas comunidades sempre se resumiu ao controle do tráfico de drogas, sendo abandonadas as políticas sociais nas áreas de educação, saúde, transporte

e saneamento básico, o surgimento de um poder paralelo, capaz de afastar o narcotráfico e, ainda, fomentar serviços básicos provocou um rompimento na totalidade do poder do Estado.

[...] Nessas regiões, o poder público entra apenas por meio da repressão, não há escolas, postos de saúde nem políticas sociais que absorvam a juventude. A lógica da Segurança Pública no Rio é a da ditadura, da busca de inimigos e a reafirmação da lógica de guerra, no sentido de derrotar o inimigo. É um cenário que enfraquece o poder público e faz com que a sua soberania seja absolutamente limitada.<sup>70</sup>

Ademais, para complementar o quadro de total instabilidade e caos, há o despreparo policial. Segundo Marcelo Freixo, a polícia é absolutamente despreparada, a começar pelo fato de ter um dos salários mais baixos do Brasil em um cenário de forte violência.<sup>71</sup>

Esse, portanto, é o atual estágio da desordem e desigualdade do Estado social: exclusão generalizada. Percebe-se, dessa forma, que todos os direitos e garantias previstos na Constituição da República Federativa estão sendo constantemente violados pela falta de proteção efetiva e eficaz.

Trata-se, na verdade, de baixa efetividade dos direitos sociais de segunda dimensão, pois essa geração de direitos demanda prestações estatais positivas que encontram na reserva do possível, um grande obstáculo.

A insegurança difundida pela criminalidade por muito tempo esteve relacionada à falta de perspectiva e oportunidade da população mais carente. Porém, esses cidadãos não são vilões, mas sim vítimas do abandono do poder público.

A figura do criminoso favelado está fadada ao erro. Segundo Edna de Araújo Alves dos Santos, é claro que ser pobre, pouco esclarecido e discriminado não induz à afirmação de que

---

<sup>70</sup> FREIXO, Marcelo. Revista Carta Capital. *A Política das Milícias*. Disponível em: <<http://www.clipnaweb.com.br/alerj/consulta/materia.asp?mat=231485&cliente=alerj>&>. Acesso em: 20 jul 2009.

<sup>71</sup> *Idem*.

será um agente mobilizador da violência social, mas com certeza torna-se uma bomba potencial a ser deflagrada.<sup>72</sup>

Ocorre que, o processo evolutivo e as transformações culturais e tecnológicas demonstram que o homem bem informado e capaz de manipular pessoas com um menor grau de instrução oferece um perigo muito maior à sociedade. Daí a importância da intervenção do Estado Social na proteção dos hiposuficientes.

Significa dizer que o agente que atua com a completa consciência da ilicitude dos seus atos e com o domínio de todas as etapas da execução do crime a ser praticado de forma organizada e estruturada, rompe violentamente com a ordem pública.

Dessa forma, o agente público miliciano afronta diretamente a soberania estatal e se apresenta como um criminoso de grande periculosidade. Ele não só ostenta conhecimento técnico e intelectual, como também conhece os pontos frágeis do sistema, o que lhe proporciona uma vantagem na atuação.

Como sabido, o descontrole da segurança pública nas áreas favelizadas, por muitas vezes, impede que as concessionárias de serviço público implementem a serventia. Em outras, afasta o controle e a fiscalização do fornecimento, haja vista a constante ameaça sofrida pelos funcionários das empresas.<sup>73</sup>

A verdade, portanto, é uma só. Os milicianos atuam onde o Estado não existe. Porém, diferentemente do fornecimento gratuito que faz jus o cidadão de uma democracia, esses grupos armados cobram taxas pelo oferecimento dos serviços básicos.

O panorama social revela a existência de um ciclo vicioso. A ausência do Estado em áreas mais pobres determina o aparecimento das milícias que, diante da lacuna deixada pela falta de um

---

<sup>72</sup> SANTOS. *Op. Cit.* p. 35.

<sup>73</sup> AMORA, Dimmi. *A difícil tarefa de identificar os realmente pobres*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 30 de agosto de 2008. Caderno O Globo. Rio.

planejamento governamental, comercializam serviços como, por exemplo, o de segurança, transporte, gás e luz, faturam um valor de aproximadamente R\$ 256.000.000,00 (duzentos e cinquenta e seis milhões) <sup>74</sup>, e prejudicam a economia.

Contrárias à política capitalista selvagem enraizada nos preceitos ideológicos dos milicianos, as inúmeras operações policiais deflagradas em diversos locais de onde emanam as fontes de renda desses criminosos intensificam a guerra contra o crime organizado.

Porém, esse sufocamento às bases financeiras das milícias colabora para que sejam criados e desenvolvidos novos alicerces ilícitos vinculados à máfia do jogo do bicho, responsável por inúmeros crimes de homicídios, extorsão, entre outros.

Assim, não basta que a polícia exerça sua função constitucionalmente prevista. É necessário que sejam criados e desenvolvidos projetos de inclusão social nessas áreas mais carentes e vítimas da violência, reconstruindo a base do Welfare State em tempos de globalização econômica.

Enquanto não existir uma efetiva política de incremento à saúde, educação e segurança nas comunidades mais pobres da cidade, os moradores locais, assim como grande parcela da sociedade, continuarão com a idéia equivocada de que esses grupos ilegais formam um ‘Estado Paralelo’.

Todavia, a ausência estatal nessas áreas dominadas pelas milícias não pode ser encarada como pressuposto à formação de um ‘Estado Paralelo’ enquanto uma manifestação diferenciada de poder.

---

<sup>74</sup> CÁSSIA, Cristiane de. *A Violência como ‘Commodity’*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 28 de agosto de 2008. Caderno O Globo. Rio.

### 2.3. O Estado Paralelo enquanto Manifestação Diferenciada de Poder.

O Estado é reconhecido pela sua soberania que, nas palavras de Carnelutti, é o elemento qualificador dos Estados independentes, ou seja, daqueles que se organizam e se governam livremente.<sup>75</sup> Em outras palavras, um Estado soberano, para assim ser considerado, deve ostentar sua capacidade exclusiva de autodeterminação.<sup>76</sup>

Diante desse contexto, observa-se que, por ser considerada o principal elemento caracterizador de um Estado, a soberania é indivisível. Significa dizer que dentro de um mesmo espaço territorial não é possível coexistirem dois ou mais entes estatais soberanos.

Nada impede, contudo, que existam grupos sociais que se identifiquem e se destaquem pelas suas peculiaridades. Entretanto, a manifestação da soberania através dos poderes político, econômico e bélico traduz a superioridade da constituição e organização da vida social de uma nação.

Assim sendo, é impossível atribuir a condição de ‘Estado Paralelo’ às áreas dominadas pelas milícias. No máximo, é possível considerar que esses grupos armados representam uma manifestação diferenciada de poder. Ou seja, os milicianos não são soberanos, mas apenas controladores de um determinado e pequeno espaço territorial.

Com efeito, a ausência do Estado nessas comunidades fez surgir ao longo dos anos a falsa idéia de que a República Federativa do Brasil estaria subdividida em pequenos estados paralelos antes representados pelo domínio do tráfico de drogas e, hoje, também pelas milícias.

Contudo, se a soberania constitui elemento principal à configuração de um Estado e, se dela se extrai a possibilidade desses entes governarem livremente, de forma absoluta, sem

---

<sup>75</sup> *O conceito de Poder Nacional*. Estudo publicado em “O Estado de São Paulo”. São Paulo: 13.08.1978, p. 207.

<sup>76</sup> *Idem*.

qualquer interferência, tem-se que o domínio dos milicianos não pode ser considerado um estado paralelo.

Ora, por mais omissos que o Estado seja, ainda existem confrontos entre esses grupos armados e os agentes públicos, o que demonstra resistência à expansão, liberdade de atuar e controle de comunidades carentes abandonadas pelas políticas do governo.

Ademais, constata-se que a atuação desses grupos ilegais possui uma legitimidade viciada, ou seja, esses milicianos não foram eleitos, nem tampouco nomeados como agentes responsáveis pela segurança ou desenvolvimento social local.

Na verdade, em grande parte das comunidades, essa atuação veio condicionada a uma política de retaliações, segundo a qual todos aqueles que se opusessem às normas de condutas impostas, se tornariam vítimas de represálias.

Sendo assim, é indubitável que estão ausentes os principais requisitos caracterizadores da soberania, condição inerente ao reconhecimento de todo Estado. Porém, não se pode negar a existência de uma forte manifestação de poder bélico atuando na imposição dos interesses pessoais dos milicianos.

É possível constatar que por muitas vezes a paz interna de um ente estatal é conturbada por ondas de criminalidade. Assim, em função desses acontecimentos, a manutenção da ordem nacional pressupõe a utilização do poder militar como fonte de imposição da vontade soberana.

Da mesma forma atuam as milícias na imposição dos interesses pessoais de seus integrantes. Qualquer interferência dos moradores na cobrança de taxas pelos serviços disponibilizados enseja ameaças, extorsões e, até mesmo, violência corporal.

Nesse contexto, é notório que as bases de atuação desses grupos compostos e mantidos por agentes da área de segurança pública correspondem aos tentáculos inerentes a um Estado soberano.

Em outras palavras, além do poderio militar, as milícias possuem pilares políticos sustentados pelos grandes currais eleitorais de onde saem os candidatos às eleições e cujas campanhas estão voltadas para a representatividade dos interesses desses grupos armados.

Essa campanha política é coercitivamente imposta aos moradores das comunidades controladas pelos milicianos. A política da troca de favores, de certo modo, deixou de ser a principal forma de convencimento populacional, e foi sendo substituída pela prática de atos intimidatórios.

No tocante ao pilar econômico, observa-se a existência de uma rede variada de serviços oferecidos à população dos locais dominados. A cobrança de taxas pelos serviços de segurança, o ágio do gás, o transporte alternativo, bem como o fornecimento de TV a cabo, movimentam grande mão de obra e, de acordo com algumas reportagens, um lucro de aproximadamente R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).<sup>77</sup>

Assim, ante a ausência de soberania, mas em função da existência de poderes bem delineados, é possível constatar um domínio local decorrente de uma manifestação diferenciada de poder.

Portanto, em que pese a organização estrutural apresentada por esses grupos armados, bem como o poder bélico, econômico e político, não há qualquer possibilidade de ser reconhecido um 'Estado Paralelo' dentro da República Federativa do Brasil.

Em consequência, muito embora a realidade carioca demonstre que exista focos de poderes distribuídos pelo território do estado do Rio de Janeiro, o fato é que o estado soberano é um só. A soberania é una e, portanto, há apenas um único ente dotado de governabilidade livre e dotada de representação externa.

---

<sup>77</sup> FREIRE, Aluizio. *Nova Guerra no Rio: uma disputa milionária*. Jornal O Dia. Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: <[http://odia.terra.com.br/rio/htm/geral\\_84140.asp](http://odia.terra.com.br/rio/htm/geral_84140.asp)>. Acesso em: 05 out. 2009.

### 3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E AS MILÍCIAS

O surgimento e a origem do Estado não são assuntos tratados consensualmente pelos historiadores.<sup>78</sup> Contudo, a responsabilidade do ente estatal, diante do descumprimento dos deveres constitucionalmente impostos, não pode gerar qualquer dúvida.

A história da humanidade demonstra que nem sempre o convívio entre os homens é pacífico. Por muitas vezes, os valores pessoais de uns entram em conflito com as imperfeições de outros, e as diferenças se esgotam em constantes choques diretos.

Nesse sentido, aumentam as possibilidades de desordem e, conseqüentemente, de violação de direitos. É nesse ponto, portanto, que o indivíduo abre mão de parcela de sua individualidade para que o Estado tutele as relações sociais.

Com isso, o ente estatal, por meio dos seus órgãos responsáveis em combater a criminalidade, tem a obrigação de zelar pela segurança da população, de forma a abolir qualquer ameaça ou lesão aos direitos individuais e coletivos constituídos.

Sendo assim, é inadmissível que a Administração Pública seja omissa na questão da segurança pública, principalmente, diante da atual realidade carioca, em que existe uma guerra travada entre o poder público e o crime organizado.

#### 3.1. Contrato Social: Fonte das Obrigações do Estado

Há quem sustente, segundo Clóvis de Carvalho Jr., que o Estado é fruto de um processo de evolução natural, subordinado a causas econômicas e culturais.<sup>79</sup> Esse conceito, entretanto,

---

<sup>78</sup> BORGES, Paulo César Corrêa. *Reparação do Crime pelo Estado*. São Paulo: Lemos e Cruz. 2003, p. 31.

não trabalha com o elemento subjetivo, que também favorece a criação de um ente capaz de impor limites às relações humanas e pacificar o convívio social, como bem demonstra a lição de Rousseau:

[...] Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de casa associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes.<sup>80</sup>

Nesse sentido, a instituição do Estado serviu, de uma forma geral, à garantia da segurança dos próprios cidadãos, reduzindo a possibilidade de haver imposição de interesses daqueles mais fortes em detrimento dos mais fracos.

Com efeito, a forte onda de instabilidade e violência que predomina na sociedade contemporânea determina que a segurança pública seja considerada um dos inúmeros direitos constitucionalmente protegidos.

O cotidiano carioca denota a existência de uma guerra entre o poder público e o crime organizado, com a qual o cidadão trabalhador é obrigado a conviver diariamente, tornando-se vítima do desamparo e despreparo dos governantes que chegam constantemente ao poder.

A gravidade dessa situação aumenta ainda mais quando são os próprios agentes públicos que participam dos conglomerados criminosos paramilitares.

Dessa forma, é inegável a insatisfação popular acerca da irresponsabilidade do Estado frente ao efetivo combate ao crime organizado. Porém, é perfeitamente justificável.

Ao dispor de parte da sua autonomia e da sua individualidade, o cidadão depositou no ente estatal a confiança e a esperança de que o convívio social seria pacífico e que a segurança pública, como direito constitucional que é, seria efetivamente protegido.

---

<sup>79</sup> CARVALHO JR., Clóvis de, *apud*, BORGES. *Reparação do Crime pelo Estado*. *Op. Cit.* p. 31.

<sup>80</sup> ROUSSEAU, Jean-Jaques. *O contrato Social*. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes. 1989. p.19.

Nesse ponto, o prejuízo suportado pelos indivíduos implica responsabilização do ente, haja vista o rompimento dos postulados constitucionais basilares de um Estado Democrático de Direito, como é a República Federativa do Brasil.

Vale dizer, a tendência social tem papel preponderante nas obrigações assumidas pelo Estado. Em outras palavras, o dinamismo e a velocidade com que a sociedade se desenvolve e progride impõem ao governo o dever de garantir efetividade aos comandos constitucionais. Trata-se da chamada força normativa da Constituição, que ganha corpo no Brasil a partir da doutrina da efetividade de Luís Roberto Barroso.<sup>81</sup>

Ora, se a segurança pública é uma das finalidades precípua do contratualismo social, possibilitando, inclusive, a intervenção do ente na esfera dos direitos individuais, a ausência do controle governamental implica responsabilização por omissão de todos aqueles que negligenciam a função estabelecida na Carta Magna.

Destarte, quando os agentes públicos ligados diretamente ao combate à criminalidade desrespeitam o direito constitucional à segurança, asseguram aos cidadãos prejudicados o poder legítimo de exigir reparação pelos danos suportados.

Os inúmeros ataques promovidos pelas milícias ao longo dos anos demonstram a fragilidade do Estado e audácia com que esses criminosos atuam sob o manto da função que lhes foi atribuída.

Portanto, tendo o ente estatal assumido o dever de corresponder às expectativas da população, não restam dúvidas de que não há mais espaço para que o Estado permaneça impune diante da atuação criminosa de seus agentes.

[...] Não temos dúvidas quanto à necessária obrigação ressarcitória imposta ao Estado em decorrência de atividade de seus poderes constituídos, salientando-se

---

<sup>81</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar. 2003.

que o Estado deve corresponder aos legítimos anseios de seus cidadãos, adequando-se, aprimorando-se, de maneira a melhor atingir seu objetivo social; se não o fizer, gerando danos, deverá ser suficientemente capaz de promover a justa reparação.<sup>82</sup>

### 3.2 Sociedade de Risco e o Direito Penal do Inimigo

Segundo David San Martín Segura, sociedade de risco pode ser interpretada como o retorno da incerteza ao centro do cenário social, com a sensação generalizada de incerteza e mal estar, que tende a priorizar questões “de ordem”, afinal canalizadas para específicos objetivos político-normativos.<sup>83</sup>

Em outras palavras, antes do surgimento do Estado, as relações interpessoais eram inseridas num contexto de descontrole e desorganização, o que, por consequência, gerava uma sensação de instabilidade e insegurança.

Acontece que, com o surgimento do ente estatal, o cidadão que estava acostumado a viver em um regime de liberdade, acabou sendo inserido num sistema complexo de diretrizes e normas, em que a proteção de bens jurídicos relevantes foi atribuída a agentes estatais devidamente selecionados por meio de processo de qualificação.<sup>84</sup>

Nesse instante, a população se deparou com uma situação inovadora, pois o Estado passou a assumir o compromisso de garantir a ordem pública e a proteção do cidadão.

Contudo, o cenário social está vivenciando um típico momento de retrocesso. A conquista da organização estrutural e controle das incertezas geradas pelas ondas de violência está sendo

---

<sup>82</sup> CAMARGO, Luís Antonio de. *A Responsabilidade Civil do Estado e o Erro Judiciário*. Porto Alegre: Síntese. 1999. p. 53.

<sup>83</sup> SEGURA, David San Martín, *apud*, BRITO, Marcos Antonio Bezerra. *Constituição e Estado de Segurança nas Decisões do TCFA*. Curitiba: Juruá. 2008. p. 24.

<sup>84</sup> CAMARGO. *Op. Cit.* p.52-53.

rechaçada pela atuação do crime organizado, que hoje conta com a participação de inúmeros agentes públicos na formação de milícias e na prática recorrente de diversas espécies de crimes.

Essa situação demonstra que a decadência do sistema de segurança pública se justifica pela falta de planejamento e repasse de verbas públicas às áreas mais carentes da sociedade, o que promove a eclosão desses grupos armados.

Nesse contexto, se esses agentes não cumprem com as funções estatais que lhe são atribuídas, não respeitam as normas impostas aos demais membros da sociedade e, ainda, fomentam a criminalidade, devem ser julgados com maior rigor, sendo a eles aplicado um direito penal diferenciado, nos moldes da teoria do direito penal do inimigo.

Em outras palavras, aquele cidadão que se opõe à sociedade deve ser considerado e tratado como inimigo. Tanto é assim que, segundo Ivanilda Figueiredo, a população está disposta a abrir mão de parcela de sua liberdade e especialmente de direitos concedidos àquelas pessoas que o ameaçam.<sup>85</sup>

Assim, nessas situações excepcionais, em que as ondas de violência sufocam a paz social, é necessário que o direito penal seja aplicado em desfavor desses agentes, deixando para um segundo plano a proteção do cidadão.

Se o estado possui como mecanismo de punição as normas de direito penal e processual penal e os milicianos se comportam como perigo real e concreto à ordem pública, a eles não devem ser assegurados os direitos e garantias fundamentais processuais penais.

Verifica-se, portanto, que o sistema punitivo do Estado não pode considerar o agente público garantidor que pratica crimes como um cidadão comum, pois ele constantemente põe em

---

<sup>85</sup> FIGUEIREDO, Ivanilda. *As sentinelas de Berlim: Por uma teoria dos direitos fundamentais imune a períodos de exceção*. Constituição e Estado de Segurança nas Decisões do Tribunal Constitucional Federal Alemão. Curitiba: Juruá. 2008. p. 38.

risco os bens da vida que o legislador selecionou para receber a proteção do ordenamento jurídico.

[...] O direito penal pode ver no autor um cidadão comum, alguém que dispõe de uma esfera privada livre do direito penal, na qual o direito só está autorizado a intervir quando o comportamento desse indivíduo representar uma perturbação exterior; ou pode o direito penal enxergar no autor um inimigo, uma fonte de perigo para os bens a serem protegidos, alguém que não dispõe de qualquer esfera privada e que pode ser responsabilizado até mesmo por seus mais íntimos pensamentos.<sup>86</sup>

Com isso, diante da realidade carioca de guerra civil ainda não declarada, é sustentável a adoção de uma política de “tolerância zero” que, nas palavras de Ivanilda Figueiredo, deve ser posta em prática para prevenir o crime não atacando os problemas sociais que tornam a desigualdade entre ricos e pobres um fosso enorme e iníquo, mas apenas combatendo as incivildades e a sensação de insegurança, forjando uma rigorosa guerra às drogas [...].<sup>87</sup>

Assim sendo, considerando que a segurança pública é uma garantia constitucional, e que este direito vem sendo constantemente violado por agentes estatais integrantes de grupos milicianos, imputa-se ao Estado a responsabilidade por todos os eventos danosos provocados aos cidadãos.

### 3.3 Da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado

A eclosão do Estado de Direito superou as forças absolutistas impregnadas na teoria da irresponsabilidade estatal, e fez surgir a necessidade do próprio ente se submeter aos comandos normativos que viabilizam a recomposição do dano suportado pelo cidadão lesado.

---

<sup>86</sup> JAKOBS, Günther. *Derecho Penal Del Ciudadano y Derecho Penal Del Enemigo*, apud, FIGUEIREDO, Ivanilda. *Op. Cit.* p. 41.

<sup>87</sup> FIGUEIREDO, Ivanilda. *Op. Cit.* p.40.

Segundo Luís Antonio de Camargo, no Brasil, especificamente, a tese da irresponsabilidade absoluta do Estado não tem lugar.<sup>88</sup> Essa afirmativa está fincada numa nova perspectiva constitucional, diametralmente oposta daquela preconizada às margens da Revolução Francesa, em que se aclamava a histórica tríade liberdade – igualdade – fraternidade.<sup>89-90</sup>

Em outros termos, essas antigas premissas constitucionais, nos dias de hoje, representam uma utopia,<sup>91</sup> motivo pelo qual restam superadas pelas novas diretrizes estatais fundadas na segurança, solidariedade e diversidade.<sup>92</sup>

Destarte, é importante estabelecer que a responsabilidade civil do Estado em decorrência da atuação das milícias deve ser observada sob diferentes ângulos e, por conseguinte, assentada em diferentes teorias justificadoras.

Assim sendo, num primeiro momento, o ente estatal, por ter o dever de corresponder às expectativas dos seus cidadãos, de modo a alcançar uma política pública ideal, justa e igualitária, será responsabilizado à luz da Teoria da Falta do Serviço Público, conhecida pelos franceses como “*faute du service*”, em que basta a ausência do serviço devido ou a sua execução de forma defeituosa para que a responsabilidade do Estado esteja configurada<sup>93</sup>.

Por sua vez, quando um miliciano ingressa em uma comunidade sob a condição de agente estatal ligado à segurança pública, promovendo o falso discurso de garantir a proteção dos cidadãos ali residentes, pratica atos ilícitos de forma reiterada, noticiada diariamente pela mídia e principais veículos de comunicação, e o Estado nada faz, mantendo-se omissivo, surge para o

---

<sup>88</sup> CAMARGO. *Op. Cit.* p. 49.

<sup>89</sup> DENNINGER, Erhard, *apud*, BRITO. *Op. Cit.* p. 28.

<sup>90</sup> A tríade da Revolução Francesa é associada à evolução das dimensões dos direitos fundamentais, sendo que a expressão liberdade é atrelada à primeira dimensão, a expressão igualdade à segunda e a expressão fraternidade à terceira dimensão.

<sup>91</sup> DENNINGER, Erhard. *Op. Cit.* p. 28.

<sup>92</sup> VIEIRA, José Ribas. *A contribuição das Trajetórias Constitucionais Americana e Alemã para redefinir o conceito de Constituição pós 1945*. Perspectivas da Teoria Constitucional Contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006. p. 205.

<sup>93</sup> CAVALIERI, Sergio Filho. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8.ed. São Paulo: Atlas. 2008. p. 230.

lesado o direito de ser indenizado pelos danos sofridos, e o fundamento se encontra nas diretrizes da Teoria do Risco Administrativo.

De toda forma, após o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente em decorrência da redação do artigo 37, §6º, tem-se uma tendência a considerar a responsabilidade civil do Estado como objetiva.<sup>94</sup>

Em suma, pela regra geral do artigo 37, §6º da Constituição a responsabilidade civil do estado deve ser considerada objetiva, não havendo qualquer distinção entre atos comissivos e atos omissivos.

### **3.3.1 Da responsabilidade civil pela falta do serviço e o surgimento das organizações paramilitares**

O ordenamento jurídico brasileiro, não obstante ter consagrado a tese da responsabilização do Estado, nem sempre foi unânime em estabelecer se o ente estatal deveria responder nos moldes das teorias subjetivas ou objetivas.

Dessa forma, o direito passou por um lento processo evolutivo até chegar ao estágio em que se encontra, isto é, adotando a concepção de responsabilidade civil objetiva, fundada apenas nos elementos do nexo de causalidade entre o atuar ou deixar de atuar da administração pública, e o efetivo dano suportado pelo particular.

---

<sup>94</sup> Até a promulgação da Constituição Federal de 1946, o ordenamento jurídico nunca acolheu expressamente a tese da responsabilidade civil objetiva. Até então, a responsabilização do ente estatal era fundada na culpa do funcionário público, sendo a prova deste elemento indispensável. Após o advento da Carta Magna de 1946, tem-se o acolhimento da tese da responsabilidade civil objetiva, tornando-se suficiente para sua caracterização a prova do nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a atividade exercida pelo funcionário público. Ocorre que, o advento da Constituição Cidadã de 1988 reforçou ainda mais a idéia de que a responsabilidade do Estado deve ser objetiva, de modo que ao particular seja permitido o alcance efetivo dos seus direitos constitucionais pela lei maior.

Assim, uma vez ultrapassada a insensata ideia da irresponsabilidade absoluta do Estado, bem como as teses de concepção civilista, pautadas na culpa individual dos agentes públicos, surgiram as teorias publicistas, nascidas na França e fundadas na ideia de que o ente estatal deve se reger pelas normas de direito público e não pelos princípios decorrentes do direito civil.<sup>95</sup>

Nesta fase, a teoria da falta do serviço, também conhecida como teoria da culpa do serviço ou culpa anônima, determina que se o serviço público não funciona, se apresenta de forma defeituosa ou, ainda, é realizado com atraso, o Estado deve ser responsabilizado.<sup>96</sup>

Convém registrar que, de acordo com essa tese, não é preciso que seja comprovada falta ou culpa de qualquer agente público específico, mas tão somente que seja possível de ser demonstrada uma defeituosa condução do serviço oferecido pela administração pública.<sup>97</sup>

Infere-se, desta forma, que a ausência estatal nas áreas favelizadas e mais carentes da cidade do Rio de Janeiro serve como porta de entrada e domínio das milícias.

Em outros termos, independentemente de ser na área de serviço social, segurança ou infraestrutura, verdade é que onde não há presença do Estado, há crescimento de uma manifestação diferenciada de poder representada pela atuação desses grupos paramilitares.

Assim, em razão da redação do disposto no artigo 37, §6º, da Carta Magna, que dispõe que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, uma vez verificada a má prestação do serviço público oferecido ou sua ineficácia, impõe-se o reconhecimento da responsabilidade civil objetiva do Estado.

---

<sup>95</sup> CAMARGO. *Op. Cit.* p. 61.

<sup>96</sup> CAVALIERI. *Op. Cit.* p. 230.

<sup>97</sup> *Idem.*

Não é difícil observar, portanto, que a responsabilidade civil do ente estatal pela falta de serviço decorre diretamente da omissão estatal. Contudo, Celso Antônio Bandeira de Mello entende que a ação geradora da responsabilidade civil da Administração Pública é unicamente a comissiva: a decorrente de omissões, como a falta de serviço, geraria apenas a responsabilidade subjetiva.<sup>98</sup>

Convém ressaltar que o Estado, enquanto pessoa jurídica de direito público seja na esfera federal, estadual ou municipal, também se submete à norma constitucional, bem como as leis infraconstitucionais, de modo que possui o dever jurídico de assegurar direitos, garantias e liberdades, além de reparar os danos causados pelas inúmeras gestões públicas deficientes.

[...] A doutrina da responsabilidade extracontratual do Estado precisa ser reequacionada para, a um só tempo, incentivar o cumprimento dos deveres prestacionais e reparar os danos injustos gerados pela crônica omissão das autoridades públicas. Trata-se de duplo movimento, que pressupõe assimilar a proporcionalidade como proibição simultânea de excessos e inoperância.<sup>99</sup>

Nesse sentido, quando o Estado se omite e permite que alguns dos seus agentes públicos formem grupos paramilitares e que promovam inicialmente o combate ao narcotráfico, consente com a atuação paralela dessas forças armadas e põe em risco o monopólio do controle da segurança pública e do monopólio do uso da força.

Em outros termos, o Estado jamais poderia ter deixado de impedir o progresso das milícias. É inadmissível que seja atribuída a esses grupos criminosos a solução de conflitos paralelos, buscando a redução das áreas controladas pelo tráfico de drogas, porque situações como essas colocam em risco a segurança nacional.

---

<sup>98</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *apud*, BORGES, Alice Gonzalez. *A Responsabilidade Civil do Estado à Luz do CC: Um toque de direito público*. Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 22.

<sup>99</sup> FREITAS, Juarez. *Responsabilidade Civil do Estado e o Princípio da Proporcionalidade: vedação de excesso e de inoperância*. Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros. 2006, p. 170.

Assim, em que pese esmagadora doutrina e jurisprudência dos principais tribunais de justiça do País se posicionarem no sentido de que a responsabilidade civil por omissão é subjetiva, a realidade da cidade do Rio de Janeiro se encontra imersa a uma bandidagem cada vez mais organizada, estruturada e proveniente do próprio quadro de agentes estatais ligados à segurança, o que, por si só, impõe o reconhecimento de uma responsabilidade civil objetiva.

Contudo, a imputação da responsabilidade objetiva ao ente estatal não pode ser fundada na Teoria do Risco Integral, em que não é admitida sequer a demonstração das excludentes de responsabilidade, que permitem eximir ou reduzir o valor indenizatório a ser pago pelo ente.

Na verdade, não se deve confundir responsabilidade objetiva com risco integral da Administração Pública, pois não pode o ente estatal funcionar como uma espécie de segurador universal, sendo punido mesmo que diante de situações em que o cidadão contribuiu para o evento danoso ou, ainda, quando presentes excludentes por caso fortuito ou força maior.

Diante do fato, cabe a seguinte indagação: Como pode então o Estado ser responsabilizado civilmente, se num primeiro momento os grupos paramilitares ingressam nas comunidades legitimados pelo falso discurso de garantia à segurança de todos?

Muito simples. Segurança pública é direito de todos e não pode ser comercializada por agentes integrantes dos órgãos estatais. Assim, se não fosse a omissão do Estado na efetiva prestação dos serviços básicos, dentre os quais se destaca a segurança, não existiria espaço para o aparecimento e fortalecimento das milícias.

[...] O primeiro elemento, o domínio por parte de um grupo irregular, implica automaticamente a ausência do estado, que abdica do seu papel como garante dos direitos dos cidadãos. É claro que esta ausência é secular e as milícias e outros grupos armados só fizeram ocupar este vácuo. Na medida em que não há qualquer norma escrita nem esses grupos estão sujeitos a qualquer controle formal, há um amplo espaço para a existência de arbitrariedades contra os moradores. Ou, melhor dito, a arbitrariedade substitui a norma. Os cidadãos que

residem nesses espaços estão por conseguinte submetidos às regras emanadas pelo grupo dominante ou pelo seu chefe, o(s) 'dono(s) do pedaço'.<sup>100</sup>

Com isso, não obstante as divergências doutrinárias e jurisprudenciais, sendo a responsabilidade do Estado, no tocante à matéria de segurança pública, objetiva, uma vez demonstrados o nexo de causalidade entre a omissão do ente estatal e o dano suportado pelo cidadão, configurado está o dever de indenizar.

### **3.3.2 Da responsabilidade civil objetiva em decorrência da atuação dos agentes públicos integrantes de organizações paramilitares**

Não restam dúvidas que uma das principais características dos grupos milicianos é a presença ostensiva de agentes públicos no controle e na atuação dessas organizações paramilitares.

No entanto, é bem de ver que a participação desses agentes nessas associações criminosas nem sempre apresentou resquícios de ilegalidade ou criminalidade. Pelo contrário, antigamente representavam uma espécie de força protetiva da população e uma possível alternativa para o combate ao tráfico de drogas.

Contudo, a omissão do Estado e a inexistência do narcotráfico em determinadas áreas da cidade fomentaram o desenvolvimento e o crescimento do comércio de atividades inerentes ao serviço público.

Assim, constata-se que ao longo dos anos a atuação dos agentes públicos ligados à área de segurança passou da legalidade à ilicitude. Com isso, a prática desses atos comissivos de natureza ilícita também deve ser imputada ao Estado.

---

<sup>100</sup> CANO. *Op.Cit.* p. 60.

Assim, havendo expressa previsão constitucional no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, e esses grupos inicialmente dominam determinadas regiões da cidade como uma espécie de “polícia privada”, utilizando-se do aparato estatal, como escudo ou provedor de material de combate, privatizando o serviço público de segurança, ao Estado deve ser imputada responsabilização pelos danos suportados pela população.

### **3.3.2.1. Do conceito de agente público integrante de milícias**

Segundo o artigo 37, §6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadores de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Diferentemente do que previa a Carta Magna de 1946, a atual Constituição Federal abandonou a expressão “funcionário público” e passou a fazer uso do conceito de “agente público”, que é mais amplo que o antigamente utilizado, uma vez que esse termo também abrange agentes políticos e particulares colaboradores da Administração Pública.<sup>101</sup>

Assim, em uma análise geral, diante da amplitude agregada ao termo ‘agente público’, tem-se que todos os cidadãos que exercem uma função determinantemente pública, seja transitoriamente ou em caráter definitivo, assumem a qualidade de agente público estatal.

Nesse contexto, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo defendem que agente público é a pessoa física que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição,

---

<sup>101</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros. 2001. p. 263.

designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato cargo, emprego ou função pública.<sup>102</sup>

Todavia, na esteira de entendimento sustentado por Hely Lopes Meirelles, para as vítimas, é indiferente o título pelo qual o causador direto do dano esteja vinculado à Administração; o necessário é que se encontre a serviço do Poder Público, embora atue fora ou além de sua competência administrativa.<sup>103</sup>

Dessa forma, não é necessário que o dano suportado pelo cidadão tenha sido causado no exercício da função pública, bastando, para tanto, que seja em razão dela. Assim, é possível sustentar que esse exercício não é causa condicionante para que seja garantido ao particular o direito indenizatório.

[...] o mínimo necessário para determinar a responsabilidade do Estado é que o cargo tenha influído como causa ocasional do ato, ou que a condição de funcionário tenha sido a oportunidade para a prática do ilícito. Sempre que a condição de agente do Estado tiver contribuído de algum modo para a prática do ato danoso, ainda que simplesmente lhe proporcionando a oportunidade para o comportamento ilícito, responde o Estado pela obrigação ressarcitória. Não se faz mister, portanto, que o exercício da função constitua causa eficiente do evento danoso; basta que ela ministre a ocasião para praticar-se o ato.<sup>104</sup>

Nesse aspecto, portanto, é adotado no ordenamento jurídico vigente a Teoria do Risco Administrativo, segundo a qual o Estado é responsabilizado objetivamente quando houver relação de causalidade entre a conduta do agente público e o dano suportado pela vítima.

Com efeito, o ingresso de policiais militares ou civis, na qualidade de agentes do Estado, em locais de abandono público, promovendo diariamente a comercialização de serviços básicos de competência estatal, bem como o cometimento de inúmeros delitos é suficiente para

---

<sup>102</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 2.ed. São Paulo: Método. 2008. p.122.

<sup>103</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros. p. 627.

<sup>104</sup> CAVALIERI. *Op. Cit.* p. 236.

demonstrar a relação de causalidade necessária para a configuração da responsabilidade do Estado.

Portanto, o fator determinante para se configurar responsabilidade civil do Estado é a existência de um liame entre a função pública que ostenta o agente integrante da milícia e os danos efetivamente causados ao cidadão.

### **3.3.2.2. Da espécie de responsabilidade estatal pelos atos comissivos dos agentes milicianos**

A responsabilidade civil objetiva é constitucionalmente prevista no artigo 37, §6º da Constituição da República Federativa do Brasil e abrange tanto as condutas comissivas do agente público, como as condutas omissivas do ente estatal.

Isso se justifica pelo fato de que não há qualquer previsão expressa no ordenamento jurídico vigente no sentido de restringir a aplicação da norma constitucional apenas às condutas comissivas do agente.

Na verdade, a responsabilidade civil, em especial, deve ser aplicada em desfavor do ente estatal especialmente nas situações em que o próprio agente público é garantidor da não ocorrência de danos.

Em outras palavras, quando este agente possui como função precípua a proteção e segurança pública da população, mas atua em desacordo com os preceitos do ordenamento jurídico na prática de crimes ou comercialização ilícita de serviços públicos, deve ser responsabilizado pessoalmente sem, contudo, afastar a eventual responsabilização do ente estatal.

Diante do fato, é preciso distinguir as duas hipóteses de responsabilidade do Estado, pois ora o ente responderá objetivamente pela conduta ativa dos seus agentes públicos na prática de

atos nocivos e ilícitos contra a população, ora será responsabilizado pela omissão que se revela na flagrante incapacidade de garantir o direito constitucional à segurança pública.

O Estado do Rio de Janeiro está inserido em um quadro de total instabilidade. Visível é a crise na área de segurança pública que decorre da omissão do governo no combate ao crime organizado, bem como da falência das políticas públicas de preparo, controle e punição dos agentes públicos que cometem crimes sob a proteção da farda pública que ostentam em decorrência da função que exercem.

No caso específico de formação e atuação dos grupos milicianos, na sua grande maioria liderados por agentes estatais, observa-se a atuação de policiais formados em academias de polícia e equipados com materiais da própria corporação, que utilizam desse aparato estatal para ingressar em comunidades carentes, dominar a população, promover a venda de serviços públicos e cometer crimes diversos.

Nessas hipóteses, portanto, a responsabilidade do Estado é objetiva pela conduta comissiva desses agentes que, como garantidores, deveriam assegurar segurança à população, e não praticar atos criminosos contra ela.

Ocorre que, além dos atos comissivos dos agentes públicos, o ente estatal também deve ser responsabilizado objetivamente por violar diretamente o princípio da eficiência, por não assegurar o direito à segurança constitucionalmente protegido e, ainda, por não manter uma estrutura adequada ao combate à criminalidade ou por deixar de punir efetivamente seus agentes.

Portanto, nessas situações de omissão estatal é imperioso constatar que o Estado simplesmente não agiu quando tinha obrigação específica de atuar e a sua inação contribuiu especificamente para o evento danoso.

[...] É verdade que a conduta omissiva, por si só, é incapaz de causar o resultado danoso, porquanto o dano sempre decorre de uma causa positiva. Ocorre, porém, que o ordenamento jurídico estabelece a equiparação entre a conduta

omissiva à conduta comissiva, especialmente nas hipóteses em que o agente ligado ao fato é garantidor da não ocorrência do resultado danoso.<sup>105</sup>

Destarte, não obstante a doutrina subdividir a responsabilidade por omissão em genérica e específica, e, ainda, defender que a não atuação do Estado no combate à criminalidade, bem como a eventual falha na prestação do serviço indelegável de segurança pública, ocasionam responsabilidade por omissão genérica, verdade é que a realidade contemporânea que vive a população carioca impõe o reconhecimento de uma responsabilidade por omissão específica.

Com rigor, quando essa omissão se torna algo corriqueiro, a reiterada inação estatal proporciona a ocorrência do evento danoso, e o Estado através de seus agentes ligados à segurança descumpre o dever jurídico de impedir que a população se torne vítima da criminalidade, contribuindo especificamente para o crescimento da onda de violência em que vive a cidade, forçoso reconhecer a responsabilidade civil por omissão específica.

### **3.3.3 A responsabilidade civil objetiva por omissão específica**

A proliferação de milícias decorre diretamente da ausência estatal nas áreas mais carentes da sociedade. Contudo, o domínio territorial por parte desses grupos armados ostenta, de certa forma, o semblante estatal, pois essas organizações em sua grande maioria são compostas de agentes públicos.

Inicialmente, o surgimento dos grupos paramilitares teve por finalidade a contenção do tráfico de drogas em algumas regiões da cidade, bem como a defesa dos cidadãos que ali residiam.

---

<sup>105</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível/Reexame Necessário nº 2009.227.01907. Relator: Des. Rogério de Oliveira Souza. Data do Julgamento em: 19.08.2009.

Ocorre que, a legitimidade relativa que esses agentes adquiriram através do falso discurso de proteção e fim da violência, acabou sendo afastada pelas inúmeras ações criminosas que passaram a praticar constantemente, além da exploração e comercialização ilegal de serviços públicos das mais variadas espécies, e imposição da ordem através de normas de conduta a serem respeitadas pela população local.

O diálogo imposto pelos milicianos passou a exibir como principal elemento de comunicação a ameaça. As pessoas que inicialmente se sentiam seguras com a presença dos milicianos, tornaram-se as principais vítimas dos crimes cometidos por essas organizações criminosas.

Diante desse contexto, observa-se que os locais de domínio paramilitar se encontram em permanente conflito, o que ressalta a fragilidade do sistema de segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

A sociedade não pode mais ser vítima da ineficiência estatal. Assim, imperioso reconhecer que a responsabilidade pela ausência de políticas públicas de distribuição de renda e controle da criminalidade é exclusivamente do Estado.

O problema da omissão estatal ganha maiores proporções quando a violação ao dever jurídico de garantir a segurança pública está intimamente ligado à criação da situação que fomenta a ocorrência do evento danoso.

Em outras palavras, haverá omissão específica quando o Estado, por omissão sua, crie a situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> CAVALIERI. *Op. Cit.* p. 240.

Assim, uma vez demonstrado o dever individualizado de agir do Estado por meio da atuação específica dos seus agentes garantidores, e a produção do dano em função dessa omissão, quando evidentemente o ente estatal tinha o dever jurídico de agir para impedir o resultado, configurada está a responsabilidade civil do Estado por omissão específica.

### **3.3.3.1. Segurança pública: dever específico do Estado**

Nas palavras de Mário Pessoa, a segurança pública pode resultar da simples ausência, mesmo que temporária, dos delitos e contravenções penais.<sup>107</sup> De toda forma, verdade é que nos dias de hoje o assunto assumiu uma importância constitucional, recebendo condição de garantia fundamental.

Diante do fato, observa-se que as atividades ligadas à segurança pública decorrem diretamente do Poder de Polícia da Administração Pública,<sup>108</sup> motivo pelo qual a atuação ou inação dos agentes estatais são norteadas pelo disposto no artigo 37, §6º da Constituição da República.

Com efeito, a regra geral prevista na redação desse dispositivo da Carta Magna demonstra que a responsabilidade civil do estado é objetiva.

Porém, não obstante a citada regra não diferenciar os atos comissivos dos atos omissivos estatais, verdade é que a doutrina e a jurisprudência se dividem quanto à questão da aplicação da tese da responsabilidade civil objetiva às inações do Estado.

---

<sup>107</sup> PESSOA, Mário. *O direito da segurança nacional*, apud, LAZZARINI, Álvaro. *Violência e Segurança: Aspectos do Conflito Social Urbano*. Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2003. p.100.

<sup>108</sup> LAZZARINI. *Op. Cit.* p.101.

A primeira corrente, adotando uma interpretação literal do texto constitucional, posiciona-se no sentido de que a responsabilidade civil do ente estatal é sempre objetiva, pois a Carta Magna em momento algum fez diferença entre os atos comissivos e a inação do estado.

Por outro lado, um segundo posicionamento defende que nos casos de omissão, a responsabilidade do estado será sempre subjetiva, sendo necessário, dessa forma, prova da culpa dos agentes públicos estatais.

Todavia, numa linha de raciocínio mais temperada, surge uma terceira corrente no sentido de que a responsabilidade civil do estado por omissão deve ser observada sob dois ângulos diversos: quando há dever de agir do Estado e quando não há dever específico de agir do Estado.

Nesse sentido, será objetiva a responsabilidade civil do ente estatal por omissão quando houver um dever específico de atuar, em outras palavras, quando a omissão for específica.

De outra forma, será subjetiva a responsabilidade do ente quando houver uma omissão genérica, isto é, quando não for exigido do Estado uma atuação específica.

Portanto, a doutrina pátria estabelece duas espécies de responsabilidade objetiva por omissão: a responsabilidade genérica e a específica. Na primeira, o Estado indiretamente não agiu, ou seja, a omissão decorreu do simples não impedimento do resultado.

Por outro lado, a responsabilidade por omissão específica se configura no momento em que o dano suportado pelo cidadão sucede diretamente da inércia administrativa, quando, naquela determinada situação, o ente estatal tinha por finalidade o impedimento do evento danoso.

Diante do fato, todos os danos que forem causados pelos agentes estatais garantidores da segurança pública, bem como aqueles que decorrerem diretamente da inércia administrativa no controle e expansão de grupos milicianos, devem ser imputados ao Estado.

Assim, em que pese forte posicionamento doutrinário defender que a segurança pública decorre de uma obrigação genérica do Estado, de forma que qualquer entendimento em sentido

contrário favorece a tese de que o ente estatal funciona como um segurador universal, pois não se mostra razoável que haja responsabilização por todo e qualquer tipo de crime praticado contra a população, verdade é que o direito a segurança é constitucionalmente protegido e deve ser imputada ao Estado a responsabilidade por omissão específica quando violada essa garantia.

[...] É de todo impossível reconhecer-se obrigação ressarcitória do Estado pela prática de crime. Se assim não for, o Estado responderá civilmente por todos os delitos praticados. Ao Estado impõe-se o dever de vigilância, mas nunca de vigilância sobre cada cidadão em particular, mesmo porque, se tal exigir-se, não haverá nenhum cidadão para ser policial, porque até éster também teriam o direito de especial vigilância. A vigilância e a proteção dadas pelo Estado circunscrevem-se à manutenção de policial nas ruas, no serviço de policiamento preventivo e ostensivo.<sup>109</sup>

Destarte, infere-se que é inadequada aos dias de hoje a tese de que a segurança pública é apenas um dever genérico do Estado. Tratando-se de serviço indelegável, a segurança da população se encontra concentrada nas mãos dos agentes públicos, que aparecem para a sociedade como garantidores da paz e ordem pública.

Realmente, o Estado não possui estrutura adequada e eficiente para estar presente em todas as áreas do território e, por conseguinte, impedir a ocorrência de crimes praticados contra a população.

Contudo, não obstante ser impossível garantir a presença de agentes públicos em todas as áreas da cidade, verdade é que a existência de grupos milicianos decorre da flagrante falência estatal no combate à criminalidade.

Ora, o Estado não só se omite no não impedimento do evento danoso, como também proporciona o próprio dano, pois há flagrante e ostensiva participação dos seus agentes no seio da marginalidade.

---

<sup>109</sup> CAHALI, Yussef Sahid. *Responsabilidade Civil do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007. p. 431.

Quando uma milícia surge em determinada região da cidade do Rio de Janeiro, domina o território e utiliza o aparato do Estado para se manter no controle da venda de serviços públicos indelegáveis, como a segurança, tem-se uma omissão genérica, que impõe o reconhecimento da culpa do Estado para que haja responsabilização.

[...] a responsabilidade civil do Estado deve ser norteada pela Teoria do Risco Administrativo, valendo dizer, aplica-se sob a modalidade objetiva, nas hipóteses de comportamento comissivo dos agentes públicos, e de forma objetiva ou subjetiva nos casos de omissão do Poder Público. Na hipótese da Administração, por meio dos seus agentes, realizar uma ação positiva, ostensiva, a responsabilidade decorre da simples configuração do dano e do nexo causal entre ele a conduta perpetrada. Em se tratando de omissão administrativa na prestação de um serviço de natureza pública, por pessoas de direito público ou concessionárias, a responsabilidade será objetiva quando a omissão for específica, e subjetiva quando for genérica.<sup>110</sup>

Contudo, quando o ente estatal toma conhecimento da atuação escandalosa das milícias na exploração e comercialização de serviços públicos, da prática de crimes contra a população e, ainda, da utilização do seu aparato e efetivo pessoal na formação desses grupos paramilitares e nada faz, contribuindo, dessa forma, diretamente para a ocorrência de danos, tem-se a responsabilidade por omissão específica.

Assim, se nas regiões dominadas por grupos milicianos existe a presença de agentes públicos, pois integrantes das milícias, e se esses agentes são coniventes com a prática de crimes, nada fazendo para impedir que a população se torne vítima dessas organizações criminosas, há, evidentemente, omissão específica do Estado.

A sociedade carioca não pode mais ser vítima do próprio Estado. Assim, não obstante o entendimento da maior parte da doutrina e jurisprudência no sentido de que não há reconhecimento da responsabilidade civil estatal pela completa impossibilidade de haver um

---

<sup>110</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2009.001.28912. Relator: Des. Maria Augusta Vaz M. de Figueiredo. Data de Julgamento: 04.08.2009.

policial para cada cidadão,<sup>111</sup> é evidente que o Estado deve ser responsabilizado por omissão específica.

Segundo o desembargador Marco Antonio Ibrahim, nos dias de hoje parece despropositado o entendimento de que, numa cidade como o Rio de Janeiro, o Estado não deva ser responsabilizado pelos diários episódios de balas perdidas que têm levado à morte e à incapacidade física milhares de cidadãos inocentes.<sup>112</sup>

Ora, se o Estado não pode dispor de um agente público para cada cidadão no combate a criminalidade, flagrante é a violação a um direito constitucionalmente garantido, e necessária é a sua responsabilização.

Diante desse cenário de risco, é perfeitamente compreensível que a população tenha receio do próprio Estado. A omissão do ente estatal é tão grosseira que o cidadão experimenta danos causados pelos agentes que compõem as bases estatais.

Assim, as normas constitucionais devem ser interpretadas e aplicadas em consonância com a realidade e em favor dos cidadãos, de forma que o Estado seja responsabilizado pela sua omissão quanto ao descumprimento de preceito fundamental, bem como por fomentar, por meio dos seus agentes, ainda mais a prática de crimes.

O direito à segurança pública é dever constitucionalmente imposto ao Estado, que, de forma privativa, tem por obrigação garantir a paz e a ordem pública. Em consequência, quando o ente estatal cria a situação propícia para a ocorrência do evento em situação que tinha o dever de agir para impedir,<sup>113</sup> há responsabilidade civil por omissão específica.

---

<sup>111</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2009.001.31267. Relator: Des. Mônica Tolledo de Oliveira. Data de Julgamento: 20.10.2009.

<sup>112</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2008.001.55126. Relator: Des. IBRAHIM, Marco Antonio Ibrahim. Data de Julgamento: 06.05.2009.

<sup>113</sup> CAVALIERI. *Op. Cit.* p. 240.

Nesse contexto, como considerar genérica a omissão estatal quando ela é corriqueira, está diariamente veiculada nos principais meios de comunicação e cria diretamente a situação danosa à população?

Considerar a responsabilidade civil objetiva por omissão genérica é negar o direito à segurança constitucionalmente protegido e o dever privativo do Estado na proteção dos cidadãos, e na manutenção da paz e da ordem pública.

A segurança pública, nos moldes do artigo 144 da constituição federal, é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Diante do texto constitucional não restam dúvidas de que a omissão do Estado no combate efetivo à criminalidade, que hoje se mostra estampada pelo semblante estatal dos próprios agentes públicos garantidores da segurança é específica.

Enquanto a doutrina e a jurisprudência se mantiverem unidas no sentido de não imputar responsabilidade ao Estado nos casos de omissão quanto à segurança pública, de modo que o ente saia ileso de eventuais condenações, as organizações paramilitares continuarão surgindo nas áreas mais carentes da cidade, e permanecerão explorando o comércio ilegal de serviços públicos.

Nesse sentido, o Estado tem se apresentado omisso em relação às milícias. Não há combate efetivo à organização, mas tão-somente prisões singulares de integrantes dos grupos irregulares que são flagrados no cometimento de crimes corriqueiros.

Assim, a tese de que o Estado não pode ser identificado como segurador universal, pois é inviável que seja garantida a segurança de todos os cidadãos de uma forma geral, deve ser repensada.

Os cidadãos cumpridores de suas obrigações têm legitimidade para cobrar do poder público uma política efetiva de combate às ondas de violência, principalmente, no tocante à

represália efetiva dos agentes públicos que incitam a prática de crimes, a exploração e comércio de serviços públicos.

No momento em que passa ser notória a presença de milicianos em determinada região da cidade, que esses grupos paramilitares compostos em sua grande maioria por agentes públicos ligados à área de segurança atuam em desconformidade com o ordenamento jurídico vigente e que o Estado não atua de forma efetiva no combate às milícias, criando diretamente a situação favorável para a ocorrência do dano, nas circunstâncias que tinha o dever individualizado de agir para impedir o evento danoso, nasce a responsabilidade civil por omissão específica.

É inadmissível que agentes públicos ligados à segurança e que assumem a função de garantidores passem a usar do aparato estatal para extrair lucros com a exploração e venda ilegal de serviços públicos que não existem nas áreas mais carentes da cidade.

Diante disso, a possibilidade de resistência dos cidadãos é ainda mais restrita, pois a credibilidade do estado para investigar e punir desvios dos seus próprios agentes é notoriamente reduzida, e as possibilidades de represálias contra os denunciante se multiplicam.<sup>114</sup>

Em suma, não obstante o Estado não ter o dever de guardar singularmente cada indivíduo, deslocando um agente público para cada membro da sociedade, a responsabilidade estatal por omissão passa a ser específica quando a sua inação está diretamente ligada a ocorrência do dano suportado pela população, nas situações em que tinha o dever jurídico individualizado de agir.

Com efeito, uma vez evidenciada a expansão do fenômeno por meio da prática de inúmeros crimes, surge para o Estado o dever individualizado de agir no combate a essas organizações paramilitares, de modo a garantir proteção a população local.

---

<sup>114</sup> CANO. *Op.Cit.* p.83.

Assim sendo, é possível concluir que a milícia simboliza a falência completa de um estado que é incapaz de controlar a conduta dos seus próprios agentes, dedicados à criminalidade organizada.<sup>115</sup>

Portanto, nessas circunstâncias a responsabilidade civil do estado por omissão é específica, pois a sua inação proporcionou diretamente a situação favorável à configuração dos danos suportados pelos cidadãos residentes dos locais dominados pelos grupos milicianos.

Com efeito, o direito à segurança pública constitucionalmente previsto deve ser imposto ao ente estatal de forma específica, pois foi no momento de sua criação que a população abdicou de sua liberdade para que fosse preservada pelo Estado a garantia à ordem pública e a paz social.

A violação desse preceito constitucional por inatividade estatal implica em omissão específica e conseqüente responsabilidade civil objetiva do Estado, pois flagrante a falha individualizada da Administração Pública no combate à criminalidade.

Ora, se a repressão ao crime é uma atribuição do Estado, somente a ele cabe zelar pela ordem pública e bem estar de toda sociedade. Assim sendo, uma vez descumprido esse dever quando devia agir para impedir qualquer evento danoso, surge uma falha na prestação do serviço de segurança pública e a conseqüente responsabilidade pela omissão estatal.

O avanço desenfreado da violência e a inatividade do Estado no combate às milícias demonstram a inefetividade do direito constitucional à segurança pública e o clamor social pela imposição de uma política penal de maior rigor.

Não restam dúvidas, portanto, que a evolução histórica do Estado, desde o momento de sua criação, denota que o ente estatal tem por obrigação precípua a proteção de toda a população e a garantia de todos os direitos previstos na Constituição da República.

---

<sup>115</sup> *Idem.*

A justificativa apresentada pela maioria da doutrina e jurisprudência no sentido de que o Estado não possui condições para proteger cada cidadão singularmente, pois acabaria se tornando um segurador universal, vai de encontro ao cerne constitucional previsto na Carta Magna de 1988.

Não se pode olvidar que é compromisso governamental instituir políticas públicas capazes de assegurar aos órgãos de combate à criminalidade condições reais de investigar os crimes praticados contra o cidadão e seu patrimônio, de forma que seja assegurado com eficácia o preceito constitucional da segurança pública.

Portanto, tratando-se de segurança pública, o Estado tem o dever de agir e, conseqüentemente, está obrigado a impedir a realização do evento lesivo, sob pena de, na atual realidade social, em que a violência predomina de forma constante e notória, permitir que seja estabelecida a tese da irresponsabilidade estatal.

Assim, se a criação do Estado teve por finalidade cessar todos os confrontos pessoais, de forma que a segurança pública passou a ser um serviço público indelegável, a partir desse momento o ente estatal assumiu um compromisso que toda vez que dele se afastar, deverá arcar com os ônus de sua inatividade.

Em suma, a omissão do Estado no tocante à segurança pública é específica, sendo a flagrante inatividade estatal considerada violação direta a um dever constitucionalmente constituído.

### 3.3.3.2. Inatividade estatal reiterada: fonte de responsabilidade por omissão específica

O histórico da vida urbana é suficiente para demonstrar que as grandes diferenças e desigualdades sociais entre os diversos segmentos populacionais provocam uma onda de instabilidade que reflete diretamente na questão da segurança pública.

Em outras palavras, a miserabilidade social surge como um dos fatores determinantes do crescimento da criminalidade, e que denota a lentidão e o retrocesso do desenvolvimento da sociedade.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, por outro lado, menciona que a insegurança pública acaba sendo gerada pela miséria e sua exploração política, pela provocação do consumo pelos meios de comunicação, pela natalidade irresponsável e, ainda, pelo abandono da Administração Pública da infra-estrutura sanitária e educacional.<sup>116</sup>

No entanto, independentemente das causas da violência nas grandes cidades, como é o caso da cidade do Rio de Janeiro, a atividade jurídica do Estado no tocante ao serviço de segurança pública, constitucionalmente previsto no artigo 144 da Carta Magna de 1988 é indelegável, cabendo tão-somente a ele garantir o direito à ordem pública e a paz social.

Assim sendo, é inegável que a segurança do cidadão, no tocante a sua integridade física e patrimonial, passou a ser um dever único e exclusivo do ente estatal através dos seus órgãos voltados à segurança pública.

Nesse aspecto, os agentes públicos de combate à criminalidade durante muito tempo assumiram o papel de heróis da sociedade. Porém, a realidade carioca vem demonstrando que o crime organizado conta com um novo tentáculo, qual seja, a milícia.

---

<sup>116</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A Segurança Pública na Constituição*. Revista de Informação Legislativa. Brasília. 1991. p.137-138.

Significa dizer que aqueles cidadãos que assumiram o papel de conter a expansão da violência hoje praticam crimes contra a própria população e acabam por tornar ainda maior a responsabilidade do ente estatal.

Em consequência, é impossível considerar apenas a população mais carente e desprivilegiada socialmente como formadora de potenciais criminosos. Ao contrário, é o próprio sistema de segurança pública do Estado que vem gerando redes criminosas organizadas.

Acontece que, mesmo diante desse absurdo, a evolução histórica demonstra que o poder público somente é responsabilizado quando a onda de violência praticada pelos órgãos de segurança pública é questionada do ponto de vista político. Ou seja, quando a polícia, por exemplo, atua na contenção de manifestações públicas e na tortura de presos políticos. Do contrário, a responsabilidade civil é tão-somente atribuída aos próprios agentes públicos.<sup>117</sup>

É bem de ver que o Poder Público, bem como seus permissionários e delegatários são fontes de risco para os administrados e os danos por eles causados, lícitos e ilícitos, por todos devem ser repartidos.<sup>118</sup>

Destarte, nos moldes do disposto no artigo 37, §6º da Constituição da República Federativa do Brasil, as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A orientação desse dispositivo segue no sentido de que a responsabilidade civil extracontratual do Estado será objetiva, independentemente do ato ser de natureza comissiva ou omissiva, desde que, neste último caso, seja específica.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> SILVA. *Op. Cit.* p.29.

<sup>118</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2007.001.35163. Relator: Des. Sirley Abreu Biondi. Data de Julgamento: 01.10.2007.

Dessa forma, se o ente estatal não foi o causador direto do evento danoso, será ele responsabilizado em todas as situações em que estava obrigado a impedir a lesão ou ameaça à direito.

É no momento da inação do Estado que surge a necessidade de se diferenciar a omissão genérica do ente estatal, que ocorre quando se comprova que o Estado não tinha um dever específico de agir, da omissão específica do ente, que se configura quando há uma obrigação individualizada de atuar.

Em consequência, é certo afirmar que sendo a omissão estatal de natureza genérica, não há que se falar em responsabilidade civil objetiva, pois se assim fosse considerada, estaria sendo atribuída ao Estado a condição de segurador universal.

Nesses casos, verifica-se a impossibilidade de garantir a presença do Estado em todos os locais e momentos oferecendo proteção singular a cada indivíduo, de modo que nenhum cidadão venha sofrer qualquer tipo de dano.

Isso, definitivamente, seria uma utopia. Seria considerar, na verdade, que a sociedade se encontra isenta da criminalidade. De toda forma, nos casos de omissão genérica, o Estado apenas é chamado a responder subjetivamente.

Contudo, existem situações em que o ente estatal tem o poder-dever de agir, como é o caso da garantia do direito constitucional à segurança pública, previsto no artigo 144 da Constituição da República.

Nessas hipóteses, portanto, conclui-se que quando o próprio texto constitucional surge como fonte direta da obrigação estatal de garantir a ordem pública e a paz social, a omissão do Estado se configura como específica, pois demonstrado está o dever individualizado de agir.

---

<sup>119</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2007.001.10523. Relator: Des. Nametala Machado Jorge. Data de Julgamento: 16.05. 2007.

Contudo, grande parte da doutrina, nesse ponto específico inerente à segurança pública como fonte de responsabilidade civil, considera que não há responsabilidade civil objetiva do Estado, pois a omissão estatal no tocante à segurança se enquadra nos casos de omissão de natureza genérica.

Em outras palavras, parte da doutrina e da jurisprudência consideram que o Estado não possui condições de estar onipresente todos os momentos em que o cidadão necessita, motivo pelo qual a sua omissão é genérica e a sua responsabilidade é subjetiva.

Todavia, infere-se que ainda que a doutrina e a jurisprudência se posicionem no sentido de que a responsabilidade civil do Estado no caso das milícias seja de natureza subjetiva, por considerar genérica a omissão quanto à questão da segurança pública, verdade é que, toda vez que nas mesmas condições o ente estatal se obrigar a impedir o dano, criando, de certa forma um padrão de comportamento, ao dele se afastar, deverá suportar o ônus de sua inação.

Há quem diga, ademais, que nos casos de omissão específica a conduta omissiva do Estado não deve ser entendida como causa da responsabilidade civil, mas como condição, isto é, se o dano poderia ter sido evitado.<sup>120</sup>

Ora, se a todo o momento está sendo noticiado nos principais veículos de comunicação os locais e modos de atuação dos grupos paramilitares, na sua grande maioria comandados por agentes públicos, a omissão do Estado passa de genérica à específica, pois surge para o ente estatal o dever de prestar segurança de forma efetiva.

Em outros termos, toda vez que se torna de conhecimento público que determinada localidade está sendo controlada por milicianos, e que a população local está sendo vítima da exploração da venda de serviços públicos, surge o dever de agir, pois o Estado passa a ter a possibilidade de enfrentar diretamente a criminalidade.

---

<sup>120</sup> BIONDI. *Op.Cit.* p.7.

Assim, demonstrada a omissão dos agentes públicos, evidenciada está a responsabilidade civil objetiva do Estado.

Em que pese a Administração Pública não poder ser responsabilizada pelos danos causados quando não restar demonstrada a sua omissão no cumprimento dos deveres constitucionalmente previstos na Carta Magna, a omissão específica dos agentes públicos quando comprovado o dever individualizado de agir promove a responsabilização do ente estatal.

De fato, ao Estado não cabe a segurança particular de cada cidadão individualmente considerado, mas a ele cabe agir todas as vezes que se demonstra o perigo de dano ou a própria lesão.

Em consequência, ainda que se considere que a omissão do Estado no tocante à segurança pública é de natureza genérica, verdade é que a reiteração da inatividade estatal proporciona a transformação da omissão genérica em omissão específica.

Embora o Estado não possa vigiar todos os locais da cidade, sob pena de ser considerado segurador universal, uma vez noticiado o crime, com provas robustas de que em determinada localidade existe a domínio de grupos paramilitares que põem em risco a segurança da população ali residente, e o ente estatal permanece inerte por inúmeras vezes, surge a responsabilidade civil objetiva por omissão específica.

É bem de ver, que ainda que a doutrina se negue a entender que a segurança pública deve ser observada à luz da omissão específica, verdade é que a reiteração da inação estatal faz com que a omissão deixe de ser genérica e passe a ser específica.

Ora, se diante do caso concreto restar evidenciado que o Estado deixou de agir em virtude de intransponível dificuldade de fazê-lo, a omissão será genérica. Contudo, se a omissão foi a

causa direta e imediata do não impedimento do evento danoso, a omissão estatal será específica.<sup>121</sup>

A falha na prestação do serviço de segurança pública, na medida em que os agentes públicos atuam com omissão e desídia, deixando de adotar qualquer providência para cessar a atividade criminosa dos milicianos, gera responsabilidade civil para o ente estatal.<sup>122</sup>

Quando se evidencia pelos meios de comunicação que a polícia esteve no local dominado pelas milícias e não adotou qualquer providência para cessar a atividade criminosa desses grupos paramilitares, resta para o Estado a responsabilização pela omissão específica.

É inegável que a realidade contemporânea retrata o despreparo da força policial carioca, bem como a sonegação de serviços básicos à população, o que denota a incapacidade estatal em prover segurança à população.<sup>123</sup>

Portanto, nos casos de flagrante inércia estatal diante de notório fato criminoso, de forma que as reiteradas inações estatais proporcionam ainda mais a manutenção da criminalidade, o Estado deve ser responsabilizado civilmente pela omissão específica em não atuar.

O Estado não tem condições de estar presente em todos os locais da cidade. Da mesma forma, é impossível considerar que o ente estatal é capaz de assegurar segurança a todo e qualquer cidadão individualmente considerado, porquanto a sua omissão nesses casos é tão-somente genérica.

Entretanto, quando a atuação das milícias se torna conhecimento público, inclusive dos órgãos responsáveis pela segurança pública e o Estado se mantém inerte de forma reiterada, há omissão específica.

---

<sup>121</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2009.001.30670. *Relator: Des. Sérgio Jerônimo Abreu da Silveira*. Data de Julgamento: 29.07.2009.

<sup>122</sup> SILVEIRA. *Op. Cit.* p.5.

<sup>123</sup> SOUZA. *Op. Cit.* p.2.

Destarte, é possível considerar que a ainda que inicialmente se tenha uma omissão genérica do Estado, essa inatividade venha a se tornar uma omissão específica, quando o ente estatal podia ter agido e deixou de atuar, proporcionando, nesse instante, o evento danoso.

Resumindo, ainda que a omissão estatal quanto a questão da segurança pública seja considerada pela doutrina e jurisprudência de natureza genérica, ela passará a ser específica toda vez que restar demonstrada a reiterada inatividade do Estado, acarretando a realização do evento danoso.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade civil do Estado evoluiu com o passar do tempo e proporcionou uma maior proteção ao cidadão lesado. Em outras palavras, o Estado abandona a esfera da irresponsabilidade para assumir o semblante de sujeito responsável.

Nesse diapasão, a Constituição da República Federativa do Brasil dispõe, em seu artigo 37, §6º, que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Assim sendo, diante da possibilidade de ser atribuída responsabilidade ao ente estatal, doutrina e jurisprudência reconhecem que o Estado pode ser responsabilizado tanto por atos comissivos quanto pelos seus atos omissivos, pois em momento algum a Carta Magna estabeleceu um único tipo de responsabilidade.

Com efeito, é possível concluir, que, em decorrência da redação do dispositivo constitucional, a regra geral é de que a responsabilidade civil do Estado pelos atos comissivos dos seus agentes é de natureza objetiva, fundada na teoria do risco administrativo.

Em outras palavras, uma vez identificados os elementos conduta, nexos de causalidade e dano, o ente estatal poderá ser responsabilizado objetivamente, salvo nos casos em que restar demonstrada a culpa exclusiva do particular, prova esta que deverá ser produzida pelo próprio Estado.

Contudo, o grande problema está em definir a natureza da responsabilidade civil do Estado nos casos de omissão estatal. Nesse ponto, doutrina e jurisprudência se dividem. Há quem defenda que nos casos de omissão estatal a responsabilidade civil do Estado será subjetiva, fundada na teoria da culpa administrativa.

Nesses casos, não restam dúvidas: haverá direito à indenização. Contudo, caberá ao cidadão lesado provar a culpa na omissão estatal. Ou seja, o particular deverá demonstrar que a simples atuação regular do Estado seria suficiente para evitar o dano suportado.

Além desse posicionamento, há também quem sustente que é preciso diferenciar os atos omissivos genéricos do Estado, dos atos omissivos específicos, pois para cada tipo de ato omissivo há uma modalidade de responsabilidade civil.

Diante do fato, nas hipóteses de omissão genérica, o Estado responderá subjetivamente, enquanto que nos casos de omissão específica, o ente estatal será responsabilizado objetivamente. Porém, a grande dificuldade do tema é estabelecer quais são os parâmetros para que o Estado seja responsabilizado objetivamente na atuação das milícias.

A participação de agentes públicos na formação de grupos milicianos e na prática de crimes contra a população demonstra a falência estatal no combate à criminalidade, bem como levanta a discussão da inefetividade do direito constitucional à segurança pública.

É bem verdade que a maioria da doutrina e da jurisprudência sustentam que segurança pública é dever genérico do Estado, pois é impossível garantir a proteção individual de todo cidadão, e, dessa forma, a responsabilidade civil do Estado é subjetiva. Defende essa corrente, que a responsabilidade civil do Estado adotada no Brasil não está pautada na teoria do risco integral, de modo que o ente estatal não pode ser considerado segurador universal, sendo responsável por indenizar o cidadão lesado em toda e qualquer situação.

No entanto, impende observar que, diferentemente do que sustenta essa doutrina, o direito à segurança pública é constitucionalmente protegido, motivo pelo qual a ele deve ser dada máxima efetividade.<sup>124</sup> A teoria do contratualismo social, justificando a criação do Estado, demonstra, em

---

<sup>124</sup> Segundo Luís Roberto Barroso, em sua obra *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*, por muito tempo no Brasil predominou a falta de efetividade das normas constitucionais. Além de inexistir o reconhecimento

linhas gerais, que o cidadão abriu mão de parte de sua individualidade para que a proteção da sua integridade física e dos seus bens particulares permanecesse concentrada nas mãos do Estado.

Diante disso, observa-se que o próprio texto constitucional se encarregou de estabelecer expressamente no art. 144, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e será exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Portanto, sendo um serviço indelegável, não há que se falar em dever genérico. Todos os postulados constitucionais devem ser efetivados para garantir a preservação dos pilares básicos de um Estado Democrático de Direito, especialmente, nesses tempos de leitura moral da constituição.

Todavia, se ainda assim a doutrina e a jurisprudência se negarem a reconhecer a segurança pública como dever específico do Estado e, com isso, a responsabilidade civil objetiva do ente estatal por omissão específica, a reiteração da inatividade estatal permite esse reconhecimento.

É notório e de certa forma escandalosa a omissão do Estado no combate às milícias. Durante muito tempo esses grupos paramilitares atuaram nas áreas mais carentes da cidade do Rio de Janeiro, e praticaram inúmeros crimes contra a população local.

A venda de serviços básicos inerentes à atividade estatal proporcionou aos milicianos lucros mensais milionários e demonstrou a força econômica que essas organizações criminosas passaram a adquirir com a ausência de atuação do Estado.

---

de sua força normativa, o texto constitucional carecia de aplicabilidade direta e imediata. Contudo, posteriormente, as normas constitucionais conquistaram o *status* de normas jurídicas, dotadas de imperatividade e passaram a servir de base para a interpretação de todas as normas constitucionais, motivo pelo qual passou a ser imperioso o reconhecimento da sua máxima efetividade. Assim, garantir a efetividade da norma constitucional é fazer prevalecer os valores por ela tutelados, bem como concretizar o direito que nela se substancia.

Não há motivo para que o Estado não atue. Não há razões para a omissão do ente estatal no combate a esses grupos armados. Não obstante isto, o que se verifica a todo momento é que o Estado tinha condições de atuar, mas não o fez.

Destarte, nessas situações em que há reiteradas omissões estatais, mesmo flagrantemente noticiadas, constadas e devidamente comprovadas, é necessário o reconhecimento da responsabilidade civil objetiva do Estado por omissão específica.

Em consequência, hoje não há mais possibilidade de se afastar a responsabilidade civil objetiva do Estado nos casos de milícias. O importante, nesse instante, é garantir ao cidadão o direito à indenização quando houver lesão, de modo a garantir a máxima efetividade do postulado constitucional à segurança pública. É a concretização da força normativa da Constituição em tempos de reaproximação do direito e da ética.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 2.ed. São Paulo: Método. 2008.

ALMEIDA, Manuel Antônio de. *Memórias de um Sargento de Milícias*. 24. ed. São Paulo: Atica. 1995.

AMORA, Dimmi. *A difícil tarefa de identificar os realmente pobres*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 30 de agosto de 2008. Caderno O Globo. Rio.

AMORIM, Carlos. *Comando Vermelho: a História Secreta do Crime Organizado*. 4.ed. Rio de Janeiro: Record. 1994.

ANDERSON, Jon Lee. *Calamidade Nacional*. Jornal o Globo. Rio de Janeiro. 08 de julho de 2009. Segundo Caderno.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 44. ed. São Paulo: Globo. 2003.

BARRA, Sérgio Hamilton da Silva. *Entre a Corte e a Cidade: O Rio de Janeiro no tempo do Rei (1808-1821)*, 2006. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <[http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-in/PRG\\_0599.EXE/9555\\_6.PDF?NrOcoSis=30064&CdLinPrg=pt](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-in/PRG_0599.EXE/9555_6.PDF?NrOcoSis=30064&CdLinPrg=pt)>. Acesso em: 15 jan. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros. 2002.

BORGES, Paulo César Corrêa. *Reparação do Crime pelo Estado*. São Paulo: Lemos e Cruz. 2003.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2007.001.10523. Relator: Des. Nametala Machado Jorge. Data de Julgamento: 16.05. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2007.001.35163. Relator: Des. Sirley Abreu Biondi. Data de Julgamento: 01.10.2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2008.001.55126. Relator: Des. IBRAHIM, Marco Antonio Ibrahim. Data de Julgamento: 06.05.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2009.001.28912. Relator: Des. Maria Augusta Vaz M. de Figueiredo. Data de Julgamento: 04.08.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2009.001.30670. *Relator: Des. Sérgio Jerônimo Abreu da Silveira*. Data de Julgamento: 29.07.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2009.001.31267. *Relator: Des. Mônica Tolledo de Oliveira*. Data de Julgamento: 20.10.2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal De Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível/Reexame Necessário nº 2009.227.01907. *Relator: Des. Rogério de Oliveira Souza*. Data do Julgamento em: 19.08.2009.

CAHALI, Yussef Sahid. *Responsabilidade Civil do Estado*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais. 2007.

CALDEIRA, César. Insight Inteligência. 4º trimestre. 2008. *Grupos paramilitares: do extermínio ao controle territorial*. p. 50. Disponível em: <<http://www.insightnet.com.br/inteligencia/43/PDFs/02.pdf>>. Acesso em: 09 jul 2009.

CAMARGO, Luís Antonio de. *A Responsabilidade Civil do Estado e o Erro Judiciário*. Porto Alegre: Síntese. 1999.

CANO, Ignácio. *Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas 'milícias' no Rio de Janeiro*. Disponível em: <[http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/relatorios/%7B628A5214-0F52-4CA7-A324-5B8A896A3F88%7D\\_Relatorio\\_Milicias\\_completo.pdf](http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/relatorios/%7B628A5214-0F52-4CA7-A324-5B8A896A3F88%7D_Relatorio_Milicias_completo.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

CARONE, Edgar. *A Primeira República*. São Paulo: Difel. 1969.

CARVALHO JR., Clóvis de. *As Origens do Estado, apud, BORGES, Paulo César Corrêa. Reparação do Crime pelo Estado*. São Paulo: Lemos e Cruz. 2003.

CÁSSIA, Cristiane de. *A Violência como 'Commodity'*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 28 de agosto de 2008. Caderno O Globo. Rio.

CASTRO, Jeanne Berrance de. *A milícia cidadã: a Guarda Nacional de 1831 a 1850*. São Paulo, 1979, *apud* NUNES, Herlon Ricardo Seixas. 2005. Dissertação (Mestrado em História Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005. *A Guarda Nacional na Província Paraense: representações de uma milícia paramilitar (1831/1840)*. Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1044](http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1044)>. Acesso em: 20 fev. 2009.

CAVALIERI, Sergio Filho. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8º ed. São Paulo: Atlas. 2008.

Coleção das Leis do Império do Brasil. Lei de 18 de Agosto de 1831.

DENNINGER, Erhard. *Racionalidad tecnológica, responsabilidad ética y derecho postmoderno – Lección magistral sobre Lichtenberg*. Escuela Técnica Superior de Darmstadt, *apud*, BRITO,

Marcos Antonio Bezerra. *Constituição e Estado de Segurança nas Decisões do TCFA*. Curitiba: Juruá. 2008.

FERNANDES, Heloísa Rodrigues. *Política e segurança: força pública do estado de São Paulo*. São Paulo, 1974, *apud*, SALDANHA, Flávio Henrique Dias. *Os Oficiais do Povo: A Guarda Nacional em Minas Gerais oitocentista, 1831-1850*. São Paulo: Annablume. 2006.

FERRAZ, Claudio. *A população não quer milícia, quer segurança*. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/39464>>. Acesso em: 17 jul 2009.

FIGUEIREDO, Ivanilda. *As sentinelas de Berlim: Por uma teoria dos direitos fundamentais imune a períodos de exceção*. Constituição e Estado de Segurança nas Decisões do Tribunal Constitucional Federal Alemão. Curitiba: Juruá. 2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros. 2001.

FRANÇA, Ronaldo. *As milícias saem das sombras e o Estado sumiu*. Clipping de artigos, 2007. Disponível em: <<http://clippings-artigos.blogspot.com/2007/01/veja-especial-o-crime-desafia-sociedade.html>>. Acesso em: 20 mai. 2009.

FREIRE, Aluizio. *Nova Guerra no Rio: uma disputa milionária*. Jornal O Dia. Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: <[http://odia.terra.com.br/rio/htm/geral\\_84140.asp](http://odia.terra.com.br/rio/htm/geral_84140.asp)>. Acesso em: 05 out 2009.

FREITAS, Juarez. *Responsabilidade Civil do Estado e o Princípio da Proporcionalidade: vedação de excesso e de inoperância*. Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros. 2006.

FREIXO, Marcelo. Revista Carta Capital. *A Política das Milícias*. Disponível em: <<http://www.clipnaweb.com.br/alerj/consulta/materia.asp?mat=231485&cliente=alerj>>. Acesso em: 20 jul 2009.

GOULART, Gustavo. *Zona de Exclusão Policial*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 09 de outubro de 2008. Caderno O Globo. Rio.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras. 1995.

JAKOBS, Günther. *Derecho Penal Del Ciudadano y Derecho Penal Del Enemig*, *apud*, FIGUEIREDO, Ivanilda. *As sentinelas de Berlim: Por uma teoria dos direitos fundamentais imune a períodos de exceção*. Curitiba: Juruá. 2008.

LAZZARINI, Álvaro. *Comunidade e Polícia*. Temas de Direito Administrativo. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *apud*, BORGES, Alice Gonzalez. *A Responsabilidade Civil do Estado à Luz do CC: Um toque de direito público*. Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros. 2006.

MORAIS, Marcelo Navarro de. *Uma análise da relação entre o Estado e o Tráfico de Drogas: o mito do “Poder Paralelo”*. Artigo (Revista Ciências Sociais em Perspectiva), 2006. Disponível em <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/1434>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

MOREIRA, Antônio José Campos. *RELATORIO CPI*.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A Segurança Pública na Constituição*. Revista de Informação Legislativa. Brasília. 1991.

MUNIZ, Jaqueline; PROENÇA, Domicio. *RELATÓRIO FINAL DA CPI*.

NEVES, Marcus. *RELATÓRIO FINAL DA CPI*.

*O conceito de Poder Nacional*. Estudo publicado em “O Estado de São Paulo”. São Paulo: 13.08.1978.

PESSOA, Mário. *O direito da segurança nacional, apud*, LAZZARINI, Álvaro. *Violência e Segurança: Aspectos do Conflito Social Urbano*. Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2003.

PINHO, Pedro Paulo. *Relatório Final CPI*. p. 35/41. Disponível em: <[http://www.nepp-dh.ufrj.br/relatorio\\_milicia.pdf](http://www.nepp-dh.ufrj.br/relatorio_milicia.pdf)>. Acesso em 08 jul 2009.

PONTES, Fernanda. *Favela S.A.* Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 27 de agosto de 2008. O Globo. Rio.

RAMALHO, Sérgio. *A Milícia Mostra a Sua Cara*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 28 de agosto de 2008. Caderno O Globo. Rio.

\_\_\_\_\_. *Piratas da Milícia*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 13 de abril de 2009. Caderno O Globo. Rio.

\_\_\_\_\_. *Sargento de Milícia desmata outra vez*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 27 de junho de 2009. Caderno O Globo. Rio.

RICO, José Maria e SALAS, Luis. *Delito Insegurança e Polícia. Novas Perspectivas*. Tradução: Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. *O contrato Social*. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes. 1989.

SALDANHA, Flávio Henrique Dias. *Os Oficiais do Povo: A Guarda Nacional em Minas Gerais oitocentista, 1831-1850*. 1.ed. São Paulo: Annablume Editora. 2006.

SANTOS, Edna de Araújo Alves dos. *Polícia Civil x Drogas: Suas Relações Envolventes e Conflitantes*. Rio de Janeiro: Espaço Jurídico. 2002.

SEGURA, David San Martín, *apud*, BRITO, Marcos Antonio Bezerra. *Constituição e Estado de Segurança nas Decisões do TCFA*. Curitiba: Juruá. 2008.

SÉRGIO, Mário. Entrevista – Bloco de Segurança. JORNAL O GLOBO.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24.ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

SILVA, Jorge da. *Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense. 2003.

SILVA, Jaílson de Souza; FERNANDES, Fernando Lannes; BRAGA, Raquel Willadino. Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro. *Grupos Criminosos Armados com Domínio de Território: Reflexões sobre a Territorialidade do Crime na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. 2008. p.16. Disponível em: <[http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/relatorios/%7B628A5214-0F52-4CA7-A324-5B8A896A3F88%7D\\_Relatorio\\_Milicias\\_completo.pdf](http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/relatorios/%7B628A5214-0F52-4CA7-A324-5B8A896A3F88%7D_Relatorio_Milicias_completo.pdf)>. Acesso em: 10 jul 2009.

URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Rio de Janeiro/São Paulo. 1978, *apud*, SALDANHA, Flávio Henrique Dias. *Os Oficiais do Povo: A Guarda Nacional em Minas Gerais oitocentista, 1831-1850*. 1.ed. São Paulo: Annablume Editora. 2006.

*Vidigal (Leblon - São Conrado)*. Disponível em: <<http://www.favelatemmemoira.com.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infolid=36&sid=3>>. Acesso em: 15 jan. 2009.

VIEIRA, José Ribas. *A contribuição das Trajetórias Constitucionais Americana e Alemã para redefinir o conceito de Constituição pós 1945*. Perspectivas da Teoria Constitucional Contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006.

WERNECK, Antônio. *Ex-PM montou milícia até dentro de presídio*. Jornal O Globo. 14 de junho de 2009. Caderno O Globo. Rio.