

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS  
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM  
SEGURANÇA PÚBLICA

ASSISTÊNCIA JURÍDICA AOS POLICIAIS MILITARES DA POLÍCIA MILITAR  
DO AMAZONAS PROCESSADOS JUDICIALMENTE EM DECORRÊNCIA DE  
AÇÕES LEGÍTIMAS DE SERVIÇO

Luiz Fernandes da Rocha Júnior

Belo Horizonte.  
2011

Luiz Fernandes da Rocha Júnior

**ASSISTÊNCIA JURÍDICA AOS POLICIAIS MILITARES DA  
POLÍCIA MILITAR DO AMAZONAS PROCESSADOS  
JUDICIALMENTE EM DECORRÊNCIA DE AÇÕES LEGÍTIMAS  
DE SERVIÇO**

Trabalho Final de Curso apresentado como requisito para a obtenção do grau de especialista em Segurança Pública pela Fundação João Pinheiro.

Orientador: Prof. MSc Onofre Alves Batista Júnior

**Belo Horizonte.  
2011**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Rocha Júnior, Luiz Fernandes da.  
Assistência jurídica aos policiais militares da polícia militar do Amazonas  
processados judicialmente em decorrência de ações legítimas de serviço.  
[manuscrito] / Luiz Fernandes da Rocha Júnior.-2011.

fls. 67

Orientador : Prof. MSc. Onofre Alves Batista Júnior  
Monografia apresentada ao Curso de Especialização da PMMG, como requisito  
para a obtenção do título de Especialista em Segurança Pública.

1.Assistência jurídica. 2. Policiais militares 3. Ação legítima. 4. Responsabilidade  
do Estado. I. BATISTA JÚNIOR, Onofre. II. Centro de Pesquisa e Pós-graduação da  
PMMG. Fundação João Pinheiro III. Título

**ASSISTÊNCIA JURÍDICA AOS POLICIAIS MILITARES DA POLÍCIA  
MILITAR DO AMAZONAS PROCESSADOS JUDICIALMENTE EM  
DECORRÊNCIA DE AÇÕES LEGÍTIMAS DE SERVIÇO**

Luiz Fernandes da Rocha Júnior

Trabalho Final de Curso apresentado  
como requisito para a obtenção do grau  
de especialista em Segurança Pública  
pela Fundação João Pinheiro.

Obteve o grau \_\_\_\_\_ Em \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Professor Mestre \_\_\_\_\_  
Orientador

Professor \_\_\_\_\_  
Avaliador

Professor \_\_\_\_\_  
Avaliador

## **DEDICATÓRIA**

A minha esposa Rosanne, que nos momentos difíceis me incentivou com suas palavras e seu exemplo, aos meus filhos, Luiz Neto e Heitor, que nos momentos de fraqueza, me inspiravam e me alegravam, impulsionando para a busca do conhecimento.

## **EPIGRAFE**

O êxito começa no exato momento em que o homem decide o que quer e começa a trabalhar para consegui-lo.

*Roberto Flávio C. Silva*

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo demonstrar a importância da prestação de Assistência Jurídica no âmbito da Polícia Militar do Amazonas - PMAM, com o escopo de assistir os policiais militares que respondem a processos judiciais oriundos de ocorrências policiais, durante o exercício legítimo de sua atribuição constitucional. Por apresentar um conteúdo amplo, este trabalho objetiva demonstrar o dever e a responsabilidade que o Estado e a PMAM tem de assistir o policial militar no exercício de funções, haja vista o interesse público e sua representatividade estatal. Ademais, a prestação da atividade deve observância aos mandamentos constitucionais do devido processo legal, do exercício da ampla defesa e do contraditório, postos a todos os cidadãos. A introdução apresentará um panorama sobre a atividade policial, apontando o dispositivo constitucional relativo a competência das polícias militares, e as possíveis conseqüências oriundas de sua atuação, mesmo acobertado de legalidade e legitimidade. Em ato seguinte, será conceituado e exposta as categorias de agentes públicos, demonstrando categoria a que pertencem os policiais militares da PMAM. Na mesma seção veremos a legitimidade do policial militar para atuar representando o Estado, bem como as conseqüências que poderão advir da atuação policial. Na seção seguinte preocupou-se em discorrer sobre os aspectos legais que legitimam a ação preventiva e repressiva da polícia militar, bem como os princípios e institutos que corroboram para a legitimidade da atuação. Será explanado sobre a responsabilidade do estado resultante da ação do agente público, salientando os requisitos indispensáveis para a obrigação de reparabilidade do Estado, exigidos pela teoria adotada no Brasil, bem como os fatores que excluem tal obrigatoriedade, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial. O instituto da assistência jurídica será apresentado na seção 5, analisando o desenvolvimento do instituto no Brasil, sinteticamente, desde o período colonial até a sua previsão na Constituição da República de 1988. Serão destacadas, também, as instituições estaduais que prestam o serviço, bem como as modalidades da atividade. Por fim, o trabalho discorrerá sobre o controle da Administração Pública, apontando a importância e suas formas, ressaltando a nova filosofia de controle da conduta dos agentes de segurança, inovada pela implantação da Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas.

**Palavras chaves:** assistência jurídica, exercício da atividade policial militar.

## **ABSTRACT**

*This work has for objective to demonstrate the importance of the installment of Legal Assistance in the scope of the Military Policy of Amazon - PMAM, with the target to attend the military policemen who answer the deriving actions at law of police occurrences, during the legitimate exercise of its constitutional attribution. For presenting an ample content, this objective work to demonstrate to the duty and the responsibility that the State and the PMAM has to attend the military policeman in the exercise of functions, it has seen the interest and its state representation public. Ademais, the installment of the activity must observance to the orders constitutional of due process of law, of the exercise of legal defense and the contradictory, ranks to all the citizens. The introduction will present a panorama on the police activity, pointing relative the constitutional device the ability of the military policies, and the possible deriving consequences of its performance, exactly covered of legality and legitimacy. In following act, it will be appraised and displayed the categories of public agents, demonstrating to category the one who belong the military policemen of the PMAM. In the same section we will see the legitimacy of the military policeman to act representing the State, as well as the consequences that will be able to happen of the police performance. In the following section it was worried in discoursing on the legal aspects that legitimize the injunction and repressive of the military policy, as well as the principles and justinian codes that they corroborate for the legitimacy of the performance. It will be explanado on the responsibility of the resultant state of the action of the public agent, pointing out the indispensable requirements for the obligation of reparabilidade of the State, demanded for the theory adopted in Brazil, as well as the factors that exclude such obligatoriness, as doctrinal and jurisprudencial agreement. The institute of the legal assistance will be presented in section 5, analyzing the development of the institute in Brazil, synthetically, since the colonial period until its forecast in the Constitution of the Republic of 1988. They will be detached, also, the state institutions that give the service, as well as the modalities of the activity. Finally, the work will discourse on the control of the Public Administration, pointing the importance and its forms, standing out the new philosophy of control of the behavior of the agents of security, innovated for the implantation of the General Corregedoria of the System of Public Security of the State of Amazon.*

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**AGE** – Advocacia Geral do Estado

**Art.** - Artigo

**AJAI** – Assessoria Jurídico-administrativa Institucional

**AM** – Amazonas

**CELP** – Coordenação de Estudos, Legislações e Pareceres

**CF** – Constituição Federal

**DETRAN** – Departamento Estadual de Trânsito

**IME** – Instituição Militar Estadual

**OAB** – Ordem dos Advogados do Brasil

**PGE** – Procuradoria Geral do Estado

**PMAM** – Polícia Militar do Amazonas

**RDPMAM** – Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Amazonas

**SSP** - Secretaria de Segurança Pública

**SENASP** – Secretaria Nacional de Segurança Pública

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**STJ** – Superior Tribunal de Justiça

**UEA** – Universidade do Estado do Amazonas

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	POLICIAL MILITAR: Agente público representante do Estado.....	15
3	AÇÃO LEGÍTIMA DA POLÍCIA MILITAR.....	22
4	RESPONSABILIDADE DO ESTADO.....	27
5	O INSTITUTO DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA.....	32
5.1	A prestação da assistência jurídica por órgãos estatais no Estado do Amazonas.....	41
6	O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	53
7	CONCLUSÃO.....	60
	REFERÊNCIAS.....	65

## INTRODUÇÃO

Constitui tema deste trabalho a Assistência Jurídica aos policiais militares da Polícia Militar do Amazonas (PMAM) processados judicialmente em decorrência de ações legítimas de serviço, atividade jurídica não prevista na estrutura organizacional da PMAM, prestada atualmente aos militares pelas entidades representativas das respectivas classes dos policiais militares, ou por defensor constituído pelo próprio policial militar.

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 144, §5º, do capítulo que trata da Segurança Pública, dispõe que “às *polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública*”, atribuição que pela natureza e particularidades, emprega o policial militar, agente público em seu sentido amplo, como o primeiro representante do Estado, com o objetivo de atender conflitos de interesses entre cidadãos, ou em face do Estado.

Para alcançar o bem estar coletivo, a Administração Pública dispõe de certos poderes administrativos que auxiliam na função administrativa e no exercício de sua autoridade, poderes que são dispostos a certos agentes públicos, dentre eles o policial militar. O *Poder de Polícia* é um dos poderes oriundos desta função administrativa, que aliado a outros institutos e princípios, torna-se indispensável para o exercício da atividade policial.

O policial militar no exercício de seu mister constitucional, utilizando-se das prerrogativas que o poder de polícia lhe confere, em consonância com o princípio do interesse público, poderá restringir, condicionar e suspender, temporariamente, direitos e o uso de bens dos cidadãos em prol da coletividade.

Contudo, é forçoso admitir que a atuação policial militar, mesmo acobertada pelo manto da legalidade e legitimidade, institutos imprescindíveis de uma ação legítima, com o escopo do bem coletivo, poderá ser mal recepcionada pelas partes envolvidas no atendimento, resultando em um mal estar entre este profissional da segurança pública e o cidadão que teve os direitos ou bens afetados.

Diante desta possibilidade, no exercício de direitos e garantias conferidos pelo Estado Democrático de Direito em que vivemos, entendendo ter sido constrangido ou sofrido abuso de poder por parte do militar, o cidadão tem a sua disposição as vias legais para representar contra os policiais militares nas Corregedorias de Polícia, bem como, decidir pelo ajuizamento de ações judiciais, buscando, respectivamente, na esfera administrativa e judicial, a responsabilização do policial militar pelos supostos abusos praticados.

Assim, o policial militar mesmo diante de uma ação legítima, não obstante o princípio da presunção de inocência, não encontra-se isento às demandas processuais que poderão sobrevir, haja vista a possibilidade de vir a ser processado administrativamente ou judicialmente, o que, em tese, lhe causará transtornos profissionais, dentre os quais o prejuízo na sua ascensão funcional nos quadros da polícia militar.

Diante da possibilidade destacada, a disposição de serviços jurídicos ao policial militar, na modalidade de assistência judicial, torna-se ferramenta importante, pois este terá um corpo jurídico especializado que lhe acompanhará durante a tramitação processual, lhe assistindo na defesa técnica, assegurando com isso o exercício pleno de defesa.

O Estado e a Polícia Militar do Amazonas, perante a sociedade e aos policiais militares, face às demandas judiciais decorrentes da atuação estatal, têm o dever de proteção aos agentes, esgotando todos os meios de provas admitidos para demonstrar que a atuação policial observou os preceitos de legalidade.

Ademais, salienta-se que tanto a atividade de assistência jurídica sob o aspecto de aconselhamento e orientação profissional, quanto a relativa à atuação processual, despertaria um sentimento de proteção e segurança no desempenho da atividade policial militar, refletindo diretamente na eficiência do serviço em prol da sociedade amazonense.

Por outro lado, se após o devido processo legal restar provado que o policial militar extrapolou os ditames legais, surge para o Estado a obrigação de reparar o dano suportado pelo administrado, garantido o direito de regresso

contra o policial. Em sede administrativa, a responsabilização será à luz da legislação castrense.

Torna-se imperioso destacar os dispositivos constitucionais previstos no *caput* do art. 5º, e nos incisos, LV e LXXIV, da *Lex Mater*, que informam, respectivamente, “*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade*”, “*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e **a ampla defesa**, com os meios e recursos a ela inerentes*” e “*o Estado prestará **assistência jurídica integral e gratuita** aos que comprovarem insuficiência de recursos*”. (grifei)

Ressalta-se que os transcritos constitucionais acima destacados, não trazem ressalvas quanto à aplicabilidade, extraíndo-se assim, que o Estado é Democrático de Direito, impondo-se a fiel observância aos princípios e regras constitucionais, a todos os cidadãos, *agentes públicos* ou não.

A monografia tem como objetivo geral verificar a responsabilidade e a necessidade do Estado, em assistir o agente público militar, durante o exercício de suas atribuições previstas na Constituição da República de 1988.

Quanto aos objetivos específicos estes se limitaram a:

- a) demonstrar a responsabilidade do Estado em decorrência da atuação de seus agentes públicos;
- b) examinar os aspectos legais para a instituição da assistência jurídica aos policiais militares da PMAM.

A hipótese básica partiu da idéia de que a prestação de assistência jurídica aos policiais militares da PMAM demonstrará a responsabilidade da Corporação policial militar e do Estado com seus agentes, dispondo-lhes de suporte técnico-jurídico ante o risco inerente de virem a ser processados por atos praticados em decorrência do exercício da função, visando transmitir segurança na atuação estatal, o que refletirá diretamente na prestação de serviço à comunidade.

A metodologia utilizada, consoante os objetivos a serem alcançados através do estudo, considerando o dever e a responsabilidade do Estado, frente a atuação do policial militar, foi através da pesquisa bibliográfica, com o fito de analisar conceitos e aspectos legais para a implantação e operacionalidade do tema.

A parte prática se desenvolveu com o uso de documentação indireta realizada através de pesquisa documental de obras relativas ao tema, bem como a análise de legislações pertinentes, buscando identificar a amplitude e a necessidade do instituto da assistência jurídica.

O trabalho divide-se em seis seções, sendo a primeira a introdução. Na segunda, será abordado o conceito de agente público e sua representatividade estatal, inserindo o policial militar no contexto, salientando sua atuação preventiva e repressiva e, as possíveis conseqüências decorrentes do cumprimento de seu mister constitucional.

Na terceira seção serão demonstrados os aspectos legais que legitimam a atuação da polícia militar e de seus integrantes, com ênfase à previsão de atuação repressiva para a manutenção e restabelecimento da ordem pública.

Na quarta seção o foco será a responsabilidade do Estado, com o objetivo de apontar os requisitos imprescindíveis para sua configuração, bem como os fatores excludentes do dever da reparabilidade.

Na seção seguinte serão analisadas as modalidades do instituto da assistência jurídica, bem como a extensão de sua aplicabilidade e a importância dentro da Polícia Militar do Amazonas. Serão apresentadas, também, dentro de suas respectivas atribuições e finalidades, as instituições do Estado que prestam tal atividade.

O controle da administração será o último instituto a ser analisado, salientando sua importância e a quebra com o exercício

tradicional do poder disciplinar, oriundo da visão ortodoxa de administração pública.

## 2 POLICIAL MILITAR: Agente público representante do Estado

Inicialmente, antes de discorrer especificamente sobre o título desta seção, é indispensável, mesmo que simplificada, conceituar e apontar os elementos que compõem o Estado.

Apresentar um conceito uno sobre Estado é uma tarefa difícil, em consequência das diversas óticas ao qual o mesmo é submetido, utilizando alguns autores da visão político-organizacional, e outros de uma visão sociológica. Diante da complexidade apresentada, firmo o entendimento de que o Estado é o conjunto de pessoas organizadas, que vivem em um mesmo território, sob a égide de um governo soberano que busca o bem comum. Ou seja, o Estado é composto pelo povo, território e por um governo soberano.

Nesse sentido, comungo com o posicionamento de Rosa (2007, p. 13), segundo o qual, após as transformações ocorridas na sociedade, onde os homens abdicaram de certas *liberdades* para conviver obedecendo as regras impostas pelo Estado, *“este assumiu uma espécie de contrato social de proteção e desenvolvimento das relações sociais, comerciais e também industriais com a sociedade”*.

Por conseguinte, para a gestão do compromisso assumido, o Estado planeja e implementa suas ações, utilizando-se da Administração Pública, que para Moraes (2005, p. 293), é definida objetivamente como *a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos* e, subjetivamente, *“como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado*.

Retira-se do conceito acima transcrito, considerando seu aspecto subjetivo, que os órgãos e as pessoas jurídicas de direito privado compõem a Administração Pública, sendo os responsáveis para colocar em prática as atividades estatais. Contudo, é forçoso reconhecer que os órgãos e as pessoas jurídicas são entes não corpóreos, sendo as atividades praticadas por pessoas físicas, seus agentes públicos, definidos por Di Pietro (2007, p. 476) como,

“toda pessoa física que presta serviços ao Estado e as pessoas jurídicas da Administração Indireta”.

Na mesma linha, Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>1</sup>, assim define a expressão agentes públicos:

É a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente (MELLO, 2005, pg. 228)

Tomando por base as definições acima destacadas, entende-se que a máquina administrativa funciona mediante atuações dos agentes públicos, através dos quais a função administrativa do Estado é executada, sendo incontestemente a representatividade estatal exercida por tais agentes.

Salienta-se, que os agentes públicos apresentam-se em quatro categorias: os agentes políticos, os servidores públicos, *os militares* e particulares em colaboração com o poder público.

Relacionada com o presente estudo, a categoria militar apresenta ainda uma subdivisão, de um lado os militares federais, pertencentes às Forças Armadas, e do outro os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, distinção trazida pela Emenda Constitucional nº 18, de 5 de fevereiro de 1988, que enfatizou,

“Os membros das polícias militares e corpos de bombeiros militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, **são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios**”. (grifei)

Com isso, o policial militar estadual é integrante da Corporação Polícia Militar, instituição pertencente ao Sistema de Segurança Pública

---

<sup>1</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo / Celso Antônio Bandeira de Mello. – 18. Ed. – Revista e atualizada até EC 45. São Paulo: Malheiros editores, 2005.

Estadual, detentora da responsabilidade de execução da atividade de polícia através do policiamento ostensivo e preventivo, visando à preservação da ordem pública, atribuição imposta pela Constituição da República de 1988 em seu artigo 144, §5º.

O exercício do mister constitucional apontado, faz o policial militar lidar diretamente com conflitos advindos das relações entre os homens, exercendo, preliminarmente, de forma precária, a função de “*mediador*” desses conflitos.

Em relação à atividade de polícia, é imperioso destacar a idéia de Cretella (1992, apud ROSA, 2007, p. 37), para o qual, a atividade pode ser analisada sob três aspectos, observe-se:

'Num primeiro sentido, polícia é sinônimo de regras de polícia, conjunto de normas impostas pela autoridade pública aos cidadãos, seja no conjunto da vida normal diária, seja no exercício de atividade específica. Desse modo, toda regra de direito poderá ser compensada como regra de polícia, no sentido amplo do termo. Num segundo sentido, denomina-se ainda polícia o conjunto de atos de execução dos regulamentos assim feitos, bem como das leis. Nesta segunda acepção é que se distingue, como veremos, a polícia administrativa da polícia judiciária. Num terceiro sentido, polícia é o nome que se reserva à força pública, encarregada da execução das leis e regulamentos, isto é aos agentes públicos'.

Em obediência ao mandamento constitucional referente a ordem pública, o agente público estadual da segurança pública em determinadas situações, atua repressivamente, tendo a legitimidade para utilizar dos meios e da força necessária, visando à restauração da ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A atuação preventiva e a ação repressiva, tendo como escopo, respectivamente, a preservação e a restauração da ordem pública poderá resultar no cerceamento da liberdade, e na restrição de direitos e garantias individuais. O cerceamento e as restrições praticados pelo agente de segurança pública, observadas às condições de validade do ato, encontram respaldo legal no exercício do *poder de polícia*, prerrogativa disponibilizada à

Administração Pública para o alcance do bem comum, que segundo Meirelles (1994, p. 115)

“é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso, o gozo, de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Nesse sentido, e em cumplicidade com o entendimento destacado de Cretella (1992), concorda-se com a conclusão de Paula Filho (2009, p. 21) que apresenta o poder de polícia sob duas formas:

O preventivo ou administrativo, quando exercido pelos órgãos de fiscalização da Administração Pública, especialmente no que diz respeito à segurança, à higiene, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Podendo ser: Genérico ou Fiscalizatório, quando atua visando a prevenir ou reprimir os atos contrários ao interesse público, exercendo-se sobre os bens ou atividades das pessoas. Ou Específico, De segurança ou De manutenção da ordem pública, quando atua de modo a prevenir as infrações legais, exercendo-se em relação às pessoas. É o desempenhado pelas Polícias Militares; e o repressivo ou de polícia judiciária, quando exercido após a prática do delito. Cabe, portanto, às polícias civis, que são a **polícia judiciária** porque atuam como auxiliares do Poder Judiciário, apurando os delitos cometidos, razão porque são também chamadas de **polícia repressiva**.

A classificação acima corrobora com o entendimento de que a atividade do policial militar, em obediência ao mandamento constitucional, pode ser caracterizada tanto pela atuação preventiva, como pela atividade repressiva, pois atua, respectivamente, sobre bens ou atividades de pessoas, e sobre as pessoas.

Relacionado, ainda, a atividade de polícia, Lazzarini (1987, apud COSTA, 2002, p. 68) resume o Poder de Polícia como

“o conjunto de atribuições da Administração Pública tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum”.

Extrai-se dos transcritos acima, relacionados ao poder de polícia, um aparente conflito entre direitos individuais e os princípios que norteiam a Administração Pública. Contudo, a doutrina dominante, acerca dos direitos e garantias individuais, entende que estes não são absolutos, justificando a intervenção estatal quando estiverem incompatíveis com o bem-estar social.

Consoante a atividade da polícia e o aparente conflito, salienta-se o posicionamento de Rivero (1981, apud ROSA, 2005, p. 137), “numa sociedade organizada, a livre atividade dos particulares tem necessariamente limites, e cabe à polícia impor limites disciplinando as relações, que permitem a vida em sociedade”.

Assim, é incontroverso o valor da instituição Polícia Militar e de seus integrantes para a sociedade, pois garante aos administrados o exercício de seus direitos, observadas as normas jurídicas disciplinados pelo Estado, bem como, é imprescindível ao Estado, pois garante a paz social com a estabilidade das instituições para o pleno exercício das funções administrativas voltadas para o bem comum.

Acerca da atuação repressiva de polícia, convém destacar, também, o entendimento de Rosa (2007, p. 67), que interpreta como *coaçoão administrativa*,

uso da força por parte dos agentes policiais para o cumprimento de uma ordem emanada de autoridade competente, judicial ou administrativa, ou para a manutenção da ordem pública, e a preservação das instituições ou da integridade física e patrimonial do administrado.

Contudo, a *coaçoão administrativa* deve ser exercida quando não restar outro meio eficaz para alcançar o objetivo desejado, pois mesmo a Administração Pública deve observância aos limites que separam o ato legal da

incidência de vício jurídico na atuação estatal. Di Pietro (2005, p. 116), aponta três fatores a serem observados: a *necessidade*, para o qual a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações ao interesse público; a *proporcionalidade*, que significa a exigência de uma relação necessária entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado; e a *eficácia*, no sentido de que a medida deve ser adequada para impedir o dano ao interesse público, como fatores a serem observados para que não incorra em vício os atos praticados.

No entanto, mesmo observando o aspecto legal e os institutos acima, o emprego repressivo da força pelo policial militar poderá gerar uma insatisfação aos cidadãos que tiveram direitos restringidos ou suspensos, mesmo que temporariamente, pois, o desconhecimento acerca da legitimidade da ação policial, os faz interpretar a atuação como abusiva ou excessiva, os levando, em observância aos valores e princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito, a procurar os órgãos competentes que controlam a atividade policial para noticiar os fatos, visando à responsabilização dos agentes públicos.

É notório, que o exercício da atividade de segurança pública pelos agentes públicos do sistema é precário e frágil, e que mesmo diante de uma ação legítima, obedecendo ao estrito cumprimento do dever legal e o limite da legalidade, este profissional passará por situações em que terá frações de segundos para decidir sobre a atuação, que poderá refletir diretamente nos direitos fundamentais mais preciosos do ser humano, a liberdade e a sua vida.

Relacionado com a atuação dos agentes públicos, e o valor da Administração Pública, é forçoso destacar o entendimento de William Arthur Lewis, Prêmio Nobel de Economia, citado por Joelson Beting, em seu artigo para o matinal da Cidade de Joinville/SC, A Notícia, na edição de 15 de junho de 2002: “a qualidade dos governos não está nos governantes que passam. Está nas estruturas, nos programas e nos funcionários que ficam”.

Dessarte, considerando que o policial militar representa o Estado durante sua jornada de serviço, e mesmo de folga, em razão do dever jurídico de agir se colocando em serviço atuando em razão da função, em obediência

ao disposto no artigo 243 do Código de Processo Penal Militar, “Qualquer pessoa poderá, e os militares e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem for insumisso ou desertor, ou seja encontrado em flagrante delito”, cumprindo com o juramento que fez de proteger a sociedade mesmo com o risco da própria vida, torna-se inescusável a proteção mínima por parte do Estado aos policiais militares, em razão das manifestações que poderão emergir em consequência de sua atuação.

Corroborando com o entendimento apresentado, é imperioso destacar trecho do relatório da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, elaborado por Luiz Eduardo Soares, Marcos Rolim e Silvia Ramos no ano de 2009, sob o título “*O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil*”, visando subsidiar a elaboração de políticas nacionais de segurança pública:

Assim, ainda que estivéssemos seguros de que a grande maioria dos processos judiciais abertos contra agentes de segurança no Brasil trata, efetivamente, de práticas abusivas e ilegais por eles cometidas, não parece justo que a defesa dos policiais e demais agentes com atuação na área não seja patrocinada pelo Estado, que recrutou e formou estes profissionais, exigindo-lhes a disposição de entregar suas vidas, se necessário, em defesa da paz social.

Pelas particularidades presentes na atribuição constitucional e pelas responsabilidades que poderão surgir em consequência dos atos praticados pelos policiais militares, torna-se imprescindível dotá-lo de conhecimentos relativos a legitimidade de sua atuação, apresentando os preceitos legais de competência e referente a forma de atuação, o que será apresentado na seção seguinte.

### 3 AÇÃO LEGÍTIMA DO POLICIAL MILITAR

Para o entendimento da presente seção, é imperioso a análise dos vocábulos iniciais do título da seção, *ação e legítima*, no contexto do estudo. Conforme Ferreira (1989, p. 5), *ação é ato ou efeito de atuar*, relacionado com comportamento ou procedimento humano. Já o vocábulo *legítima*, significa *conforme a lei, legal, fundado no direito, na razão ou na justiça*. Ou seja, contextualizando o conteúdo do trabalho, o título *ação legítima do policial militar* relaciona-se com o aspecto legal referente à competência e os limites de sua atuação.

Como já destacado no presente estudo, o dispositivo da Constituição da República de 1988 que trata da segurança pública é o artigo 144, elencando os órgãos que a compõe, bem como dispendo sobre suas respectivas competências.

Acerca das atribuições das polícias militares, o parágrafo quinto do retrocitado artigo, dispõe em sua parte inicial que “*Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública*”, cabendo a lei, organizar e disciplinar o funcionamento dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública, conforme previsão do parágrafo sétimo do mesmo dispositivo constitucional.

Nesse compasso, em consonância com os valores e princípios insculpidos no mandamento constitucional de 88, o Decreto-Lei Federal nº 667, de 2 de julho de 1969, que dispõe sobre a organização das polícias militares, elaborado sob a égide do Ato Institucional nº 5, foi recepcionado pelo ordenamento jurídico.

O Decreto-Lei em comento, ao longo do texto, regulamenta as atividades das polícias militares, dispendo sobre a sua finalidade, bem como disciplinando sua atuação, conforme verifica-se:

**Art. 3º.** Instituídas para a **manutenção da ordem pública e segurança interna** nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

**a)** executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, **o policiamento ostensivo**, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de **assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos**;

**b)** atuar de maneira **preventiva**, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;

**c)** atuar de maneira **repressiva**, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas; (grifei)

Os dispositivos transcritos dispõem sobre a competência de atuação das polícias militares, regulamentando e legitimando a sua esfera de atuação sob o aspecto preventivo e repressivo.

No entanto, considerando as características da atuação policial militar, para a aplicabilidade do Decreto-Lei 667/69, alguns princípios e normas devem ser observados. A norma legal que regulamenta sua aplicabilidade é o Decreto-Lei 88.777/69 que aprovou o Regulamento das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares trazendo em seu corpo, dispositivos relacionados à atuação policial militar.

Inerente ao tema esposado convém destacar os seguintes conceitos trazidos pelo artigo 2º do decreto regulamentador:

**Art. 2º - Omissis;**

...

**14)** Grave Perturbação ou Subversão da Ordem - Corresponde a todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública, que por sua, natureza, origem, amplitude, potencial e vulto:

**a)** superem a capacidade de condução das medidas preventivas e repressivas tomadas pelos Governos Estaduais;

**b)** sejam de natureza tal que, a critério do Governo Federal, possam vir a comprometer a integridade nacional, o livre funcionamento de poderes constituídos, a lei, a ordem e a prática das instituições;

**c)** impliquem na realização de operações militares.

**19)** Manutenção da Ordem Pública - É o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a

prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública.

**21)** Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

**25)** Perturbação da Ordem - Abrange todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas.

**27)** Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

Os transcritos acima dos respectivos Decretos-Lei demonstram a complementaridade entre eles, pois dispõem acerca da competência da polícia militar diante da concretização de possíveis eventos que quebram a normalidade da sociedade, definindo-os, bem como apontando os mecanismos de atuação.

Ressalta-se, no que tange ao reconhecimento de uma ação legítima, que apenas a previsão legal referente à competência, por si só, não legitima a ação do policial militar, tendo em vista a presença de outros institutos e princípios, tais como o da proporcionalidade e razoabilidade, os quais serão analisados no contexto.

As instituições militares estaduais, polícias militares e corpos de bombeiros militares, são corporações que se sustentam sobre dois pilares, a hierarquia e a disciplina, princípios que não são exclusivos ao militarismo, estando presentes em todas as entidades, começando na familiar e se estendendo ao campo profissional. Por terem sido forjadas e estruturadas a semelhança do Exército Brasileiro, tais princípios são basilares para o desenvolvimento de suas atividades por parte de seus integrantes.

Nessa conjuntura, no campo do direito penal militar, no que tange a análise da conduta dos militares estaduais, destaca-se a “teoria das baionetas

inteligentes”, que é a possibilidade de análise, mesmo que de forma restrita, da ordem do superior, verificando-se se é manifestamente criminosa ou não. Ou seja, verificado a licitude da ordem, outra conduta não se espera senão o acatamento da ordem.

Ressalta-se que em alguns países, a legislação adotou o sistema da “obediência cega”, na qual não há margem para análise da ordem emanada por superior.

No âmbito do direito penal comum, para a análise da conduta dos profissionais que integram as instituições militares estaduais, convém considerar o instituto penal da inexigibilidade de conduta diversa, tese que guarda particularidades com a “teoria das baionetas inteligentes”, e poderá ser utilizada, em caráter excepcional, para a exclusão da culpabilidade dos policiais militares que venham a praticar determinados ilícitos de natureza comum, quando não for possível a observância de outras excludentes de culpabilidade, visando a não punição injustificada do policial.

Uma das peculiaridades da atividade policial militar, é a possibilidade da ação policial militar resultar em infrações penais de natureza comuns ou militares, e residualmente em transgressões disciplinares.

Sobre o tema, é imperioso destacar o posicionamento de Toledo (1994, apud NUCCI, 2007, p. 304):

A inexigibilidade de outra conduta é, pois, a primeira e mais importante causa de exclusão da culpabilidade. E constitui verdadeiro princípio de direito penal. Quando aflora em preceitos legislados, é uma causa legal de exclusão. Se não, deve ser reputada causa supralegal, erigindo-se em princípio fundamental que está intimamente ligado com o problema da responsabilidade pessoal e que, portanto, dispensa a existência de normas expressas a respeito.

Destarte, a observância aos ditames legais que regulamentam a atuação do policial militar, é primordial para que ele não incorra no excesso de poder, ou ainda, no desvio de finalidade, caracterizado quando o agente dentro de sua competência pratica ato com finalidade diversa do interesse público,

comportamentos que os leva ao abuso de poder ou de autoridade, que podem gerar ao Estado a responsabilidade de reparar o dano sofrido pelo administrado.

Na próxima seção serão apresentados os comportamentos e fatores imprescindíveis para a caracterização da obrigatoriedade de reparação de dano suportado pelo administrado, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial, bem como as excludentes.

#### 4 RESPONSABILIDADE DO ESTADO

Como destacado anteriormente, o Estado, pessoa jurídica de direito público, por não ser um ente corpóreo, implementa seus programas através de ações realizadas por pessoas físicas, seus agentes públicos, ou seja, a relação entre Estado e administrados ocorre mediante atuação desses legitimados.

Nesse sentido, é indispensável destacar a previsão de nossa Carta Magna em seu art. 37, §6º, acerca da responsabilidade do Estado, em consequência dos atos praticados pelos agentes públicos:

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, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (grifei)

Sobre a matéria, salienta-se o entendimento de Baracho (1988, apud MORAES, 2007, p. 892)

a responsabilidade patrimonial e extracontratual do Estado, por comportamentos administrativos, origina-se da teoria da responsabilidade pública, com destaque para a conduta ensejadora da obrigação de reparabilidade, por danos causados por ação do Estado, por via de ação ou omissão. O dever público de indenizar depende de certas condições: a correspondência da lesão a um direito da vítima, devendo o evento implicar prejuízo econômico e jurídico, material ou moral.

Os excertos acima transcritos reafirmam a atual concepção de responsabilidade do Estado adotada pelo Brasil, a aplicabilidade da Teoria do Risco Administrativo, na qual o Estado é responsável pelos atos praticados pela pessoa física na qualidade de agente do Estado, sejam eles comissivos ou omissivos, mesmo os lícitos, podem acarretar danos aos administrados, o que geraria ao Estado a responsabilidade de repará-los, excetuando os casos em

que o administrado concorreu total ou parcialmente para a consumação do dano.

Sobre o tema, Meirelles (1991, apud FILHO, 2009, p. 55), entendia que:

a melhor doutrina seria a do risco administrativo, forma atenuada do risco integral, em que se reconhece a responsabilidade do Estado, existindo o nexo de causalidade entre o dano e o atuar de sua administração, desde que a vítima não tenha concorrido para o evento seja a que título possa ser, isto é, dolosa ou culposamente.

O instituto da responsabilidade do Estado no Brasil adveio do período imperial, pós-independência, com o advento da Constituição de 1824 que previa em seu art. 179, inciso XXIX, *os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticadas no exercício das suas funções e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos.*

Ressalta-se que no período colonial, o Brasil seguia a tendência predominante da época, a observância à teoria da irresponsabilidade, característica dos Estados absolutistas, que acompanhavam a idéia inglesa do *The king can do no wrong*, no qual a autoridade máxima do Estado não responderia por ações e omissões que causassem danos aos administrados.

Com a evolução do instituto, após o período de irresponsabilidade estatal, a responsabilidade do Estado desenvolveu-se observando o aspecto subjetivo para a sua aplicabilidade, no qual se condicionava a reparação à culpa do “funcionário público no exercício de seu cargo”, conforme se extrai dos dispositivos constitucionais de 1891, 1934 e 1937. Tal entendimento prevaleceu até a década de 40, mais precisamente, até o advento da Constituição de 1946, onde se deu início à ótica objetivista, sob a forma do risco administrativo mantendo consonância com a doutrina publicista.

Chama-se atenção para o dispositivo trazido pela Constituição de 1934, no que tange a reparação do dano suportado pelo administrado, que

inovou ao prevê em seu artigo 171, o instituto da *responsabilidade solidária* do funcionário público causador do dano, com a Administração Pública, o que foi reafirmado no artigo 158 da Carta Constitucional de 1937, considerado este, o marco final da fase subjetiva da responsabilidade do Estado, sob a égide civilista. Observe-se, respectivamente, os dispositivos legais citados:

**Art. 171.** Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligencia, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

**§ 1º.** Na ação proposta contra a Fazenda Pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte.

**§ 2º.** Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá execução contra o funcionário culpado.

**Art. 158.** Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligencia, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

A Carta Magna de 1946, como já dito, marcou o início da fase objetiva da responsabilidade do Estado, ao prevê no artigo 194 que

As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Cabendo ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

Implementa-se assim, a teoria do risco administrativo, para a qual observa-se a presença indispensável de dois pressupostos, primeiro, o dano efetivo, e segundo, o nexu causal entre a ação do funcionário e o dano. Contudo, o dispositivo constitucional alcançava apenas os atos dos funcionários públicos, deixando de fora as pessoas físicas e jurídicas que exerciam serviços públicos, seja por concessão ou por outra forma de delegação. Estas responderiam à luz do direito privado, código civil, o que prevaleceu, com algumas variações, até a promulgação da Constituição de 1988.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em alguns julgados, já se manifestou sobre o título desta seção impondo limites a responsabilidade objetiva do estado<sup>2</sup>.

O Novo Estado surgido com a Constituição da República de 1988 trouxe ao tema uma inovação, a previsão de extensão da responsabilidade do Estado às pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviço público, como se pode observar na transcrição acima do artigo 37, § 6º.

Convém referendar, que a observância do aspecto subjetivo da responsabilidade do Estado, atualmente, não encontra-se em desuso, este ainda é admitido quando a Administração Pública, diante do dever de prever e podendo evitar o dano, não o fez. Nessa hipótese, conforme a doutrina, recai ao administrado lesado provar a inércia da administração.

Sobre o tema discorrido na presente seção, é imperioso observar outros julgados firmados pelos tribunais pátrios no sentido de responsabilizar o Estado pela conduta de seus agentes<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade objetivado Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência do ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço. Os elementos que compõem a estrutura e delinham o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 – RTJ 71/99 – RTJ 99/377 – RTJ 99/1155 – RTJ 131/417)

O princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias – como o caso fortuito e a força maior – ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima (RDA 137/233 – RTJ 55/50).

<sup>3</sup> Agressão praticada por soldado, com a utilização de arma da corporação militar: incidência da responsabilidade objetiva do Estado, mesmo porque, não obstante fora do serviço, foi na condição de policial-militar que o soldado foi corrigir as pessoas. O que deve ficar assentado é que o preceito inscrito no art. 37, § 6º, da CF, não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público." (RE 160.401, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 04/06/99).

APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - PROFESSORA TEMPORÁRIA CONTRATADA - FALTA DE REMUNERAÇÃO - RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA DO ESTADO - OMISSÃO DO ESTADO - DANO DA VÍTIMA E NEXO DE CAUSALIDADE CONFIGURADOS - INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS.

A responsabilidade civil do Estado nas relações com seus servidores é subjetiva. Precedentes deste TJDF. 2.Comprovada a omissão culposa do Estado, devido à sua negligência, o dano da vítima, que se viu sem receber sua remuneração no mês de outubro de 2005 e o nexo de causalidade entre fato e resultado danoso, está configurada a responsabilidade subjetiva do Estado.3.Para o arbitramento do valor da indenização por danos morais, devem ser levados em consideração o grau de lesividade da conduta ofensiva e a capacidade econômica da parte pagadora, a fim de se fixar uma quantia que cumpra a dupla função do instituto: diminuição da dor sofrida pela vítima e a punição

Verifica-se o entendimento doutrinário e jurisprudencial pátrio no sentido de que a responsabilidade do Estado origina-se de uma atuação comissiva ou de um ato omissivo voluntário de seus representantes, tendo como fator imprescindível o exercício da função pública ou sua condição de agente público.

Na próxima seção, serão apresentadas as formas e os órgãos responsáveis pela prestação da assistência jurídica, visando prevenir as demandas em face do Estado, bem como, a atuação no campo processual exercendo a defesa estatal.

---

do causador do dano, evitando-se novas condutas lesivas.4.Negou-se provimento ao apelo do Distrito Federal. (20090111236616APC, Relator SÉRGIO ROCHA, 2ª Turma Cível, julgado em 10/08/2011, DJ 22/08/2011 p. 75)

Recurso extraordinário. Responsabilidade civil do Estado. Morte de preso no interior do estabelecimento prisional. 2. Acórdão que proveu parcialmente a apelação e condenou o Estado do Rio de Janeiro ao pagamento de indenização correspondente às despesas de funeral comprovadas. 3. Pretensão de procedência da demanda indenizatória. 4. O consagrado princípio da responsabilidade objetiva do Estado resulta da causalidade do ato comissivo ou omissivo e não só da culpa do agente. Omissão por parte dos agentes públicos na tomada de medidas que seriam exigíveis a fim de ser evitado o homicídio. 5. Recurso conhecido e provido para condenar o Estado do Rio de Janeiro a pagar pensão mensal à mãe da vítima, a ser fixada em execução de sentença. (RTJ 182/1107, STF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA)

Indenização – Fazenda Pública – Responsabilidade Civil – Veículo – Furto em via pública – Ato de terceiro – Inexistência de vínculo direto entre o resultado danoso e ato omissivo de agente da administração – Responsabilidade objetiva do Estado não configurada – Teoria do risco integral não adotada pelo nosso ordenamento jurídico – Ação improcedente – Recurso não provido (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - 3ª Câmara. Junho/2000 de direito público; AC nº 74.607-5-SP; Rel. Des. Rui Stoco; j. 26/7/2000; v.u., JTJ 232/95)

## 5 O INSTITUTO DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA

Durante o período Colonial o Brasil não dispunha de legislação própria, a população da época era conduzida mediante os mandamentos impostos pelo Reino de Portugal, através das Ordenações do Reino.

Dentre as ordenações destacaram-se as Afonsinas, que obteve uma posição de destaque na história do direito português e brasileiro, por apresentar em seu conteúdo elementos de Direito Canônico, Direito Germânico e de Direito Romano.

Em relação ao período da origem da assistência jurídica no Brasil, controvérsias permanecem entre os estudiosos, havendo corrente que sustenta o início durante as Ordenações Afonsinas, e outra defende que ocorreu na vigência das Ordenações Filipinas. De concreto, tem-se a previsão do instituto no livro III, título 84, parágrafo 10, das Ordenações Filipinas, que eram dispostas em cinco livros, subdivididos em títulos e parágrafos, considerado o primeiro dispositivo normativo sobre o instituto da assistência jurídica, sob a ótica de defesa dos economicamente menos favorecidos. Observe o dispositivo legal:

**§ 10** – Em sendo o agravante **tão pobre** [grifei] que jure não ter bens móveis, nem de rais, nem por onde pague o agravo, e dizendo na audiência uma vez o Pater Noster pela alma Del Rey Don Diniz, ser-lhe-á havido, como se pagasse os novecentos réis, contanto que tire de tudo certidão dentro do tempo, em que havia de pagar o agravo. (Sic)

Ressalta-se, que a primeira figura a prestar o serviço de assistência jurídica foi o “advogado dos pobres”, função criada pelo Império com o escopo de defender no âmbito penal, os considerados *miseráveis*.

No ano de 1890, já no período republicano, foi editado o Decreto 1.030, de 14 de novembro, que dispunha sobre a organização da Justiça no Distrito Federal, o qual previa a instituição de uma “*comissão para patrocínio gratuito dos pobres em juízo*”, conforme o dispositivo legal abaixo transcrito:

**Art.175.** O Ministério da Justiça é autorizado a organizar uma comissão de patrocínio dos pobres no crime e no cível, ouvindo o Instituto da Ordem dos Advogados, e dando os regimentos necessários.

No entanto, as atividades da comissão perduraram por apenas sete anos, sendo extinta pelo Decreto presidencial 2.547/1897, que criou para o Rio de Janeiro, Distrito Federal a época, a Assistência Judiciária para o pobre.

A década de 30, do século passado, pode ser considerada o período em que o instituto da Assistência Jurídica no Brasil sofreu um valioso avanço no que tange a sua aplicabilidade, tendo em vista a criação da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB através do artigo 17 do Decreto nº 19.408, de 18/11/1930:

*Fica creada a Ordem dos Advogados Brasileiros, órgão de disciplina e selecção da classe dos advogados, que se regerá pelos estatutos que forem votados pelo Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, com a collaboração dos Institutos dos Estados, e aprovados pelo Governo. (Sic)*

Conforme ocorrera em outros países, como Inglaterra, França e Alemanha, onde os advogados tinham o “*dever gratuito honorífico*” de patrocínio dos pobres em juízo, a Ordem dos Advogados do Brasil normatizou no artigo 26, inciso IV, de seu Regulamento, aprovado pelo Decreto nº 20.784, de 14/12/1931, “*aceitar e exercer, com desvelo, os encargos cometidos pela Ordem, pela Assistência Judiciária ou pelos Juízes competentes*”, instituindo dentre seus deveres a prestação da *Assistência judiciária* por seus associados.

Outro fato marcante desse período foi a conquista no âmbito constitucional, no que tange ao reconhecimento do direito subjetivo público do cidadão necessitado, a prestação pelo Estado da assistência jurídica através de advogados servidores públicos, inserido na Constituição de 1934, através de seu art.113, item 32, no campo dos direitos e garantias individuais:

**Art 113** - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

**32)** A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.

A Constituição de 1937, outorgada pelo então Presidente Getúlio Vargas foi silente sobre o tema, ressurgindo previsão constitucional sobre a matéria com a Constituição de 1946, “*O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados*”, dispositivo que abalizou a primeira lei ordinária específica a regulamentar o instituto da assistência jurídica, a Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950.

A lei retrocitada estabeleceu normas para a concessão do benefício aos necessitados, contudo, não trouxe em seu corpo uma definição legal de assistência jurídica, apenas dispôs sobre as pessoas que gozariam do benefício, da condição de pobreza a ser observada, bem como, acerca dos órgãos que prestariam o encargo.

É imperioso ressaltar, também, que a lei 1.060/50 utilizou-se da nomenclatura *Assistência Judiciária*, que, mormente sua evolução histórica, apresentou diferentes interpretações acerca da amplitude de sua aplicabilidade, sendo considerada, em determinado período, sinônimo do termo assistência jurídica.

Atualmente, em decorrência da *Assistência Jurídica Integral* trazida na Constituição da República de 1988, a doutrina dominante difere os dois institutos, entendendo que a assistência judiciária encontra-se restrita a atuação processual, enquanto que a jurídica, além da atuação processual, estende-se à atividade de assessoria e consultoria extraprocessual.

Nesses termos, torna-se conveniente observar a distinção trazida na obra de Cleber Francisco Alves e Marília Gonçalves Pimenta,<sup>4</sup>

A “assistência judiciária” envolveria os recursos e instrumentos necessários para acesso aos órgãos jurisdicionais, quer mediante o benefício da “justiça gratuita (isenção de despesas processuais), quer pelo patrocínio de profissional habilitado (também dispensando-se o pagamento de honorários respectivos). A “assistência jurídica” é bem mais ampla, aliás como convenientemente preconizado na atual Carta Magna brasileira, abrangendo a orientação e consultoria jurídicas e ainda a conscientização dos direitos a cidadania.

Acerca da distinção e extensão da aplicabilidade da assistência jurídica trazida na Carta Política de 1988, destaca-se o entendimento de Barbosa Moreira (BARBOSA MOREIRA, apud LENZA, 2007, p. 612):

'a grande novidade trazida pela Carta de 1988 consiste em que, para ambas as ordens de providências, o campo de atuação já não se delimita em função do atributo *judiciário*, mas passa a compreender tudo que seja *jurídico*. A mudança do adjetivo qualificador da *assistência*, reforçada pelo acréscimo *integral*, importa ampliação do universo que se quer cobrir. Os necessitados fazem jus agora à dispensa de pagamentos e à prestação de serviços não apenas na esfera *judicial*, mas em todo o campo dos atos jurídicos. Incluem-se também na franquia: a instauração e movimentação de processos administrativos, perante quaisquer outros de natureza jurídica, praticados extrajudicialmente; a prestação de serviços de consultoria, ou seja, de informação e aconselhamento em assuntos jurídicos'.

O respeitado autor destaca a modificação ocorrida no texto constitucional, relativo à mudança dos vocábulos, de *judiciário* para *jurídico*, ato que refletiu diretamente no campo de aplicabilidade do instituto assistência jurídica, haja vista o segundo compreender as atividades do primeiro.

---

<sup>4</sup> ALVES, Cleber Francisco. Acesso à justiça em preto e branco: Retratos institucionais da defensoria pública / Cleber Francisco Alves. – Rio de Janeiro: Lumen juris, 2004, p. 39.

O Supremo Tribunal Federal (STF) em algumas decisões já se posicionou acerca da distinção e aplicabilidade dos institutos<sup>5</sup>.

Consoante o disposto no art. 5º, LXXVI de nossa Carta Magna, referente à assistência jurídica integral e gratuita, salienta-se que o dispositivo constitucional, dois institutos distintos são apresentados, primeiro, o da assistência jurídica, e segundo, o da gratuidade da justiça, institutos que vão além da busca de prover assistência gratuita aos hipossuficientes economicamente, o que se pode entender, equivocadamente, analisando somente a parte final do dispositivo constitucional retrocitado.

A assistência jurídica integral é abrangente, objetivando dispor aos demais cidadãos a observância igualitária ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional pelo Estado, direito dos cidadãos e dever de prestação por parte do Estado, decorrentes do princípio da Dignidade da Pessoa Humana expresso na Carta Magna em seu artigo 1º, III, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Sedimentado na doutrina e na jurisprudência pátria, conforme se retira dos textos transcritos no presente trabalho, a atividade de assistência jurídica transpõe a atuação em processos judiciais, compreendendo a atividade de aconselhamento e orientação extraprocessual.

Sob esse aspecto, a atividade de assistência jurídica posta aos policiais militares, além de assisti-lo no exercício do contraditório e da ampla

---

<sup>5</sup> Assistência Judiciária gratuita. Alegação de revogação do art. 4º, §1º, da Lei nº 1.060/50 pelo artigo 5º, LXXIV, da Constituição. Improcedência.

- A atual Constituição, em seu artigo 5º LXXIV, inclui, entre os direitos e garantias fundamentais, o da assistência jurídica integral e gratuita pelo Estado aos que comprovarem a insuficiência de recursos.

- Portanto, em face desse texto, não pode o Estado eximir-se desse dever desde que o interessado comprove a insuficiência de recursos, mas isso não impede que ele, por lei, e visando a facilitar o amplo acesso ao Poder Judiciário que é também direito fundamental (art. XXXV, da Carta Magna), conceda **assistência judiciária gratuita – que aliás, é menos ampla do que a assistência jurídica integral** – mediante a presunção do “*iuris tantum*” de pobreza decorrente da afirmação da parte de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família.

Nesse sentido tem decidido a Segunda turma (assim, a título exemplificativo, nos RREE 205.029 e 205.746). Recurso extraordinário não conhecido.

(STF-RE nº 206.958-RS – Rel. MIN. MOREIRA ALVES) BI STF 116.

defesa em processos judiciais, teria um caráter educativo e de orientação dentro da instituição militar, o que auxiliaria o militar estadual no desempenho de sua atuação profissional, além de tornar-se um mecanismo de assistência ao controle interno da conduta dos policiais militares.

No âmbito das entidades estatais, União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, a prestação de assessoramento jurídico é exercida por seus respectivos órgãos vinculados ao Chefe do Poder Executivo que prestam o serviço de assessoria e consultoria jurídicas a seus órgãos e entidades, bem como patrocinam suas defesas judiciais e extrajudiciais relativas a atos praticados no exercício regular de suas competências constitucionais.

No que concerne à União, a atribuição compete à Advocacia Geral da União, chefiada pelo Advogado-Geral da União, nomeado pelo Presidente da República. No âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, a incumbência recai às respectivas Procuradorias Gerais, através de seus competentes procuradores, nomeados após aprovação em concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases. Salienta-se que em alguns Estados esta atribuição recai às respectivas Advocacias Gerais Estaduais.

Contudo, a prestação de assistência jurídica aos órgãos pertencentes às respectivas esferas acima citadas, objetiva o assessoramento à administração dos órgãos, e aos gestores destes órgãos em demandas processuais originadas a partir de atos praticados no exercício da função, se estendendo em algumas esferas as demandas em face dos agentes públicos.

Nesse entendimento, é imperioso destacar que a Polícia Militar do Amazonas, dentro de sua estrutura organizacional, encontra-se dotada da Assessoria Jurídico-Administrativa Institucional (AJAI), instituída pela Lei nº 3.514, de 08 de junho de 2010, que dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Amazonas.

No que se refere à classificação da Assessoria Jurídico-Administrativa Institucional dentro da estrutura organizacional e seu campo de atuação, convém observar os dispositivos legais destacados da Lei 3.514/10:

Art. 7.º Os Órgãos de Direção classificam-se em:

[...]

II - Órgãos de Assessoramento:

a) Assessoria Jurídico-Administrativa Institucional;

[...]

Art. 16. À Assessoria Jurídico-Administrativa Institucional compete o assessoramento da Instituição em matérias jurídico-administrativas e acompanhamento, em estreita harmonia com a Procuradoria Geral do Estado, dos processos administrativos e judiciais de interesse da Polícia Militar.

Parágrafo único. A função de Assessor Jurídico-Administrativo Institucional é privativo de Coronel PM da ativa, do Quadro de Oficiais Policiais Militares.

Verifica-se que a atividade de assessoramento prestada pela assessoria jurídico-administrativa da PMAM visa basicamente orientar a atuação e decisão da instituição em matérias administrativas, para que atue em conformidade com os ditames legais e com observância aos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, seja controlando o aspecto formal ou substancial.

Doutra banda, diante da ausência de personalidade jurídica da instituição militar estadual (PMAM), assim como ocorre com os demais órgãos pertencentes à administração direta, há o impedimento para ser sujeito de direitos e obrigações, resultando na falta de legitimidade para atuação processual. Em consequência, a assessoria jurídico-administrativa institucional no Campo da assistência judiciária, tem sua atuação restrita ao acompanhamento dos processos judiciais, subsidiando a Procuradoria Geral do Estado com informações relativas à demanda judicial.

No entanto, ressalta-se, que nas demandas da Justiça Trabalhista, nas quais a Polícia Militar do Amazonas é demandada como litisconsorte passivo, respondendo solidariamente com a outra figura do pólo passivo, a instituição designa, conforme a complexidade da demanda, um membro da assessoria jurídico-administrativa ou um Oficial PM para servir de preposto, o que não a torna parte legítima da relação processual, tendo sua participação no processo o escopo de prestar informações e/ou esclarecimentos sobre fato relacionado à demanda.

Assim sendo, torna-se um dever a prestação da assistência jurídica pela instituição militar estadual, através de um corpo jurídico composto por

Advogados, ou pela Procuradoria Geral do Estado aos integrantes da PMAM, considerando suas atribuições legais, conforme se verá adiante, seja para o pleno exercício de defesa nas demandas processuais em desfavor do policial militar, ou através de aconselhamentos ou orientações operacionais e administrativas em busca do aprimoramento da prestação de serviços da instituição à sociedade amazonense.

É importante ressaltar que a Polícia Militar de Minas Gerais, através da Resolução nº 3.801, de 15 de fevereiro de 2005, de competência do Comandante Geral da PMMG, dispôs sobre as atividades de Assessoria Jurídica e Assistência Judiciária no âmbito da corporação, compreendendo as seguintes atividades:

Resolução nº 3.801/05

#### CAPÍTULO V DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA NA PMMG

Art. 13 – A atividade de Assistência Judiciária compreende:

I – assegurar ao militar processado no foro criminal (comum ou militar), por delito praticado em serviço ou decorrente deste, a Assistência Judiciária integral e gratuita, além do acompanhamento permanente do processo, respeitados os princípios da ética policial militar, dos costumes e da moral;

II – assegurar ao militar Assistência Judiciária no foro cível para postular a reparação do ato lesivo causado pelos respectivos autores contra militares, decorrente da atividade policial;

III – promover a responsabilidade penal dos autores de denúncias improcedentes contra integrantes da Polícia Militar, mediante ação penal própria, em assuntos decorrentes da atividade policial;

IV – prestar Assistência Judiciária ao militar denunciado à lide em ações contra o Estado, desde que não esteja em desacordo com os interesses deste;

V – prestar Assistência Judiciária ao militar em ações cíveis, cujo objeto seja relacionado ao exercício da função policial militar, desde que não esteja em desacordo com os interesses do Estado, comunicando-se em qualquer caso, de imediato, à DRH.

Parágrafo Único – nos casos previstos neste artigo, a atividade de Assistência Judiciária será prestada aos dependentes legais de militares, até a decisão final da causa, nos casos em que o militar vier a falecer em serviço, em decorrência deste ou no curso da ação proposta;

Art. 14 – As disposições do artigo anterior serão aplicadas em conformidade aos limites de competência das autoridades do art. 12 desta Resolução.

## CAPÍTULO VI DA ASSESSORIA JURÍDICA NA PMMG

Art. 15 – São deveres dos Assessores Jurídicos:

I – prestar informações inerentes às atividades de Assistência Judiciária ou Assessoria Jurídica ao Comandante, Diretor ou Chefe da Unidade, quando solicitado;

II – atender ao expediente administrativo e forense, conforme jornada de trabalho da Corporação;

III – representar, em juízo, o Comandante, o Diretor ou o Chefe, ao qual se achar vinculado administrativamente, quando designado;

IV – emitir parecer em editais de licitação, contratos e convênios, prestando, ainda, Assessoria Jurídica à Comissão de Licitação da Unidade;

V – auxiliar na redação de anteprojetos de leis, minutas de decretos e demais atos administrativos normativos a serem encaminhados pela PMMG ao Governador do Estado, analisando e propondo alterações em projetos de leis em tramitação na Assembléia Legislativa e no Congresso Nacional, quando for o caso;

VI – preparar informações, memórias e pareceres jurídicos determinados pelo Comandante, Diretor ou Chefe;

VII – prestar assessoramento aos oficiais e praças no desenvolvimento de atividades operacionais;

VIII – acompanhar e adotar providências pertinentes à lavratura de Auto de Prisão em Flagrante de militares, em delitos praticados em serviço ou em decorrência deste, respeitados os princípios da ética policial militar, dos costumes e da moral;

IX – manter o controle de militares processados judicialmente, os quais estiverem assistindo, bem como acompanhamento das fases processuais, a fim de que não haja qualquer prejuízo para a defesa do militar;

X – prestar informações em ações judiciais impetradas contra atos do Comandante, Diretor ou Chefe, comunicando à DRH e à Advocacia-Geral do Estado, por intermédio de quem esteja subordinado administrativamente;

XI – elaborar estudos referentes a situações contenciosas, administrativas e disciplinares;

XII – emitir parecer acerca de direitos e deveres de militares da ativa, da reserva remunerada e de reformados, além de servidores civis do Quadro Setorial de Lotação de Pessoal Civil da Corporação;

XIII – realizar a advocacia preventiva como forma de instruir o militar acerca de seus direitos e deveres ou sobre assuntos de interesse da Corporação;

XIV – proceder análise técnica de Inquéritos Policiais Militares e de processos e procedimentos administrativos.

Parágrafo Único – Sendo lotado na Diretoria de Recursos Humanos, a atividade compreende ainda:

a) prestar informações em ações ajuizadas contra o Estado e que sejam de interesse da Polícia Militar, encaminhando subsídios à Advocacia Geral do Estado;

b) prestar informações em ações judiciais ajuizadas em face de atos do Comandante-Geral, do Chefe do EMPM e do Diretor de Recursos Humanos;

c) prestar informações em requerimentos administrativos dirigidos ao Comandante-Geral, Chefe do EMPM e Diretor de Recursos Humanos.

Outra instituição estatal que apresenta como atividade essencial a prestação de assistência jurídica são as Defensorias Públicas, instituições que prestam a assistência jurídica gratuita, no âmbito judicial e extrajudicial aos *necessitados*, sendo o meio de exercício do direito e garantia fundamental prevista no artigo 5º, inciso LXXIV da “*Constituição Cidadã*” de 1988, compreendendo também, a orientação, postulação e defesa de seus direitos e interesses em todos os graus de jurisdição.

### **5.1 A prestação de assistência jurídica por órgãos estatais no Estado do Amazonas**

A Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, instituição permanente, essencial à Justiça e à Administração Pública do Estado do Amazonas, vincula-se exclusiva e diretamente ao Chefe do Poder Executivo, criada com o advento da Lei nº 223, de 18 de junho de 1965 é uma das instituições estatais que presta a atividade de assistência jurídica.

O texto do retrocitado diploma legal dispôs sobre a Procuradoria Fiscal, até então, o órgão que representava o Estado em juízo no campo tributário e fiscal, pertencente à estrutura organizacional da Secretaria da Fazenda. A lei em epígrafe, também dispôs sobre a criação da Procuradoria Jurídica do Estado, nomenclatura que viria a ser mudada para Procuradoria Geral do Estado, subordinando-a a Secretaria de Interior e Justiça, apresentando como atribuições principais, o assessoramento na esfera administrativa e a representação do Governo do Estado judicialmente e extrajudicialmente, atividade antes exercida pelo Ministério Público, excetuando as matérias fazendárias.

Contudo, não obstante a previsão de criação na Lei nº 223/65, somente em 1972 o Decreto nº 2.250, de 31 de janeiro, dispôs acerca da

estrutura provisória da Procuradoria Jurídica do Estado, e sobre outras providências.

No mesmo ano, a Lei nº 1.057, de 13 de novembro institucionou o sistema de apoio jurídico do Estado do Amazonas, organizando a Procuradoria Geral do Estado (PGE) e dando outras providências, iniciando assim o desenvolvimento de sua estrutura organizacional. Observe-se o dispositivo legal citado:

Art. 1º - O sistema de apoio jurídico do Estado do Amazonas, institucionalizado por esta Lei, passa a ser coordenado e dirigido pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), órgão superior, cujos pronunciamentos terão força normativa.

Art. 2º - A atual Procuradoria Jurídica do Estado passa a denominar-se Procuradoria Geral do Estado, considerando-se automaticamente substituída por esta denominação a menção à anterior, constante de quaisquer leis, regimentos ou decretos.

Art. 6º - São membros da Procuradoria Geral do Estado:

I - O Procurador Geral do Estado

II - Os Procuradores judiciais.

As atribuições da Procuradoria Geral do Estado encontravam dispostas no artigo 14 do mandamento legal 1.057/72, ressaltando a competência da Subprocuradoria da Fazenda. Dentre as atribuições previstas, é conveniente destacar e analisar os incisos I e II que mantêm relação com o tema em estudo:

I - Defender o Estado nos procedimentos judiciais que se refiram ao **pessoal** que a qualquer título, serve à Administração Direta;

II - Elaborar minutas de informações a serem prestadas ao Judiciário, nos mandados de segurança que se relacionem com **os servidores do Estado**; (grifei)

Verifica-se, dentre as competências iniciais, a previsão de defesa pela PGE/AM frente às demandas judiciais em face do Estado, originadas por atos praticados por seus agentes, bem como a atuação em Mandados de Segurança relacionados aos servidores, atividade que se estendia aos órgãos

da administração indireta que não possuíam serviço jurídico próprio, conforme preceito legal da 1.057/72. Observe-se:

“Art. 18 - Os órgãos da Administração Indireta que não possuam serviços jurídicos próprio poderão ser assessorados e ter os seus interesses defendidos em Juízo pela **Procuradoria Geral do Estado**”. (grifei)

Em observância ao princípio do interesse público, as atribuições de defesa do Estado pela PGE/AM se firmaram ao longo de seu desenvolvimento, vindo a se consolidar com o advento da Lei nº 1.639, de 30 de dezembro de 1983, *Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado*, que mantém harmonia com os valores e princípios trazidos pela Carta Magna de 1988.

Nesse contexto, torna-se imperioso observar os dispositivos legais das respectivas leis citadas:

#### **Lei nº 1.639/83**

**Art. 2.º** - À Procuradoria Geral do Estado, instituição permanente, essencial à Justiça e à Administração Pública do Estado do Amazonas, vinculada exclusiva e diretamente ao Chefe do Poder Executivo, como órgão superior do Sistema de Apoio Jurídico da Administração Estadual, compete:

**I** - exercer, privativamente, ativa e passivamente, a representação judicial e extrajudicial do Estado nos assuntos jurídicos de seu interesse, em qualquer juízo ou instância;

**VIII** - elaborar, quando solicitada, minutas de informações nos mandados de segurança em que figurem como impetrados o Governador, Secretários de Estado e demais autoridades da Administração Direta;

**XX** - patrocinar, mediante solicitação motivada, a defesa judicial e extrajudicial dos Chefes dos Poderes do Estado quanto a atos praticados no exercício regular de suas competências constitucionais e legais, desde que evidenciados interesse público e pertinência institucional, podendo, na defesa desses agentes, impetrar habeas corpus e mandado de segurança, pedir direito de resposta, interpelar, promover ação penal privada e representar perante o Ministério Público, quando vítimas de crime em razão do exercício de suas atribuições;

[...]

**§ 5.º** - A Procuradoria Geral do Estado, sempre que o interesse público o exigir, assumirá a representação judicial de autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

### **Constituição da República de 1988**

**Art. 132.** Os Procuradores dos estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, **exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades da federação. (grifei)**

**Parágrafo único** - Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após 3 (três) anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciados das corregedorias.

Fazendo um comparativo entre os dispositivos transcritos das Leis 1.057/72 e 1.639/93, referentes às competências disciplinadas, verifica-se o estreitamento no que diz respeito a intervenção em demandas judiciais, relacionadas às entidades da administração indireta, bem como na atuação em mandados de segurança relacionados ao servidor do Estado.

Atualmente, a atuação da PGE/AM em demandas judiciais encontra-se direcionada à defesa do Governador, Secretários de Estado e demais autoridades da Administração direta, conforme observa-se no artigo 2º, inciso VIII, transcrito.

Em relação às entidades da administração indireta, observe-se a condição imposta para a atuação relacionada:

**Art. 123 - Mediante convênio**, a Procuradoria Geral do Estado poderá representar judicialmente as entidades da Administração Indireta ou encarregar-se de realização de atos ou providências judiciais de interesse de outras Unidades da Federação ou de Municípios do Estado do Amazonas. (grifo)

No que tange a atuação nos mandados de segurança relacionados aos servidores, previsto no inciso II, da Lei 1.057/72, esta não foi, expressamente, contemplada pela Lei Orgânica da PGE vigente.

Contudo, não obstante a ausência de expressa previsão relacionada da defesa dos agentes públicos na Lei Orgânica, analisando o inciso I, de seu Artigo 2º, tomando por base o trecho “assuntos jurídicos do interesse do

estado”, entende-se que os atos legítimos praticados pelos agentes públicos em razão da função, são de interesse do Estado, tendo em vista as responsabilidades que poderão advir diante de uma atuação na esfera de suas atribuições.

O inciso XX do mesmo dispositivo legal, reforça tal entendimento, uma vez que a atuação da PGE/AM nos processos judiciais objetiva a preservação das instituições as quais pertencem às autoridades demandadas e, conseqüentemente, a figura do Estado, tendo em vista a exigência do interesse público e a pertinência institucional nos atos praticados por estas autoridades.

Nesse paralelo, é de interesse público e pertinente ao Estado o exercício legítimo da atividade policial militar, face a representatividade e o interesse do Estado, presentes na atuação do policial, visando a preservação da ordem pública para o bem estar dos administrados e da Administração Pública.

Ao contrário do dispositivo legal referente às atribuições da Procuradoria Geral do Estado/AM, que exige uma análise sistemática de alguns dispositivos para se concluir que é dever da instituição a defesa judicial dos agentes públicos, que em razão da função foram demandados judicialmente, a Lei Complementar nº 83, de 28 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, prevê em seu artigo 2º - A, a atribuição de assistência jurídica em processos judiciais aos servidores dos órgãos, autarquias e fundações públicas, observe-se o dispositivo legal:

**Art. 2º-A.** A Advocacia-Geral do Estado e os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas que a ela se reportam como unidades setoriais de execução ficam autorizados, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, a **defender, judicial e extrajudicialmente, ativa e passivamente, os membros dos Poderes do Estado**, inclusive das instituições a que se refere o Título III, Capítulo II, Seção IV, Subseções I a III, da Constituição do Estado, bem como os titulares de Secretarias e demais órgãos do Poder Executivo, de autarquias e fundações públicas, **os servidores efetivos e os ocupantes de cargos de direção e assessoramento dos órgãos**, autarquias e fundações públicas, quando, em decorrência do

exercício regular das atividades institucionais, forem vítimas ou apontados como autores de ato ou omissão definido como crime ou contravenção penal, bem como nas ações cíveis decorrentes do exercício regular das atividades institucionais por eles praticadas. (grifei)

§ 1º A autorização de que trata o caput deste artigo abrange a iniciativa de ação penal privada e de representação perante o Ministério Público, especialmente a impetração de habeas corpus e mandado de segurança, quando os agentes públicos forem vítimas de crime relacionado a atos por eles praticados no exercício regular de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se aos ex-ocupantes dos cargos ou funções a que se refere o “caput”, quando demandados por ato praticado em razão do ofício.

§ 3º A representação de que trata este artigo, restrita à atividade administrativa e institucional, incumbe, no que se refere aos membros e servidores do Poder Legislativo, à Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa, nos termos de regulamento próprio.

§ 4º O disposto neste artigo aplica-se aos membros dos conselhos dos Poderes do Estado, em relação ao exercício de suas atribuições, ainda que não percebam remuneração e exerçam função sem cargo.

Sedimentando o entendimento referente à defesa do policial militar em processos judiciais decorrentes de atos legítimos, em consonância com o interesse público, convém transcrever dispositivo da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, que dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório:

**Art. 22.** A Advocacia-Geral da União e os seus órgãos vinculados, nas respectivas áreas de atuação, ficam autorizados a representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República, das Instituições Federais referidas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e assessoramento superiores e daqueles efetivos, inclusive promovendo ação penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas, podendo, ainda, quanto aos mesmos atos, impetrar habeas corpus e mandado de segurança em defesa dos agentes públicos de que trata este artigo.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se aos ex-titulares dos cargos ou funções referidos no caput, e ainda:

I – *Omissis*;

II - **aos militares das Forças Armadas** e aos integrantes do órgão de segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, quando, em decorrência do cumprimento de dever constitucional, legal ou regulamentar, responderem a inquérito policial ou a processo judicial. (grifei)

Dos dispositivos legais acima transcritos, respectivamente, da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais e da Advocacia-Geral da União retira-se que não há impedimento legal para que a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas atue na defesa dos agentes públicos, demandados judicialmente em decorrência de ação legítima, observados o interesse público e a pertinência institucional.

Com as alterações ocorridas no texto original de sua Lei Orgânica, a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas encontra-se, atualmente, com a seguinte estrutura organizacional:

**Art. 4.º** - A Procuradoria Geral do Estado tem a seguinte estrutura básica:

**I - ÓRGÃO DE DELIBERAÇÃO SUPERIOR:**

Conselho de Procuradores do Estado.

**II - ÓRGÃOS DE DIREÇÃO SUPERIOR:**

**a)** Procurador-Geral do Estado

**b)** Subprocurador-Geral do Estado

**c)** Subprocuradores-Gerais-Adjuntos do Estado

**d)** Corregedor

**III - ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO E DE ASSISTÊNCIA:**

Assessoria Especial;

Coordenadoria de Assuntos de Gabinete.

**IV - ÓRGÃOS DE ATIVIDADES-FIM**

Procuradoria Administrativa;

Procuradoria Judicial Comum;

Procuradoria do Pessoal Estatutário;

Procuradoria do Pessoal Temporário;

Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Fundiário;

Procuradoria do Meio Ambiente;

Procuradoria do Contencioso Tributário;

Procuradoria da Dívida Ativa e Cobrança Extrajudicial;

Procuradoria do Estado no Distrito Federal.

**V - ÓRGÃOS DE ATIVIDADES-MEIO**

Centro de Estudos Jurídicos;

Coordenadoria de Articulação do Sistema de Apoio Jurídico;

Coordenadoria de Pesquisa Jurídica;

Coordenadoria Administrativa e Financeira;

Coordenadoria de Parcelamento da Dívida Ativa.

**Parágrafo único** - A complementação da estrutura fixada por este artigo e a definição das competências não dispostas nesta Lei serão estabelecidas por ato do Chefe do Poder Executivo.

Considerando as competências dos órgãos de atividade-fim da Procuradoria Geral do Estado, conclui-se que a Procuradoria Judicial Comum é o órgão que tem a incumbência de defesa dos agentes públicos na situação sob análise.

A Defensoria Pública do Estado do Amazonas, pioneira na região norte e a segunda instituída no Brasil foi criada mediante a Lei Complementar nº 01, de 30 de março de 1990, em observância ao dispositivo constitucional referente à defensoria pública, dispondo acerca de sua organização, regime de seus membros e sobre o quadro funcional, além de outras providências.

Observem-se as regras concernentes dos mandamentos legais citados:

### **Constituição da República de 1988**

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.)

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

### **Lei Complementar nº 01/90**

**Art. 1.º** - A **Defensoria Pública** é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe prestar gratuita assistência jurídica e extrajudicial aos necessitados, compreendendo a orientação, postulação e defesa de seus direitos e interesses em todos os graus de jurisdição.

**Art. 2.º** - A **Defensoria Pública** vincula-se direta e exclusivamente ao Governador do Estado e tem por princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade, a impessoalidade e a autonomia funcional, administrativa e financeira.

**Art. 7.º** - A **Defensoria Pública** tem a seguinte estrutura organizacional básica, que será complementada por ato do Chefe do Poder Executivo:

**I - ÓRGÃOS COLEGIADOS:**

- a) Conselho Superior da Defensoria Pública;
- b) Comissão de Licitação.

**II - ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR:**

- a) Defensor Público Geral;
- b) Subdefensor Público Geral;
- c) Corregedor Geral.

**III - ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO:**

- a) Defensoria Pública de 2ª Instância;
- b) Defensoria Pública de 1ª Instância;
- c) Curadoria da Defensoria Pública;
- d) Núcleos da Defensoria Pública;
- e) Corpo de Estagiários;
- f) Serviço Social;
- g) Unidades Descentralizadas;
- h) Pessoal de Apoio.

Já salientado anteriormente, a previsão constitucional relativa à assistência jurídica integral e gratuita não visa somente prover aos hipossuficientes economicamente essa atividade, mas dispor aos cidadãos a fiel observância ao princípio de acesso a justiça, bem como o exercício de direitos, fundamentado no princípio da dignidade da pessoa humana.

Alinhado a esse entendimento, convém destacar algumas funções da defensoria do Estado constante em seu diploma legal de criação:

**Art. 3.º** - São funções institucionais da Defensoria Pública:

[...]

**V** - defender, no processo criminal, os réus que não tenham defensor constituído, inclusive os revéis;

**VIII** - prestar assistência jurídica aos encarcerados, quando solicitada;

**IX** - promover a ação penal privada e a subsidiária da ação pública;

**X** - promover a ação cível em todos os atos até o final;

**XI** - exercer a defesa do menor;

**XII** - patrocinar os interesses do consumidor lesado;

**XV** - defender os praças da Polícia Militar, perante a Justiça Militar do Estado;

**XVI** - assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a

ampla defesa, utilizando-se de recursos e meios a ela inerentes;

Retira-se do transcrito acima, que as funções destacadas relacionam-se com os direitos individuais, difusos e coletivos. Ou seja, conclui-se que a atuação da defensoria pública não encontra-se restrita aos hipossuficientes economicamente, em conformidade com o dispositivo constitucional, vai além, abarcando uma função, considerada por alguns *atípica*, que não se exige o requisito da hipossuficiência econômica para a sua atuação, visando a proteção da dignidade humana, como por exemplo a defesa daqueles que não tem defensor constituído.

Nessa esteira, convém destacar a função atípica de Curador Especial prevista no artigo 4º, inciso VI, da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, e a alteração trazida pela Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007, no que tange a legitimação da Defensoria Pública para a propositura de Ação Civil Pública, passando o artigo 5º, da Lei nº 7.347/85 a ter nova redação. Observe-se, respectivamente, os dispositivos legais citados:

#### **Lei Complementar nº 80/94**

**Art. 4º** São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

[...]

VI – atuar como Curador Especial, nos casos previstos em lei;

#### **Lei nº 11.448/07**

**Art. 5º** Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - **a Defensoria Pública;**

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (grifei)

Relacionado, expressamente, com o tópico de Direitos Humanos, encontrando-se, ainda, dentro das atribuições consideradas atípicas, convém destacar a participação da instituição em alguns colegiados que visam o respeito e defesa dos direitos humanos, conforme se observa no dispositivo legal abaixo transcrito:

**Lei Complementar nº 01, de 30 de março de 1990**

**Art. 3º. Omissis.**

[...]

§ 6º. A Defensoria Pública deverá participar, necessariamente:

I – do Conselho de Segurança Pública, pelo Defensor Público Geral;

II - do Conselho Estadual Penitenciário, na vaga destinada a advogado especializado em direito penal;

III - do Conselho Estadual de Política Criminal;

IV - do Conselho Estadual de Entorpecentes;

V - do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana;

VI - do Conselho Estadual de Trânsito;

VII - do Conselho Estadual do Meio Ambiente;

VIII - do Conselho Estadual de Defesa do Consumidor; e

IX - de quaisquer outros conselhos ou comissões existentes ou que venham a ser criados e que envolvam **a defesa dos direitos humanos**. (grifei)

Não obstante a previsão legal de defesa das praças da Polícia Militar na Justiça Militar do Estado, que considerou a particularidade do princípio da hierarquia para garantir condições de igualdade as praças, as atribuições da Defensoria Pública visam prover os *cidadãos* de assistência jurídica, em respeito à dignidade da pessoa humana sob o aspecto de igualdade jurídica.

Salienta-se que o policial militar não deixa de ser cidadão, mesmo no exercício de seu mister constitucional, todavia, sua atuação e o interesse “pertencem” ao Estado, que visa o bem estar da coletividade, por isso que extrapola das atribuições da Defensoria Pública a defesa dos agentes públicos processados judicialmente em decorrência de atos praticados relativos ao exercício da função pública.

As universidades públicas federais e estaduais, bem como as privadas são outras instituições que prestam o serviço de assistência jurídica

através de seus núcleos jurídicos, atividade desenvolvida pelo corpo docente e discente.

A Universidade do Estado do Amazonas (UEA) instituída pela Lei nº 2.637, de 12 de janeiro de 2001, objetiva a promoção da educação e desenvolvimento científico, através de seus cursos de grau superior e pesquisas relacionadas ao homem e ao meio ambiente amazônico. Também apresenta como finalidade a participação na elaboração, execução e acompanhamento das políticas de desenvolvimento governamentais, inclusive com prestação de contas.

No que tange a atividade de assistência jurídica, esta é desenvolvida pelo Núcleo de Prática Jurídica, localizado na Faculdade de Ciências Sociais, objetivando assistir os necessitados, e atualmente, mediante um Termo de Cooperação Técnica com o Tribunal de Justiça do Amazonas, presta atividade para a população carcerária do Estado do Amazonas.

Finalizando a presente subseção, verifica-se que o serviço prestado pela Defensoria Pública do Estado e pela Universidade do Estado do Amazonas tem o mesmo propósito, assistir os menos favorecidos, ressaltando algumas atividades tidas como atípicas executadas pela Defensoria Pública, não adentrando no âmbito estatal, ficando este sob responsabilidade da Procuradoria Geral do Estado.

Por ter reflexo direto na eficiência do serviço público, o controle da administração será tratado na seção posterior, destacando a atuação da Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública, órgão que se distanciou do exercício tradicional do poder disciplinar.

## 6 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos dizeres de Mello (2005), “o Estado, entidade real, porém abstrata (razão de ser), não tem vontade nem ação, no sentido de manifestação psicológica e vida anímica próprias. Estas, só os seres físicos as possuem”.

Nesse mesmo sentido encontra-se a Administração Pública, que teve essa nomenclatura originada de normas jurídicas, sendo a encarregada pela função administrativa do Estado, ou seja, é o meio pelo qual se planeja e implementa as ações de governo, observando as diretrizes governamentais para a consecução do interesse coletivo.

Por ser um ente abstrato as ações são idealizadas e postas em prática por pessoas físicas, os agentes públicos, os quais nesta qualidade atuam em nome do Estado, devendo obediência aos ditames legais para que não ocorra abuso de poder ou de autoridade em sua atividade, visando sempre o interesse da coletividade.

Para acompanhar e fiscalizar a obediência aos preceitos legais e princípios norteadores impostos à Administração Pública há o instituto de Controle da Administração, exercido interna ou externamente ao Poder Executivo. O primeiro é o executado pela própria administração, através de órgãos competentes que verificarão o cumprimento das metas, a execução dos programas e a atuação de seus agentes. O segundo é realizado fora do âmbito do Poder Executivo, compreendendo o controle parlamentar, o controle de contas e o controle jurisdicional.

No que tange ao controle externo, mecanismos de controle postos a população e a competência para a atuação de determinados órgãos, são firmadas pela Constituição Federal, observe-se:

## Constituição da República de 1988

Art. 5º. *Omissis*;

LXVIII - conceder-se-á "**habeas-corpus**" sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder; (grifei)

LXIX - conceder-se-á **mandado de segurança** para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; (grifei)

LXXI - conceder-se-á **mandado de injunção** sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII - conceder-se-á "**habeas-data**": (grifei)

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor **ação popular** que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (grifei)

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, **será exercida pelo Congresso Nacional**, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifei)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o **auxílio do Tribunal de Contas da União**, ao qual compete:

[...] (grifei)

Especificamente no âmbito das polícias judiciária e administrativa, a Constituição do Brasil de 1988, instituiu o controle externo da atividade policial, entendida por alguns estudiosos, como uma forma de controle administrativo, devido às instituições polícia militar e polícia civil pertencerem ao Poder Executivo. Observe-se a previsão constitucional:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

Acerca do controle da conduta disciplinar dos agentes públicos, é sabido que a própria Administração Pública tem a responsabilidade de orientar, controlar e fiscalizar a prestação de serviço fornecida por seus agentes, tendo o poder-dever de atuar diante de uma conduta ilícita praticada pelo agente em razão da função.

Nesse sentido, em observância às diretrizes elaboradas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o Estado do Amazonas através da Lei Delegada Nº 062, de 04 de maio de 2007, criou a Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública, órgão superior de controle, fiscalização das atividades funcionais e da conduta disciplinar interna das Polícias Civil e Militar do Estado do Amazonas (PMAM), Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas (CBMAM) e Departamento Estadual de Trânsito do Amazonas – DETRAN/AM.

Criada no âmbito do Poder Executivo Estadual, e inserida na estrutura organizacional da Secretaria Estado de Segurança Pública – SSP/AM, a Corregedoria Geral apresenta como finalidade, o exercício das funções de fiscalização, disciplina, *orientação administrativa das atividades desenvolvidas* dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública, em observância aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, economicidade e publicidade.

A Corregedoria Geral do Sistema de Segurança é dirigida por um Corregedor Geral e por um Corregedor Geral Adjunto, auxiliados por quatro Corregedores Auxiliares, representantes dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública: Corregedor Auxiliar da Polícia Militar, Corregedor Auxiliar da Polícia Civil, Corregedor Auxiliar do Corpo de Bombeiro Militar e Corregedor Auxiliar do DETRAN.

A estrutura organizacional apresentada por este órgão fiscalizador e orientador é compartilhada dentre os órgãos de direção superior, órgãos de apoio, órgãos técnicos e órgãos de execução, da seguinte forma:

**Órgão de direção** - Conselho Superior, Corregedoria Geral, Corregedoria Geral Adjunta, Corregedoria Auxiliar da Polícia Militar, Corregedoria Auxiliar da Polícia Civil, Corregedoria Auxiliar do Corpo de Bombeiros Militar e Corregedoria Auxiliar do Detran;

**Órgão de apoio** - Ouvidoria de Segurança, Chefia de Gabinete, Assessoria e Coordenação Geral de Administração;

**Órgão técnico** - Coordenação Geral de Estudos, Legislações e Pareceres e a Coordenação Geral de Correições;

**Órgão de execução** - Coordenação Geral de Disciplina.

Para o alcance de sua finalidade, a Corregedoria Geral dispõe da competência para apurar os ilícitos penais cometidos em razão do cargo, através de inquéritos policiais e inquéritos Policiais militares, bem como as transgressões funcionais cometidas pelos servidores do Sistema de Segurança Pública.

Frisa-se que a apuração das infrações penais tem o objetivo de subsidiar a atuação processual do Ministério Público, no exercício do poder punitivo do Estado, que não pode ser confundido com o poder disciplinar, sendo este *a faculdade de punir internamente as infrações de todos aqueles sujeitos à disciplina dos órgãos e serviços da Administração Pública* (Paula Filho, 2009).

A Ouvidoria de Segurança, conforme destacado, compõe a estrutura organizacional da Corregedoria Geral, sendo órgão de apoio, que em tese, tem o primeiro contato com o público externo. É o setor responsável pela coleta das denúncias, reclamações e representações, com a atribuição de analisar, preliminarmente, os fatos denunciados, sob o aspecto legal e formal, e conforme o caso, formalizar a denúncia, encaminhando a documentação pertinente à respectiva Corregedoria Auxiliar para a instauração do competente procedimento administrativo disciplinar.

Ademais, a Ouvidoria de Segurança, com assessoramento da Coordenação Geral de Estudos, Legislações e Pareceres (CELP), setor

composto por assessores jurídicos para assuntos militares e civis, a depender do caso, poderá propor medidas administrativas aos chefes das instituições que compõem o sistema de segurança, bem como ao Secretário de Segurança, visando à melhoria na prestação do serviço à comunidade.

Relacionado à orientação administrativa, observem-se os dispositivos da Lei nº 3.204, de 21 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública:

**Art. 2.º** A Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas tem como finalidades:

**I - Omissis;**

**II - o exercício das funções de fiscalização, disciplina e orientação administrativa** das atividades desenvolvidas pelas Polícias Civil e Militar do Estado do Amazonas, pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas e pelo Departamento Estadual de Trânsito do Amazonas - DETRAN/AM. (grifei)

**Art. 3.º** Para o cumprimento do disposto no artigo anterior, compete à Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas, sem prejuízo de outros procedimentos que lhe forem atribuídos, na forma legal, regulamentar e regimental:

[...]

**XIV - propor ao Secretário de Estado de Segurança Pública a adoção das providências que entender pertinentes ao aperfeiçoamento dos serviços** prestados à população pelas Polícias Civil e Militar do Estado do Amazonas, Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas e Departamento Estadual de Trânsito do Amazonas. (grifei)

Verifica-se com isso, que além do controle e fiscalização da conduta dos agentes pertencentes ao Sistema de Segurança Pública, a Corregedoria Geral também assiste os órgãos do sistema, orientando-os acerca da obediência aos princípios administrativos da legalidade, legitimidade, impessoalidade, eficiência, bem como dos direitos e interesses individuais e coletivos, em consonância com o interesse público.

A orientação administrativa prestada pela Corregedoria Geral, consoante as modalidades de orientação e aconselhamento destacadas na seção 5, pode ser entendida como uma atividade de assistência jurídica, tendo em vista a orientação em matérias jurídico-administrativas realizadas pelos

assessores jurídicos da CELP, encaminhadas aos gestores dos órgãos que compõem o sistema.

Verifica-se que a orientação jurídico-administrativa prestada pela Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas tem um significado especial, haja vista o avanço e a quebra de paradigma relativo ao exercício tradicional do poder disciplinar que é centrado no caráter apuratório e punitivo.

No âmbito militar, pela natureza e particularidades concernentes a atividade policial militar, o *poder disciplinar* tende a ser mais rigoroso, objetivando o controle da conduta disciplinar dos agentes públicos militares na prestação de serviço público a sociedade, bem como, relativo à obediência aos princípios da hierarquia e disciplina, basilares das instituições militares.

Observa-se, também, que a nova filosofia de controle de conduta dos agentes públicos trazida com a criação e implementação da Corregedoria Geral, choca-se com o modelo hierárquico e burocrático de Administração Pública, haja vista a preocupação e o compromisso de orientação a ser repassada aos agentes públicos firmada no texto legal, visando auxiliar sua prestação de serviço público.

Ressalta-se, que no modelo burocrático citado, para a consecução do interesse público o agente tem pouca margem de discricionariedade, podendo sofrer sanções, através do exercício do poder disciplinar, caso ultrapasse os limites pré-estabelecidos.

Considerando a conduta do agente público, e os reflexos que poderão atingir a eficiência pública, convém destacar a lição de Batista Júnior<sup>6</sup>, sob a visão conservadora de Administração Pública,

---

<sup>6</sup> Separação de poderes e efetividade do sistema tributário / Misabel Abreu Machado Derzi (Coordenadora). – Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p.133.

[...] os parâmetros norteadores da eficiência pública, no modelo burocrático mais ortodoxo, se deslocam para os regulamentos de disciplina, de procedimentos enrijecidos, que, no mundo moderno, complexo e pluralista, não são capazes de assegurar a persecução do bem comum em todas as situações. À luz de uma idéia de “legalidade estéril”, na cultura administrativa burocrática mais ortodoxa, é ineficiente o agente que descumpra o que vier estabelecido nos manuais; é censurável (e punível) aquele servidor que deixar de observar os mais ínfimos detalhes, da lei, as “curvinhas” do “bloco de legalidade”, agigantado, confuso, prolixo e mutante.

Nesse sentido, levando em conta as peculiaridades da atividade policial militar, entende-se que a manutenção do modelo tradicional de Administração Pública poderá disseminar a “cultura do medo” dentre os militares estaduais pertencentes às instituições de segurança pública, o que refletirá diretamente na eficiência da prestação do serviço público, uma vez que o agente com receio de vir a ser processado e responsabilizado administrativamente e judicialmente, o que poderá trazer reflexos em sua ascensão profissional, passará a atuar de forma “robotizada”, sem a iniciativa inerente a função, afastando-se do objetivo a ser alcançado, o bem comum da sociedade.

Ainda sobre a temática, a *National Performance Review*<sup>7</sup> no relatório sobre a atuação dos agentes públicos Americanos, considerando os institutos da burocracia administrativa e da eficácia, manifestou-se no sentido de que, “o problema não decorre da incompetência ou preguiça dos agentes públicos, mas do sistema que privilegia a ‘burocratice’ asfixiante da criatividade”.

Assim, em conformidade com o posicionamento de Batista Júnior (2010), o controle da administração pública é um mecanismo necessário e útil, para a consecução do bem da coletividade, pois através dele o comprometimento dos agentes públicos, em sentido amplo, é analisado e avaliado, bem como, verifica-se se os princípios e valores relativos à Administração Pública, disciplinados explicitamente e implicitamente na Carta Constitucional de 1988 estão sendo respeitados.

---

<sup>7</sup> Separação de poderes e efetividade do sistema tributário / Misabel Abreu Machado Derzi (Coordenadora). – Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p.135.

## 7 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio de pesquisas bibliográficas, análise doutrinária e interpretação de leis relativas ao tema, estudadas em consonância com os valores trazidos pela Constituição da República de 1988, buscou-se demonstrar os aspectos legais e a viabilidade de criação e disposição da atividade de assistência jurídica aos policiais militares da PMAM processados judicialmente em decorrência de ação legítima de serviço, bem como aos demais integrantes da instituição, tendo em vista a característica de representatividade do Estado e o interesse público presentes nas ações policiais.

Iniciando o estudo, preocupou-se em conceituar a figura do Estado, destacando a dificuldade de haver um conceito uno para o instituto, tendo em vista as diversas visões observadas pelos estudiosos, dentre elas, a político-organizacional e a sociológica. No entanto, apresentou-se o conceito de Estado como o conjunto de pessoas organizadas, que vivem em um mesmo território, sob a égide de um governo soberano que busca o bem comum.

Do conceito apresentado, conclui-se que o Estado implementa seus programas de governo visando o bem comum, através da Administração Pública, vista como *a atividade concreta e imediata do Estado*. Contudo, conforme o estudo demonstrou, igualmente ao Estado, a Administração Pública é um ente não corpóreo, não tendo vontade nem ação, no sentido de manifestação psicológica e vida anímica próprias.

Por ser um ente abstrato, as atividades da Administração Pública são realizadas através da atuação de seus agentes públicos, pessoas físicas que planejam e implementam as ações.

O policial militar, agente público militar pertencente ao Sistema de Segurança Pública Estadual, considerado militar estadual, com a edição da Emenda Constitucional nº 18, para o cumprimento de sua missão constitucional, prevista no artigo 144 de nossa Carta Política, utiliza-se do *Poder de Polícia*, prerrogativa disposta pela Administração Pública, que

condiciona e restringe o uso, o gozo, de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Contudo, chamou-se atenção para o fato de que o procedimento, em tese, por intervir nos bens e direitos dos cidadãos, mesmo que temporariamente, aliado ao desconhecimento acerca da legitimidade da atividade policial, lhes causa insatisfação, motivando a comunicação do fato aos órgãos competentes de controle e fiscalização da conduta dos policiais militares, tais como, o Ministério Público e a Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública, sob o argumento de terem sofrido abuso ou excesso de autoridade.

Por conseguinte, considerando a possibilidade acima, na seção 3 explanou-se sobre os dispositivos legais relativos a competência e sobre as formas de atuação, objetivando demonstrar a legitimidade da atuação Policial Militar. Foram analisados os dispositivos legais dos Decretos Federais 667/69 e 88.777/69, relativos à preservação da ordem pública, ressaltando a previsibilidade da atuação repressiva por parte das polícias militares.

Por outro lado, em alguns casos, pela natureza da atividade, por não haver outra conduta a se exigir do policial senão a que venha causar dano, comentou-se sobre a inexigibilidade de conduta diversa, instituto do direito penal comum, e acerca da “teoria das baionetas inteligentes”, na esfera penal militar, institutos a serem observados para avaliar a culpabilidade dos policiais.

Enfatizou-se que caso venha a ser comprovado, através do devido processo legal, que o agente de segurança pública estadual agiu com excesso ou abuso de autoridade, vindo a causar dano ao administrado e a administração, este deve ser responsabilizado à luz da legislação castrense, na esfera administrativa, independente da responsabilidade nas demais esferas.

Por conseguinte, discorreu-se acerca da responsabilidade do Estado, desde a fase de irresponsabilidade estatal, até a adoção por parte do Estado brasileiro da Teoria do Risco Administrativo, a qual impõe ao Estado a obrigatoriedade de reparar o dano suportado pelo administrado, quando houver nexos de causalidade entre o dano e o ato praticado pelo agente público, ressalvado quando a culpa do dano for exclusiva ou concorrente da vítima, ou

ocasionado por um terceiro, ou ainda decorrente de caso fortuito ou força maior.

Diante da possibilidade de responsabilização do Estado decorrente de uma ação ou omissão por parte do agente público, realizou-se a análise do instituto da assistência jurídica, destacando que seu exercício poderá ter o enfoque da defesa processual e orientação jurídico-administrativa, o que motivou diferenciar, conforme a doutrinária, a assistência judiciária da assistência jurídica integral e gratuita, considerando a extensão de aplicabilidade dos institutos. Ainda no campo da assistência jurídica, objetivando apresentar as respectivas áreas de atuação explanou-se sobre as instituições estatais que prestam a atividade.

A Procuradoria Geral do Estado foi a primeira a ser apresentada, destacando sua subordinação direta ao Chefe do Poder Executivo, e sua atuação na defesa do Estado e nos processos judiciais em que são demandados o Governador do Estado, Secretários estaduais e demais autoridade da administração direta. Salientou-se a ausência de previsão legal para a defesa dos agentes públicos processados em decorrência de atos relacionados com o exercício da função pública, dispositivo previsto, respectivamente, nas Leis orgânicas da Advocacia Geral da União e da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais.

Destacou-se, também, a atuação da Defensoria Pública do Estado e da Universidade do Estado do Amazonas, chamando atenção para a atuação atípica daquela em algumas situações, como no caso da Curadoria Especial, mas concluindo que ambas instituições têm como finalidade precípua prestar assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes economicamente, atuando na defesa e respeito aos direitos humanos.

Finalizando a parte expositiva do trabalho, apresentou-se o controle da administração pública, atividade que poderá ocorrer interna ou externamente ao poder executivo, destacando a atividade de controle, de fiscalização das atividades funcionais e da conduta disciplinar, exercidas, respectivamente, pela Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública e

pelo Ministério Público através da Procuradoria de controle externo da atividade policial.

Nesta mesma seção, discorreu-se, também, sobre o modelo tradicional de administração pública, entendendo-se que a sua manutenção, poderá incentivar a “*cultura do medo*” dentro das instituições militares, tendo em vista a obrigatoriedade de atuação dentro de padrões pré-estabelecidos em regulamentos e normas de conduta, tendo como conseqüência da inobservância, a punição.

Destarte, tentou-se demonstrar a importância da prestação de assistência jurídica aos policias militares, sob o enfoque da defesa processual e da orientação jurídico-administrativa, tendo em vista as conseqüências decorrentes de sua atuação em prol da sociedade.

Conclui-se com o presente estudo, que não há empecilho legal para a implementação de assistência jurídica aos policiais militares da Polícia Militar do Amazonas, pelo contrário, o Estado do Amazonas consoante o interesse publico, tendo em vista os reflexos suportados pela administração oriundos da atuação de seu agente público, tem o dever legal e a responsabilidade de prover a atividade, orientando-os na seara administrativa e operacional, visando à prestação de serviço de excelência a sociedade amazonense, em observância ao princípio da eficiência, insculpido no artigo 37 da Constituição da República de 1988.

Reforça tal entendimento, o exemplo ocorrido na Polícia Militar de Minas Gerais que criou a Assessoria Jurídica da Polícia Militar, subordinada tecnicamente à Advocacia Geral do Estado, compostas por Advogados que se subordinam administrativamente aos Comandantes, Chefes e Diretores das Unidades Policiais a que estiverem prestando a atividade, tendo como atividades precípua a assistência judiciária, acompanhando permanentemente o processo judicial na defesa dos direitos e interesses dos policiais militares vinculados em decorrência do exercício da função e promovendo a responsabilidade penal dos autores de denúncias improcedentes, bem como a assistência jurídica, prestando assistência jurídico-administrativa, e

assessorando os oficiais e praças no desenvolvimento de atividades operacionais.

Entende-se, também, no campo da assistência judiciária, no que tange ao acompanhamento processual, bem como o ajuizamento de ações relacionadas com a atuação do policial militar, não obstante a ausência falta de previsão explícita, a possibilidade da prestação de assistência jurídica pela Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, face a representatividade e o interesse do Estado, presentes na atuação do policial militar para a preservação da ordem pública, considerando o disposto no artigo 2º, I, da Lei Orgânica da PGE/AM, “exercer, privativamente, ativa e passivamente, a representação judicial e extrajudicial do Estado nos assuntos jurídicos de seu interesse, em qualquer juízo ou instância”.

Assim, inicialmente, sugere-se a criação no âmbito da Polícia Militar do Amazonas de um Departamento de Assistência Jurídica – DAJ, composto por advogados e oficiais bacharéis em direito, subordinado tecnicamente à Procuradoria Geral do Estado e administrativamente ao Estado-Maior, visando a defesa dos direitos e interesses dos integrantes da PMAM.

Doutra banda, por tratar-se de órgão alheio ao Sistema de Segurança Pública, subordinado diretamente ao Chefe do Poder Executivo, entende-se que o Comando da PMAM deva realizar um estudo acerca da prestação de assistência pela Procuradoria Geral do Estado aos policiais militares processados em decorrência da atividade estatal, demonstrando a relevância da matéria para o Estado, apresentando ao Governado do Estado para conhecimento e decisão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Cleber Francisco. *Acesso à justiça em preto e branco: Retratos institucionais da defensoria pública* / Cleber Francisco Alves. – Rio de Janeiro: Lumen juris, 2004.

AMAZONAS. *Lei 1.057 de 13 de novembro de 1972. Instituciona o sistema de apoio jurídico, organiza a Procuradoria Geral do Estado.* Manaus. 1972.

AMAZONAS. *Lei Delegada Nº 062, de 04 de maio de 2007. Criou a Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas.* Manaus. 2007.

AMAZONAS. *Lei Nº 3.204, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas.* Manaus. 2007.

AMAZONAS. *Lei 3.514 de 08 de junho de 2010. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado do Amazonas.* Manaus. 2010.

AMAZONAS. *Lei 223 de 18 de junho de 1965. Dá nova estrutura administrativa ao Governo do Estado do Amazonas.* Manaus. 1965.

AMAZONAS. *Lei 2.250 de 31 de janeiro de 1972. Dispõe sobre a estrutura provisória da Procuradoria Jurídica do Estado.* Manaus. 1972.

AMAZONAS. *Lei 1.639 de 30 de dezembro de 1983. Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado.* Manaus. 1983.

AMAZONAS. *Lei Complementar Nº 01 de 30 de março de 1990. Dispõe sobre a organização da Defensoria Pública do Estado do Amazonas, estabelece o regime dos seus membros, cria o quadro funcional.* Manaus. 1990.

AMAZONAS. *Lei 2.637 de 12 de janeiro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a instituir a UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS.* Manaus. 2001.

BRASIL, Constituição, 2005. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* 35. ed. Atualizada até EC 45. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. *Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890. Organiza a Justiça no Distrito Federal.*

BRASIL. *Decreto nº 19.408, de 18 de novembro de 1930. Reorganiza a Corte de Apelação.*

BRASIL. *Decreto nº 20.784, de 14 de dezembro de 1931. Aprova o Regulamento da Ordem dos Advogados Brasileiros.*

BRASIL. *Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995. Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório.*

BRASIL. *Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados.*

BRASIL. *Lei nº 7347, de 24 de julho de 1995. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.*

BRASIL. *Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública.*

BRASIL. *Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados.*

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 18, de 05 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.*

BRASIL. *Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.*

BRASIL. *Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Brasília: Diário da União, 1983.*

BRASIL. *Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969.*

COSTA, Alexandre Henriques da. *Tropa de Choque: elite operacional das polícias militares: aspectos legais e operacionais* / Alexandre Henriques da Costa. – São Paulo: Livraria Científica Ernesto Reichmann, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 18. ed. – São Paulo: Atlas, 2005.

*Direito Militar: artigos inéditos* / organizador: Getúlio Corrêa. – Florianópolis: Associações dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, 1910-1989. *Minidicionário da língua portuguesa* / Aurélio Buarque de Holanda Ferreira; coordenação Marina Baird Ferreira, Margarida dos Anjos; equipe Elza Tavares Ferreira...[et al]. 3.ed. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FILHO, João Francisco Sawen. *Curso de direito militar: a responsabilidade civil do Estado e o controle da administração pública* / João Francisco Sawen Filho – Rio de Janeiro: Fundação Trompowsky, 2009.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Maria de Andrade. *Metodologia do Trabalho Científico*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2001

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo* / Celso Antônio Bandeira de Mello. – 18. Ed. – Revista e atualizada até EC 45. São Paulo: Malheiros editores, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (SENASP). *Segurança pública: O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil*. 2009. Disponível em: [www.Portal.mj.gov.br](http://www.Portal.mj.gov.br) / acesso em 01/09/2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional* / Alexandre de Moraes. – 17. ed. - São Paulo: Atlas, 2005.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de direito penal : parte geral : parte especial* / Guilherme de Souza Nucci. – 3. ed. rev. atual. e ampl. 2. tir. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2007.

PAULA FILHO, Afranio Faustino de. *Curso de direito militar: organização administrativa brasileira* / Afranio Faustino de Paula Filho. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Fundação Trompowsky, 2009.

PORTO, Mario Porto da Silva. *Direito penal militar* / Mario André da Silva Porto – Rio de Janeiro: Fundação Trompowsky, 2009.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. *Responsabilidade do Estado por atos das forças nacionais de segurança* / Paulo Tadeu Rodrigues Rosa. 1. ed. São Paulo : Suprema Cultura, 2007.

*Separação de poderes e efetividade do sistema tributário* / Misabel Abreu Machado Derbi (Coordenadora) – Belo Horizonte: Del Rey, 2010.