



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Milícias: Poder Paralelo e Omissão do Estado

Roberta Miranda Cattermol da Rocha Ferreira

Rio de Janeiro  
2011

ROBERTA MIRANDA CATTERMOL DA ROCHA FERREIRA

Milícias: Poder Paralelo e Omissão do Estado

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof. Guilherme Sandoval

Profª Katia Silva

Profª Mônica Areal

Profª Néli Fetzner

Prof. Nelson Tavares

## MILÍCIAS: PODER PARALELO E OMISSÃO DO ESTADO

**Roberta Miranda Cattermol da Rocha Ferreira**

Graduada pela Universidade Candido Mendes. Advogada.

**Resumo:** Com o presente artigo científico pretende-se abordar a questão da responsabilidade civil por omissão específica do Estado em relação aos grupos de milícias, formados por agentes integrantes da Administração Pública. O objetivo central do trabalho é analisar o crescimento expressivo desses grupos de criminosos dentro do próprio Estado, bem como sustentar a responsabilidade civil estatal em relação às condutas ilícitas praticadas por esses agentes contra a sociedade brasileira, em observâncias às regras constitucionais.

**Palavras-chave:** Milícias. Responsabilidade Civil. Estado.

**Sumário:** Introdução. 1. Surgimento dos Grupos de Milícia. 2. Milícia X Facções Criminosas. 3. Poder Paralelo Estatal. 4. Responsabilidade Civil do Estado. Conclusão. Referências

### INTRODUÇÃO

Há anos que a sociedade brasileira se vê refém de grupos integrantes de facções criminosas que lutam pelo domínio do tráfico de drogas nas diversas cidades brasileiras. Esses grupos criminosos sempre foram vistos com “o grande vilão da segurança pública nacional”.

Pode-se falar com tranquilidade que, há décadas, o Estado tenta colocar em prática os diversos planos de segurança pública para o combate ao crime organizado, sem sucesso. Com a escolha do Brasil como sede da Copa de Mundo de 2014 e do Rio de Janeiro como sede dos jogos olímpicos de 2016, esses planos se intensificaram. Prova disso são as recentes invasões

às comunidades dominadas pelo tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro pelas tropas de segurança pública.

Entretanto, de uns anos para cá, as organizações criminosas ligadas ao tráfico de drogas começaram a perder os territórios das comunidades carentes para grupos paramilitares, formados principalmente por policiais militares, policiais civis, bombeiros, entre outros, denominados milícias.

O que se pode notar é que esses grupos cresceram de forma assustadora com o passar dos anos e, cada vez mais, estão dominando as comunidades carentes espalhadas pelo Brasil, que antes eram ocupadas pelo tráfico de drogas, impondo medo, terror e violência por onde passam.

Nesse sentido, o presente trabalho científico aborda a questão da responsabilidade civil objetiva por omissão específica do Estado em relação aos grupos de milícias que integram os quadros da Administração Pública, formando um nefasto poder paralelo estatal.

Para tanto, nos capítulos do presente artigo são explanados o surgimento e as características das milícias e de seus integrantes, demonstrando tratar-se, principalmente, de agentes do Estado na formação de um verdadeiro poder paralelo.

É abordada a diferença entre as milícias e as facções criminosas ligadas ao tráfico de drogas, bem como o relacionamento traçado entre essas duas associações criminosas.

Há um enfoque especial para as conseqüências danosas que as milícias geram para a sociedade, especialmente pelo fato de seus integrantes ostentarem condição de representantes do Estado, o que gera a ideia de poder paralelo estatal e, em consequência, desconfiança e constante estado do medo, impotência e insegurança da sociedade.

No último capítulo, é tratada a questão da responsabilidade civil do estado por ofensa ao direito constitucional à segurança pública inerente a toda sociedade.

Em síntese, o presente trabalho tem o objetivo de demonstrar a responsabilidade civil por omissão específica do Estado pelos atos praticados pelos grupos de milícias, formados, em sua maioria, por agentes do Estado, contra a sociedade.

Pretende-se defender o direito dos cidadãos, que são lesados por atos praticados por milicianos, à indenização em razão da omissão específica do Estado no combate aos crimes praticados por seus agentes.

Durante toda abordagem, são demonstrados os entendimentos jurisprudenciais e doutrinários mais relevantes sobre o tema em debate.

Por fim, importante esclarecer que a relevância deste trabalho pauta-se na repercussão social que as ações criminosas praticadas por agentes estatais têm gerado nas esferas mais carentes da sociedade brasileira, violadoras do direito à segurança pública assegurado constitucionalmente a toda sociedade.

## **1. O SURGIMENTO DOS GRUPOS DE MILÍCIA NO RIO DE JANEIRO**

A segurança pública é um problema que aflige a sociedade brasileira desde os tempos do Brasil Império. A chegada da Família Real Portuguesa ao Rio de Janeiro em 1808 gerou o crescimento desordenado da cidade e o conseqüente aumento da criminalidade, o que ensejou a criação de uma Guarda Real de Polícia<sup>1</sup>, voltada para o combate do caos social ali instalado.

A Guarda Real de Polícia do império era considerada como uma milícia. Entretanto, o termo milícia da época do Brasil Império não tinha o mesmo sentido empregado na atualidade, mas se assemelhava ao significado apontado pelos dicionários, no sentido de serem tropas auxiliares de segunda linha.

---

<sup>1</sup> BARRA, Sergio Hamilton . *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: 10 de maio de 2011.

Atualmente, o termo milícia significa<sup>2</sup> qualidade, condição ou estado de guerreiros de um determinado grupo de indivíduos que se organizam para pôr fim a situações de ameaça à segurança pública, como invasões inimigas, revoltas armadas ou desastres naturais.

Há muitos anos, os morros da cidade do Rio de Janeiro, habitados pela parcela mais carente da sociedade, sofrem o domínio de facções ligadas ao tráfico de drogas. Entretanto, de uns anos para cá, essa realidade vem, gradativamente, se modificando, visto que os espaços anteriormente ocupados por essas facções estão sendo tomados por grupos de milícias, formados, em sua grande maioria, por agentes públicos – policiais, bombeiros, agentes penitenciários e, até mesmo, militares.

As milícias surgiram, dentro no panorama social contemporâneo, como uma forma de segurança alternativa oferecida, com o intuito de acabar com o domínio exercido pelo tráfico de drogas nas comunidades carentes.

A favela Rio das Pedras, situada em Jacarepaguá, no Rio de Janeiro, foi um dos primeiros pontos em que a milícia se instalou. Em 1979, comerciantes locais “contrataram” os serviços de policiais para impedir a invasão da comunidade por traficantes de drogas e outros criminosos.

A partir de então, teve início a expansão das forças milicianas como uma forma de segurança alternativa, em que era oferecia às comunidades a oportunidade de se livrar das organizações criminosas ligadas ao tráfico de drogas.

Com o sucesso das operações de expulsão do tráfico das comunidades, os grupos de milícias tiveram grande apoio popular dentro das favelas, o que fez com que fossem eleitos integrantes das milícias a cargos de líderes comunitários daquelas localidades

---

<sup>2</sup> SILVA, Mario Bezerra. *Milícias, Privatização Da Segurança Pública*. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/doutrina-artigos/milicia-privatizacao-da-seguranca-publica-819450.html>> Acesso em: 10 de maio de 2011.

O apoio político a esses grupos foi tão grande que até mesmo um Prefeito da cidade do Rio de Janeiro chegou a chamá-las de “*autodefesas comunitárias*” e de “*uma mal menor do que o tráfico*”.

Entretanto, não demorou muito para que o apoio popular diminuísse e que a imagem positiva das milícias caísse por terra. Isso porque com a expulsão dos traficantes e após conseguir o apoio popular da comunidade, a milícia dominava a região com violência e passava a impor a sua presença com a exigência de pagamentos de taxas semanais dos moradores, sob pretexto de manutenção da segurança<sup>3</sup>.

Como as facções criminosas, os milicianos passaram a impor toques de recolher e regras rígidas nas comunidades, sob pena de castigos violentos em caso de descumprimento. Além disso, aos poucos, começaram a controlar o fornecimento de gás, sinal de televisão e internet, prestação irregular de transporte alternativo, entre outros. Em poucos anos, parcela das comunidades do Rio de Janeiro foram tomadas, paulatinamente, por grupos de milícias que viram nesta ocupação uma atividade extremamente rentável.

Em razão disso, nos últimos dez anos, travou-se uma batalha acirrada entre as facções ligadas ao tráfico de drogas e os grupos de milícias pelo domínio das comunidades carentes, o que acarretou num crescimento assustador de comunidades dominadas pelas milícias e a consequente perda de terreno dos traficantes de drogas.

Com efeito, as milícias cresceram e, com o passar dos anos, tronaram-se mais poderosas e expandiram seus territórios e suas áreas de atuação. Elas nasceram dentro dos setores de segurança pública e se transformaram em um crime organizado dentro do próprio Estado e atuando em diversas esferas do poder.

---

<sup>3</sup> VELOSO, Felipe. *Tropa de Elite 2: Uma falha chamada segurança pública*. Disponível em: <<http://www.ambrosia.com.br/2010/10/14/tropa-de-elite-2-uma-falha-chamada-seguranca-publica/>> Acesso em: 10 de maio de 2011.

O que se observa é a utilização pelas milícias do aparato estatal e da condição de serem agentes do Estado para oferecer segurança e propagar o medo e a violência dentro das comunidades.

No início, os milicianos exigiam dos moradores o pagamento de taxas para garantir a segurança na comunidade e condicionavam a prestação de serviços de gás e luz, bem como o serviço de transporte privado ao pagamento de outras taxas. Hoje, os negócios se expandiram e, além dessas atividades, foram incluídas a exploração sexual de menores, do jogo do bicho e das máquinas de caça niqueis, assim como a venda de drogas e o comércio ilegal de armas.

Não fosse somente isso, com a tomada crescente dos territórios, os milicianos acabaram dominando, também, o voto dos moradores e tornaram-se importantes cabos eleitorais de diversos segmentos políticos da sociedade em troca de indicações a cargos públicos. Com isso, foram eleitos líderes das milícias a importantes cargos políticos, tais como os de Vereador e de Deputado.

No ano de 2008, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), presidida pelo Deputado Estadual Marcelo Freixo, na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro para apurar o envolvimento de alguns vereadores com os grupos de milícias.

Com efeito, pela primeira vez o governo estadual do Rio de Janeiro reconheceu a existência de grupos milicianos e a ameaça que estes representavam ao poder do Estado. Foi assim que o Secretário de Segurança Pública do Estado e o Chefe de Polícia Militar confirmaram a existência das milícias e deram início a investigações de policiais suspeitos de envolvimento com atividades ilegais ligadas às milícias.

Contudo, apesar do governo estadual ter reconhecido a existência e o poder desses grupos paramilitares, até hoje pouco se fez para efetivamente combater esse novo inimigo e como consequência disso as milícias crescem e se fortalecem livremente dentro das comunidades e de diversos setores do poder público.



A segurança oferecida por grupos privados representa a quebra do monopólio estatal do uso da violência e demonstra a incapacidade do Estado de oferecer segurança pública à população, o que é assegurado constitucionalmente aos cidadãos brasileiros como forma de direito e garantia fundamental.

Evidente, dessa forma, que além da patente ameaça à segurança pública nacional, tais ações criminosas geram prejuízos enormes para a sociedade brasileira e para a Administração Pública e fazem nascer verdadeiro Poder Paralelo Estatal, o que revela uma latente ameaça ao Estado Democrático de Direito.

Dentro dessa ótica, verifica-se que crime, polícia e política se misturam e formam uma perigosa combinação.

## **2. MILÍCIAS X ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS LIGADAS AO TRÁFICO DE DROGAS**

De início, é importante analisar o contexto histórico do Brasil para verificar a origem da formação das organizações criminosas no Estado do Rio de Janeiro.

A ocupação dos morros da cidade do Rio de Janeiro por parcela da população menos favorecida remonta ao final do século XIX e início do século XX. Nessa época, o Brasil vivia o início da República, período que foi marcado por duas ideias centrais que norteavam a atuação do Poder Público em relação à cidade: civilizar e higienizar.

Civilizar significava impor à cidade padrões urbanos e comportamentais similares às capitais européias, principalmente Paris. O objetivo do Estado era de consolidar a inserção do Brasil no modelo capitalista internacional, na busca da facilitação de circulação de mercadorias e de construção de espaços simbólicos que revelassem os valores de uma elite cosmopolitana.

Higienizar era a primeira tarefa a ser desenvolvida para dar início ao processo de civilização da cidade, uma vez que, à época, saneamento e hábitos de higiene eram precários, o que contribuía para a proliferação de maus cheiros e de diversas doenças. Para se ter uma ideia, cotidianamente, escravos despejavam nas ruas excrementos recolhidos das casas de seus senhores.

A natureza bela e exuberante da cidade contrastava com a sujeira, mau cheiro e a presença de “vadios” e “desocupados” pelo centro da cidade, o que se revelava verdadeiro entrave ao processo de civilização, rumo à construção de uma elite cosmopolita.

Deu-se início ao processo de higienização com obras para instalação de sistema de abastecimento de água e esgoto e limpeza das ruas da cidade. Contudo, no caminho do modelo capitalista almejado havia mais um obstáculo a ser removido: a população pobre que, em sua grande maioria, era descendente de escravos, mestiços e imigrantes, e ocupava as ruas centrais da cidade, vivendo em habitações coletivas (cortiços), espalhadas pelas ruas estreitas do Centro.

Com efeito, mais um passo rumo à civilização foi dado com a demolição de mais de 700 habitações coletivas em um curto espaço de tempo, removendo aquela população pobre do centro do Rio de Janeiro.

A solução encontrada resolveu uma série de problemas, mas gerou uma indagação: O que fazer com essa população? Ao mesmo tempo em que ela representava um obstáculo à concretização dos objetivos do Estado, essas pessoas eram necessárias para viabilizar o trabalho braçal a ser realizado. Assim, entendeu-se que essas pessoas deveriam ficar longe do centro, mas nem tanto.

A ocupação dos morros retrata a história de uma cidade que pretendia ser moderna e cosmopolita, mas que queria afastar dos centros urbanos a população pobre e de “segunda linha”.

É dessa época que surgiu a ideia de separação entre a população habitante do morro e da cidade civilizada. Naquele viviam os relegados pelo Estado, que precisavam ser “escondidos” para que se formasse a metrópole cosmopolita tropical, enquanto que nesta viviam os mais abastados que formavam a elite carioca.

Foi assim que os morros da cidade do Rio de Janeiro cresceram e se desenvolveram sem qualquer intromissão do Estado, que sempre se manteve omissos em relação à população que ali vivia.

O abandono estatal de décadas propiciou a formação de um ambiente sem ordens ou limites, gerando a ocupação desordenada dos morros da cidade por parcela da população relegada pelo Estado.

Com o passar dos anos, e diante da permanente omissão do Estado, os morros da cidade tornaram-se atraentes para a formação de grupos criminosos, em razão da total ausência estatal. Com isso, em pouco tempo, criminosos passaram a dominar esses territórios e ditar as regras sociais das famílias que ali viviam.

A consequência dessa longa omissão do Estado é de que a cidade do Rio de Janeiro tenha uma população de aproximadamente 16 milhões de pessoas<sup>4</sup> e que mais de 20% desse número, o que equivale de forma aproximada a 3,2 milhões de pessoas, viva em favelas dominadas pelo tráfico.

Trata-se de um número alarmante, com origem na ausência do Estado dessas localidades carentes durante décadas, o que gerou a desordem pública e social, tornando esses locais campos férteis para a proliferação do crime organizado. Não fosse somente isso, a escandalosa polícia corrupta carioca também pode ser apontada como uma das principais razões para o rápido crescimento do domínio do tráfico de drogas nos morros da cidade.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=RJ>> Acesso em: 15 de setembro de 2011.

Atualmente, o domínio das favelas cariocas é disputado por três principais facções criminosas, que travam verdadeira guerra civil pelo domínio de territórios para a venda de entorpecentes na cidade.

Ocorre que, recentemente, grupos paramilitares formados por milicianos entraram na briga pelo domínio de territórios, o que fez com que o tráfico de drogas perdesse espaço e importantes pontos de venda de drogas no Estado.

As três principais facções criminosas existentes no Estado são: Comando Vermelho, Terceiro Comando e Amigos dos Amigos. Dentre esses grupos, o primeiro a surgir foi o Comando Vermelho, criado em 1979, no presídio Cândido Mendes, na Ilha Grande.

Ele era formado por presos comuns e por militantes de grupos armados que lutavam contra o regime militar e, de início, denominou-se Falange Vermelha<sup>5</sup>. Esse grupo pregava a paz, a justiça e a liberdade e foi criado visando, principalmente, a melhoria das condições dos detentos dentro do presídio, bem como para financiar as fugas dos presos.

Com o passar dos anos, os ideais iniciais da Falange Vermelha foram corrompidos e este grupo se tornou numa organização criminosa, agora denominada de Comando Vermelho.

Esse novo grupo ultrapassou os limites da unidade prisional de Ilha Grande e passou a dedicar-se exclusivamente a atividades criminosas, exercendo o domínio do tráfico de drogas e cometendo diversos crimes na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

Durante os anos 90, o Comando Vermelho foi uma das organizações criminosas mais poderosas da cidade do Rio de Janeiro, tendo a cocaína como a grande responsável pela ampliação de seu poderio econômico. Com efeito, o Brasil passou a integrar a rota da droga, e tornou-se num ponto de distribuição de drogas para a Europa e num lucrativo mercado consumidor.

Em razão do crescimento e da visibilidade dos negócios do tráfico, observou-se o aumento do uso de armamentos pesados pelos traficantes, o que transformou a disputa e a

---

<sup>5</sup> Disponível em: [http://PT.wikipedia.org/wiki/Comando\\_Vermelho](http://PT.wikipedia.org/wiki/Comando_Vermelho)> Acesso em 15 de setembro de 2011.

manutenção pelo domínio das vendas de drogas numa briga militarizada, envolvendo diferentes facções criminosas e a polícia.

Diante do grande poderio econômico e bélico ostentado, essa organização criminosa expande os seus territórios com a invasão de novas favelas, o que faz aumentar ainda mais seu mercado e, como consequência, seu poder.

Em 1994, surge uma nova facção criminosa denominada de Terceiro Comando, formada da dissidência do Comando Vermelho e por policiais que passaram a integrar a organização.

A partir desse momento, travou-se uma batalha entre as duas facções rivais pelo domínio dos pontos de venda de drogas nas favelas do Rio de Janeiro e o Terceiro Comando passou a dominar as comunidades localizadas nas zonas oeste e norte, áreas mais periféricas da cidade.

No ano de 1998, o Terceiro Comando aliou-se à outra organização criminosa, denominada Amigos dos Amigos (ADA), o que resultou no fortalecimento e ampliação daquela facção. Entretanto, em 2002, ocorre uma dissidência e surge o Terceiro Comando Puro.

Dentro desse panorama, atualmente, verifica-se que no Estado do Rio de Janeiro existem três principais facções criminosas que travam uma disputa acirrada e sangrenta pelo controle da venda de drogas nas comunidades carentes da cidade. Isso se justifica pelo alto grau de lucratividade que essa atividade ilícita proporciona, bem como pelo poder econômico e social conferido aos integrantes desses grupos.

Em 2008, a Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro realizou um estudo<sup>6</sup> em que se estimou que o tráfico de drogas no Rio de Janeiro future entre 316 e 633 milhões de

---

<sup>6</sup> RIO DE JANEIRO. Sub-Secretaria de Estudos Econômicos. *A Economia do Tráfico na Cidade do Rio de Janeiro: uma tentativa de calcular o valor do negócio*. Disponível em: <[http://www.fazenda.rj.gov.br/portal/ShowBinary/BEA%20Repository/site\\_fazenda/transpFiscal/estudoseconomicos/pdf/NT\\_2008\\_35.pdf](http://www.fazenda.rj.gov.br/portal/ShowBinary/BEA%20Repository/site_fazenda/transpFiscal/estudoseconomicos/pdf/NT_2008_35.pdf)> Acesso em: 15 de setembro de 2011.

reais por ano. Esse faturamento é significativo e representa 0,2% do PIB do Estado do Rio de Janeiro, estimado em R\$300 bilhões anuais.

Essas organizações criminosas são formadas quase em sua totalidade por jovens moradores de comunidades carentes que, sem qualquer perspectiva de vida, são iludidos com a promessa de dinheiro fácil e acabam entrando para o tráfico de drogas, como uma maneira de obter dinheiro, poder e respeito da comunidade.

Dentro dessas comunidades abandonadas pelo Poder Público, os traficantes são vistos pela população local como uma autoridade absoluta a ser seguida e respeitada, cabendo a eles a solução de conflitos e a punição de crimes, além de serem responsáveis por prover as necessidades da vida cotidiana da comunidade, com a distribuição de cestas básicas e a realização de benfeitorias. A autoridade e poder dos traficantes são tão grandes que nas comunidades por eles dominadas existem regras próprias ditadas por chefes do tráfico para dirimir conflitos entre os moradores e definir regras sociais a serem seguidas.

A comunidade é refém do tráfico de drogas e tem que se conformar com as regras impostas, sob pena de se sujeitar a terríveis consequências que vão desde o banimento da comunidade até mesmo a execuções. A população convive com medo da violência imposta pelos criminosos e dos constantes conflitos travados com a polícia e com as facções rivais.

Apesar da venda de entorpecente ser a principal atividade ilícita exercida por traficantes, ela não é a única, tendo em vista que esses criminosos realizam crimes de toda a espécie, tais como: roubo de carros, motos e cargas, furtos de caixas eletrônicos, sequestros relâmpagos, venda de armamentos, prestação de serviços de TV a cabo e de banda larga piratas, fornecimento de gás, além dos pequenos roubos e furtos realizados por toda cidade, atividades paralelas de suporte financeiro ao tráfico.

Nesse panorama, percebe-se que o tráfico e a milícia apresentam algumas semelhanças, mas, a rigor, verifica-se que são grupos bem distintos. O primeiro tem como

atividade principal a venda de entorpecentes, ao passo que o segundo explora, principalmente, a segurança privada das comunidades dominadas.

Uma das principais diferenças entre tráfico e milícia é a composição desses grupos, uma vez que este último é composto, principalmente, por agentes do setor de segurança pública do Estado, reformados ou da ativa, integrantes das polícias civil e militar, do corpo de bombeiros e até mesmo das forças armadas, enquanto aquele é formado por jovens com baixíssima escolaridade moradores das comunidades, que são atraídos pelo tráfico pela promessa de dinheiro fácil, poder e reconhecimento.

As milícias invadem as áreas dominadas pelo tráfico e, ao ocupar as comunidades, eliminam a venda de entorpecentes da localidade, mas passam a explorar a outras atividades ilícitas praticadas pelo tráfico no local.

Sendo assim, tudo que era gerenciado pelo tráfico de drogas, à exceção do comércio ilícito de entorpecentes, passa para as mãos da milícia que, além dessas atividades, introduziu na vida dos moradores a cobrança de uma mensalidade como contraprestação da segurança privada.

Além da grande motivação econômica proporcionada por essas atividades ilícitas, as milícias também objetivam influenciar na esfera política das localidades dominadas, com a criação de verdadeiros currais eleitorais para eleger seus membros a importantes cargos políticos no poder legislativo e executivo, o que faz com que esses grupos se tornem cada vez mais influentes na sociedade brasileira.

O exercício do poder das milícias passa por três principais eixos: controle de territórios carentes abandonados pelo Estado; extorsão direta dos moradores pela exploração de diversos serviços na comunidade; e formação de braços políticos nas comunidades almejando a eleição de milicianos a cargos públicos.

Nesse sentido, observa-se uma nítida diferença entre milicianos e traficantes, na medida em que estes são jovens moradores de comunidades, marginalizados pela sociedade e

com baixo índice de escolaridade que veem no tráfico uma forma de conseguir ascensão econômica e social, além de alcançar respeito e poder dentro da comunidade.

Ao contrário, os milicianos são agentes públicos do Estado, em sua grande maioria, moradores de comunidades carentes, que ganham baixíssimos salários e que se corrompem em busca de dinheiro e poder.

Assim como os traficantes, as milícias agem no vácuo deixado pelo Poder Público, mas, diferentemente do tráfico, revelam-se uma das quadrilhas mais organizadas do Rio de Janeiro, tendo em vista que surgem de dentro do Estado e se utilizam do aparato estatal (inteligência, informações privilegiadas, armamento de combate, veículos, informática, dinheiro público etc.) para praticar crimes contra o próprio Estado.

Verifica-se, portanto, uma fragilidade muito grande das áreas de segurança pública do governo, visto que o inimigo está dentro do poder e controla silenciosamente todos os passos do Estado na luta ao crime organizado, revelando-se um verdadeiro poder paralelo estatal.

### **3. PODER PARELO ESTATAL**

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Município e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito, nos termos do art. 1º da Constituição Federal.

O Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar a todos o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, segurança, bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos da sociedade.

A Constituição de 1988 adotou a forma de Estado o federalismo, caracterizado pelo princípio da autonomia e da participação política da sociedade. A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências entre os entes da federação.



A organização da administração pública deverá ser direta ou indireta e será exercida por qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A administração pública é a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, formada por um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

A Constituição Federal, visando, principalmente, evitar arbítrio e desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência da separação dos Poderes do Estado, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam: legislação, administração e jurisdição, que são atribuídas, respectivamente, a três diferentes órgãos independentes entre si: legislativo, executivo e judiciário.

O Estado é composto por diversos agentes públicos que são legitimados a atuar em nome do Estado em prol da coletividade, visando resguardar o fiel cumprimento das normas constitucionais estabelecidas.

Entretanto, e na grande maioria das vezes, o que se verifica é que aqueles agentes que deveriam representar o povo e garantir o cumprimento dos direitos e garantias fundamentais assegurados constitucionalmente se valem de suas posições para tirar proveito próprio em detrimento da população.

Importante destacar que os agentes do Estado que formam os grupos de milícias atuam nas comunidades se valendo da sua condição de agente público, com utilização de aparatos disponibilizados pelo próprio Estado para a prática de diversos crimes, além de adquirirem a confiança da população local por meio dessa falsa representatividade do Estado.

As milícias se enquadram no conceito internacional de crime organizado, em razão de seu auto-padrão organizativo, pela racionalidade do tipo de empresário da corporação criminosa que oferece bens e serviço ilícitos, tais como drogas, prostituição, e vem investindo seus lucros em setores legais da economia, além de utilizarem métodos violentos com a

finalidade de ocupar posições proeminentes ou ter o monopólio do mercado, obtenção de lucro máximo sem necessidade de realizar grandes investimentos, redução dos custos e controle da mão-de-obra. Não fosse somente isso, valem-se da corrupção da força policial e do Poder Judiciário, estabelecem relações com o poder político, utilizam técnicas de intimidação e realizam homicídios, seja para neutralizar a aplicação da lei, seja para obter decisões políticas favoráveis ou para atingir seus objetivos.

Nessa mesma linha, o Procurador Antônio José Campos Moreira<sup>7</sup> entende que milícia configura crime de quadrilha e destaca que o crime organizado é hoje, em todo planeta, uma atividade empresarial, um negócio. Para o procurador “não há crime organizado sem que haja um braço no Estado – braço na polícia, braço no poder político, inclusive nas esferas do Poder Judiciário e do Ministério Público”.

O fato das milícias serem compostas por membros dos órgãos de segurança pública dificulta que eles sejam entregues à justiça e sejam julgados pelo Poder Judiciário, tendo em vista a forte influência que esses grupos exercem sobre os diversos órgãos do Estado.

Impende ressaltar que a participação dos agentes do Estado na formação dos grupos de milícias é amplamente divulgada pelos próprios milicianos e isso é importante porque traz o diferencial das milícias em relação às quadrilhas de traficantes.

Essa publicidade serve como alavanca na tentativa de legitimação das milícias, opostas ao tráfico de drogas, pois o miliciano quer “representar” o Estado dentro das comunidades. Dessa forma, a milícia apresenta as seguintes vantagens à população: O miliciano é um policial e, por isso, é também um profissional da segurança pública e pagar um miliciano seria o equivalente a contratar um profissional com competência técnica; como os milicianos são policiais, qualquer tentativa de retomada do território pelo tráfico de drogas será combatida

---

<sup>7</sup> RIO DE JANEIRO. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Relatório final da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <[www.marcelofreixo.com.br/site/upload/relatoriofinalportugues.pdf](http://www.marcelofreixo.com.br/site/upload/relatoriofinalportugues.pdf)> Acesso em: 12 de outubro de 2011.

pela milícia; divulgar a condição de agentes do Estado é garantir a inexistência de confrontos com a polícia, pois se na guerra da polícia com o poder paralelo os policiais assumem este, a guerra simplesmente acaba e com ela a insegurança provocada na população pelas incursões da polícia dentro das comunidades.

Assim, a divulgação da condição dos milicianos como integrantes dos quadros da Administração Pública só traz benefícios à milícia, pois faz como que ela seja legitimada dentro das comunidades, além de limitar a resistência dos moradores quanto a sua ocupação, tendo em vista que os milicianos praticantes de extorsão são membros do Estado.

É diante de uma opção política que se absteve nos últimos anos de oferecer segurança pública à população que os comércios ilegais de segurança se expandem e dão origem à privatização informal da segurança.

Não há dúvidas de que a omissão do Estado em promover políticas públicas de inclusão social e econômica e a conivência das autoridades encarregadas de garantir a segurança pública são os grandes responsáveis pelo crescimento das milícias que se apresenta hoje. O que se verifica hoje é que, em razão da omissão estatal representantes do Estado utilizam de maneira ilegal os instrumentos do próprio Estado para extorquir, intimidar e subjugar milhares de cidadãos brasileiros, revelando-se a existência de verdadeiro poder paralelo estatal.

#### **4. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

O art. 37, §6º, da Constituição da República Federativa do Brasil prevê a responsabilidade civil objetiva do Estado e abrange tanto as condutas comissivas dos agentes públicos, como as condutas omissivas do ente estatal, em textual<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 12 de outubro de 2011.

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

No âmbito do Direito Público, a responsabilidade civil da Administração Pública evidencia-se na obrigação que tem o Estado de indenizar os danos patrimoniais ou morais que seus agentes, atuando em seu nome, na qualidade de agentes públicos, causem à esfera juridicamente tutelada dos particulares.

Entretanto, é preciso distinguir as hipóteses de responsabilidade civil do Estado em duas vertentes. O Estado será responsabilizado civilmente pela ação de seus agentes na prática de atos ilícitos contra a população, bem como será responsabilizado por sua omissão na garantia do direito constitucional à segurança pública.

Na hipótese da atuação das milícias, verifica-se que a responsabilidade do Estado é objetiva pela conduta comissiva de seus agentes que, nesta qualidade, equipados com materiais do próprio Estado e ostentado a condição de agentes estatais, cometem diversos crimes contra a população do Estado.

Além dos atos comissivos praticados pelos agentes públicos, o Estado deve, ainda, ser responsabilizado por violar diretamente o princípio da eficiência, em razão de não assegurar à população o direito à segurança constitucionalmente assegurado como um direito fundamental.

Assim, verifica-se que o Estado simplesmente se omitiu quando tinha a obrigação específica de agir e essa inatividade contribuiu efetivamente para a ocorrência do evento danoso. Isso porque a reiterada omissão Estatal propicia a ocorrência do dano à sociedade, o que faz com que o Estado descumpra seu dever jurídico de zelar pela segurança dos cidadãos, contribuindo especificamente com o crescimento da violência e da insegurança, o que enseja o reconhecimento de sua responsabilidade civil por omissão específica.

A omissão específica do Estado ocorre sempre que, por sua omissão, crie a situação propícia para a ocorrência do evento danoso em situação que tinha o dever de agir para impedir a sua ocorrência.

Dessa forma, demonstrado o dever o Estado em agir por meio de atuação específica, ou seja, quando o ente estatal tinha o dever jurídico de agir para impedir o resultado danoso, mas esse ocorre em razão de sua omissão, configurada está a responsabilidade civil do Estado por omissão específica.

Não obstante a Constituição Federal demonstrar que a responsabilidade do Estado é objetiva, ela não diferencia os atos comissivos dos atos omissivos estatais. Nesse sentido, a doutrina e a jurisprudência se dividem quanto à questão da aplicação da tese da responsabilidade civil objetiva nas omissões Estatais.

Uma primeira corrente, defendida por Hely Lopes Meirelles, faz uma interpretação literal do dispositivo constitucional, entendendo que a responsabilidade civil do Estado é sempre objetiva, pois a Constituição Federal em momento algum faz diferença entre atos comissivos e omissivos do Estado.

Para o referido autor<sup>9</sup> “o constituinte estabeleceu para todas as entidades estatais e seus desmembramentos administrativos a obrigação de indenizar o dano causado a terceiro por seus serviços, independentemente da prova de culpa no cometimento da lesão.”

Em sentido oposto, a segunda corrente, defendida Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>10</sup> e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, sustenta a tese de que em casos de omissão do Estado, sua responsabilidade será sempre subjetiva, fazendo-se necessária a prova da culpa dos agentes do Estado.

---

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 653.

<sup>10</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.

Surge, ainda, uma terceira corrente, defendida por Sergio Cavalieri Filho, que estabelece que a responsabilidade civil do Estado deve ser analisada por dois prismas: quando há o dever de agir do Estado e quando não há o dever específico de agir.

De acordo com esse entendimento, a responsabilidade civil por omissão do Estado será objetiva quando houver um dever específico de atuar, ou seja, quando a omissão for específica. Ao passo que a responsabilidade civil por omissão do Estado será subjetiva quando houver omissão genérica, quando não for exigido do Estado uma atuação específica.

Nesse diapasão, insta frisar que existe forte posicionamento doutrinário defendendo que a segurança pública decorre de uma obrigação genérica do Estado por entender não ser razoável que haja a responsabilização do Estado por todo crime praticado contra a população, sob pena de o ente estatal funcionar como um segurador universal.

É verdade que o Estado não possui condições de estar presente em todos os lugares do Estado ao mesmo tempo para impedir a prática de crimes contra a sociedade. Não obstante isso, imperioso reconhecer que a existência das milícias decorre de flagrante falência estatal no combate ao crime.

O Estado não só se omite na prática de eventos danosos à sociedade, como também propicia a ocorrência desses danos, em virtude da ostensiva participação de seus agentes na prática desses delitos.

O Estado tem pleno conhecimento da atuação criminosa das milícias na cidade do Rio de Janeiro que põe a população do Estado em eminente risco, e apesar disso nada faz, contribuindo, então, diretamente para a ocorrência dos danos. Por isso revela-se patente a responsabilidade civil objetiva por omissão.

O Estado tem o dever de assegurar à população o direito à segurança pública, pois exerce a competência privativa de garantir a paz e a ordem pública. Se o Estado cria situação propícia à ocorrência de evento que tinha o dever legal de impedir, não há como afastar a sua responsabilidade civil objetiva por omissão específica.

## CONCLUSÃO

A omissão do Poder Público, quando lesiva ao direito de qualquer pessoa, induz à responsabilidade civil objetiva do Estado, desde que presentes os pressupostos primários que lhe determinam a obrigação de indenizar.

Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade objetiva do Poder Público compreendem: 1 – a alteridade do dano; 2 – a causalidade material entre o “*eventus damni*” e o comportamento positivo ou negativo do agente público; 3 – a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável ao agente do Poder Público que tenha, nessa específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independente da licitude ou não do comportamento funcional; e 4 – ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

A ordem democrática fundamenta-se, principalmente, na garantia dos direitos fundamentais do cidadão, elevando-se acima de todos os bens o respeito ao ser humano que vive sob a égide de um poder, cuja legitimidade emana no povo. Não pode o Estado eximir-se da defesa de tais valores primordiais e prestar-se a ratificar a violência originalmente praticada por seus agentes públicos, relegando suas vítimas ao desamparo, em flagrante ofensa à Carta Constitucional, contrariando, inclusive, a finalidade do seu art. 37, §6º.

A teoria do risco administrativo confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos que os agentes públicos houverem causado por ação ou omissão.

Essa concepção, que informa o princípio da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, tanto no que se refere à ação quanto à omissão de seus agentes, faz emergir da mera lesão causada à vítima pelo Estado, o dever de indenizar pelo dano moral e/ou patrimonial sofrido, independente da caracterização de culpa.

Sendo assim, não há como se afastar a responsabilidade civil objetiva específica do Estado pelos danos causados à população por seus agentes integrantes das milícias, visto que o Estado escandalosamente se omite quando tinha o dever de zelar pela segurança população.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 18. ed. São Paulo: Método. 2010.

BARRA, Sergio Hamilton . *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)>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

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

IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=RJ>>.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2011.

RIO DE JANEIRO. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Relatório final da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <[www.marcelofreixo.com.br/site/upload/relatoriofinalportugues.pdf](http://www.marcelofreixo.com.br/site/upload/relatoriofinalportugues.pdf)>.

RIO DE JANEIRO. Sub-Secretaria de Estudos Econômicos. *A Economia do Tráfico na Cidade do Rio de Janeiro: uma tentativa de calcular o valor do negócio*. Disponível em: <[http://www.fazenda.rj.gov.br/porta1/ShowBinary/BEA%20Repository/site\\_fazenda/transpFiscal/estudoseconomicos/pdf/NT\\_2008\\_35.pdf](http://www.fazenda.rj.gov.br/porta1/ShowBinary/BEA%20Repository/site_fazenda/transpFiscal/estudoseconomicos/pdf/NT_2008_35.pdf)>.



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

SILVA, Mario Bezerra. *Milícias, Privatização Da Segurança Pública*. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/doutrina-artigos/milicia-privatizacao-da-seguranca-publica-819450.html>>.

VELOSO, Felipe. *Tropa de Elite 2: Uma falha chamada segurança pública*. Disponível em: <<http://www.ambrosia.com.br/2010/10/14/tropa-de-elite-2-uma-falha-chamada-seguranca-publica/>>.

WIKIPÉDIA. Disponível em: [http://PT.wikipedia.org/wiki/Comando\\_Vermelho](http://PT.wikipedia.org/wiki/Comando_Vermelho)>.