

O DEVER DO ESTADO EM PROMOVER A DEFESA TÉCNICA- -JURÍDICA DOS POLICIAIS MILITARES

Neimar Vieira de Sousa¹

RESUMO

Este trabalho abordou a responsabilidade do Estado membros da Federação em garantir a defesa técnica-jurídica dos policiais militares em processos e procedimentos de natureza criminal em decorrência do exercício regular da função. Foi objetivo dessa artigo entender qual é o papel do Estado na promoção da defesa técnica-jurídica em favor dos policiais militares em decorrência do exercício da função, compreender e caracterizar os agentes públicos, especialmente o policial militar, caracterizar e compreender as atribuições do policial militar, verificar a existência de norma que obrigue o ente público a promover a defesa técnica-jurídica dos policiais militares e, caso houvesse, indagar sobre a sua constitucionalidade, analisar a plausibilidade do tratamento diferenciado dado pela advocacia pública quando defende os agentes públicos federais em comparação aos policiais militares estaduais. Por fim, ficou comprovada a necessidade e a constitucionalidade de norma que garanta aos policias militares a defesa técnica-jurídica em processos e procedimentos criminais realizados pelo Estado através da advocacia pública. Foram utilizados dados primários e secundários com a análise de leis, jurisprudências, doutrinas e trabalhos científicos, além de pesquisa bibliográfica, através da análise de livros, artigos ou outros materiais publicados. O método de pesquisa adotado foi o dedutivo, partindo de um cenário macro para micro, facilitando, portanto, a adoção da interpretação analógica, com base nos argumentos de isonomia e de proporcionalidade capazes de garantir aos militares estaduais que figurem em processos criminais, por condutas praticadas no exercício da função, maiores chances de defesa e, portanto, o devido acesso à justiça, conforme art. 5º, XXXV, CF/88.

Palavras-Chave: Policial Militar; Estado; Defesa Técnica-Jurídica.

Introdução

O objetivo desse artigo será abordar a necessidade, eficiência e verificar a existência de norma jurídica que garanta ao policial militar o direito de ser representado judicialmente pela advocacia de Estado quando venha a responder a um procedimento e/ou processo judicial de natureza criminal quando tenha agido regularmente no exercício da função, especialmente em legítima defesa, sua ou de terceiros, e/ou no estrito cumprimento do dever legal e a constitucionalidade de tal norma.

A problemática desse artigo diz respeito a proporcionalidade do ônus pessoal da defesa técnica-jurídica em termos criminais por parte dos Policias Militares e a Constitucionalidade e Legalidade de norma que obrigue o Estado a defender juridicamente os policiais militares quando tenham agido regularmente no exercício da função.

Para tal abordagem, será analisada a legislação federal que inclui entre as atribuições da Advocacia Geral da União-AGU, a representação judicial e extrajudicial de agentes públicos

¹ Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao Curso de Direito do Centro Universitário Presidente Tancredo de Almeida Neves, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.
Orientadores: Prof. Dr. Daniel Albergaria Silva; Profª. Me. Raquel Maria Vieira Braga.

da União que venham a responder a processos judiciais ou administrativos quando tenham agido regularmente no exercício da função, e, especialmente, no que diz respeito à assistência prestada pela a AGU aos policias militares Estaduais quando tenham servido à Força Nacional de Segurança.

O estudo se concentrará em analisar a legislação federal supracitada em comparação a legislação de Minas Gerais, segundo a qual, até 17/12/2019, não havia previsão de que os policias militares mineiros pudessem ter sua defesa técnica-jurídica patrocinada pelo Estado que representam.

O direito de serem representados judicialmente pelo Estado é reivindicação antiga dos policias militares em decorrência do significativo número processos judiciais criminais que respondem em razão das peculiares atribuições atinentes ao cargo que ocupam. Soma-se a isso o fato de terem que arcar, pessoalmente, com suas defesas, mesmo agindo no exercício de suas funções, ou seja, em nome do Estado, ônus este que ocorre, ainda que sejam inocentados nos processos decorrentes da sua atuação funcional.

Por outro lado, há quem defenda a inconstitucionalidade de tal medida. A Ordem dos Advogados do Brasil-OAB ingressou em 2001 com uma ação direta de inconstitucionalidade-ADI, número 2888, no Supremo Tribunal Federal –STF contra a legislação federal que atribuía à AGU o dever de defender agentes públicos em processos decorrentes do exercício regular da função. A referida ADI foi instruída com o pedido e tutela provisória para o afastamento do instituto mencionado, porém a liminar foi negada e o pedido principal até então não foi julgado.

Embora a OAB tenha ingressado com tal ação, há precedente na corte suprema que assegura a constitucionalidade de a Advocacia Pública defender agentes públicos quando agem no limite do exercício de suas atribuições funcionais. O STF já decidiu pela constitucionalidade da norma da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que atribui à Advocacia Pública daquele Estado o dever de defender seus agentes em processos decorrentes do exercício regular da função.

Por fim, através da análise da legislação, da jurisprudência e da doutrina fica demonstrada a constitucionalidade, proporcionalidade, a necessidade e eficiência de norma que garanta aos policias militares do Estado Membros a defesa técnica-jurídica em processos e/ou procedimentos judiciais criminais quando tenham agido regularmente no exercício da função.

1 Agentes Públicos

Os agentes públicos são pessoas, profissionais que ocupam cargos dotados de atribuições. São eles que fazem a administração pública funcionar, ou seja, agem em nome do

Estado. Segundo Meirelles (2002), os agentes públicos são todas as pessoas físicas que exercem uma função de Estado. A Lei 8.429, de junho de 1992, a qual trata das sanções aos agentes que praticam atos de improbidade administrativa, refere-se a agente público da seguinte forma:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Agente público é gênero o qual comporta várias espécies. O tema deste trabalho restringe-se a uma das espécies de agentes públicos, os policiais militares. Por isso, as demais espécies como agentes políticos (presidente, governadores, prefeitos, deputados, senadores, ministros de Estado, etc.), servidores públicos, empregados públicos, militares federais e bombeiros estaduais não serão objeto de estudo.

Mais importante do que definir cada espécie do gênero agente público é mostrar a importância que este tem no desenvolvimento das funções de Estado e a responsabilidade que traz consigo para exercer tais atribuições, de modo que os atos praticados pelos agentes públicos são a vontade do próprio poder público. O ente público, apesar de ser regido e estruturado por normas constitucionais e legais, abstratamente, tem sua vontade exteriorizada por aqueles que exercem uma função pública:

Com efeito, os órgãos, cargos e funções são abstrações legais que ganham vida com a pessoa humana que passa a agir em seu nome, de forma que impossível se torna a cisão entre o servidor e o órgão. (SÁ e DRUMOND, 2017, P.26.)

Do exposto, verifica-se que decisões e atos emanados pelo Poder Público são, na verdade, praticados por uma pessoa, um ser humano investido em uma função pública que, além de observar os princípios constitucionais explícitos na Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, deve ainda respeitar outros princípios nela implícitos, além das vastas normas vigentes no ordenamento jurídico.

As normas a que os agentes públicos devem obedecer, por seu turno, são, em muitos casos, passíveis de interpretação, cabendo a eles fazer uma ponderação de princípios, um juízo de valor, a fim de identificar qual norma deve ser aplicada no caso concreto. A depender da interpretação dos órgãos de controle externos e internos da Administração Pública, os agentes públicos podem responder a processos e procedimentos administrativos e judiciais.

É justamente o que, em muitas situações, acontece com os policiais militares, inclusive, como será demonstrado, em relação a eles, de forma bastante peculiar, pois, além do estrito dever da observância das normas referentes à Administração Pública, pesa sobre eles, sob o

manto do dever da disciplina e da hierarquia, um ordenamento jurídico ainda mais severo do que o Código Penal: o Código Penal Militar, a Lei de Tortura e a Lei de Abuso de Autoridade.

1.1 Policiais Militares

Os policiais militares desenvolvem uma importante função de Estado. São agentes públicos responsáveis pela segurança pública, pelo policiamento ostensivo e pela manutenção e restauração da ordem pública, nos termos do art.144, §5, CF:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Da análise constitucional, verificam-se duas atribuições conferidas às polícias militares: polícia ostensiva e manutenção e preservação da ordem pública. Duas funções extremamente conectadas e que, por vezes distinguir uma da outra torna-se uma tarefa difícil. A melhor leitura seria: polícia ostensiva de manutenção e preservação da ordem pública.

Policiamento ostensivo é aquele realizado por policial fardado, responsável por garantir a segurança objetiva (aferida por dados estáticos sob a ocorrência ou não de crimes em determinada área) e a segurança subjetiva (sensação de segurança da população sentida através da presença policial).

Ordem Pública é, de fato, um conceito jurídico indeterminado. Para o tema concernente à segurança pública, a definição precisa é a de Feitosa (2008), quem a conceitua pela presença da paz social e da não ocorrência de crimes.

Para garantir a segurança objetiva e subjetiva, a paz social e visando prevenir crimes, a Polícia Militar atua em diversas áreas.

A Constituição do Estado de Minas Gerais estabelece suas atribuições da seguinte forma:

Art. 142 – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

I – à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos,

especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

A ordem pública, no que diz respeito à segurança pública, é garantida pela Polícia Militar, através do policiamento ostensivo e por ações, entre elas, operações policiais de combate ao crime organizado e fiscalizações trânsito.

Quando a ordem pública é ameaçada ou quebrada, cabe a Polícia Militar restaurá-la, inclusive, utilizando da força. É justamente nessa situação em que o Policial Militar exerce sua função mais singular e excepcional, pois, visando manter a ordem pública, no momento em que utiliza da força, coloca sua integridade física e mental, e sua vida, em risco. Nos casos em que o policial necessita usar da força, seja ela física ou através de instrumentos de menor potencial ofensivo (munições de elastômero, gás lacrimogênio, pistolas de impulso elétrico, entre outros) ou, até mesmo, a arma de fogo, estará sujeito a responder a processos e procedimentos administrativos e judiciais, principalmente, os de natureza criminal.

2 A defesa técnica dos agentes públicos realizada pelo Estado

A Constituição Federal instituiu a Advocacia Pública. Em âmbito federal, criou a Advocacia Geral da União-AGU que tem como atribuição e competência representar judicialmente e extrajudicialmente os interesses da União:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

O dispositivo constitucional supracitado foi regulamentado por leis infraconstitucionais. A Lei 9.028, de abril de 1995, em seu art. 22, autorizou a AGU a representar judicialmente os titulares e os membros dos poderes da república, como o Presidente da República, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os membros do Ministério Público da União, os membros titulares de autarquias e fundações, entre outros. Já o inciso I do mesmo artigo prevê a representação dos 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.

A lei 11.473, de 2007, em seu art.5º, § 11, estabelece que os integrantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública, incluídos os da Força Nacional de Segurança Pública, os da Secretaria de Operações Integradas e os do Departamento Penitenciário Nacional, que venham

a responder a inquérito policial ou a processo judicial em função do seu emprego nas atividades e nos serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, serão representados judicialmente pela Advocacia-Geral da União.

Observa-se que a União garantiu, além dos ocupantes de cargos de alto escalão e militares das Forças Armadas e aos integrantes do órgão de segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, aos policiais militares dos Estados membros que venham a se integrar a Força Nacional de Segurança a garantia de serem representados pela AGU em processos decorrentes do exercício regular da função.

Se é interesse da União representar judicialmente seus agentes de segurança, também deve ser interesse público dos Estados membros representarem os seus agentes públicos, policiais militares, quando agem em nome do próprio Estado-membro que representam. Isso, por simples aplicação analógica² e em virtude do princípio da isonomia³ aplicado ao exercício funcional da segurança pública.

2.1 A defesa técnica dos policiais militares

O policial militar, no exercício da sua função, utiliza de sua força física, além de instrumentos de menor potencial ofensivo, como gás lacrimogênio e tiros de elastômero (bala de borracha). Há casos em que necessita utilizar, inclusive, arma de fogo.

Exemplo clássico ocorre quando um *sniper* atira na cabeça de um criminoso que ameaça a vida de uma vítima, vindo a cometer, em legítima defesa de terceiros, e, no estrito cumprimento do dever legal, um homicídio. O policial militar, em muitos casos, não tem a faculdade de agir, mas o dever legal e constitucional de preservar e restaurar a ordem pública e de garantir a vida. Nessas situações a ação do policial é a ação do próprio Estado, pois não há a possibilidade de escolha pessoal para este agente público. Contudo, ainda assim, poderá responder a um procedimento e a um processo penal.

Em casos como esse, a abertura de um procedimento e um processo administrativo e/ou criminal acarretará na diminuição de seu patrimônio em virtude do ônus pessoal da sua defesa, mesmo quando tenha agido legalmente em nome do Estado e tenha sido inocentado nos processos em que venha a responder, o que se torna desproporcional e um excesso, quando se

²Método de integração das lacunas da lei. Ocorre quando é feita uma comparação entre casos diferentes, mas com um problema parecido para surgir a mesma resposta.

³Materialização do princípio da igualdade. Não deve ser feita nenhuma distinção entre pessoas que se encontrem na mesma condição.

analisa o poder econômico do Estado que por sua vez deixa o agente desamparado juridicamente e economicamente.

A linha divisória entre a legalidade e proporcionalidade e o abuso e a desproporcionalidade na atividade policial militar é tênue.

Em uma operação de controle de distúrbio civil, como exemplo aquela em que a Polícia Militar atua para desbloquear vias urbanas tomadas por manifestantes que impedem o direito de ir e vir de quem não participa de tal ato, por si só já enseja a discussão sobre o direito de manifestação em oposição ao direito de liberdade e a atuação do Estado-Polícia Militar frente ao ato e a observância dos direitos fundamentais.

Caso a instituição policial entenda que a via deva ser desobstruída, a autoridade policial que decidiu por tal ato administrativo poderá responder a um processo judicial. No caso dos policiais que têm por dever executar as ordens diretamente emanadas pela autoridade superior que determinou o desbloqueio da via, uma vez utilizados, por determinação superior, instrumentos de menor potencial ofensivo, como gás lacrimogênio e tiros de elastômero, não restará outra escolha a não ser executá-la, pois, em um curto prazo de tempo não há como identificar se a ordem é manifestamente ilegal ou legal. Nesse caso, podem responder pelo excesso que cometerem. Caso o policial militar entenda que a ordem seja ilegal e opte por não executar, responderá pelo crime de desobediência à ordem superior previsto no Código Penal Militar:

Art. 163. Recusar obedecer a ordem do superior sôbre assunto ou matéria de serviço, ou relativamente a dever impôsto em lei, regulamento ou instrução:
Pena - detenção, de um a dois anos, se o fato não constitui crime mais grave.

Caso o policial execute a ordem com o uso da força, ocasionará nos manifestantes lesões corporais, o que pode ensejar um procedimento e um processo penal, sem prejuízo de ações cíveis para reparar o dano.

Ressalta-se que não se está discutindo se o policial deve ser considerado culpado ou não; não é o objetivo deste trabalho verificar se o policial agiu no estrito cumprimento do dever legal ou não, ou se, caso seja considerado um abuso ou que tenha ocorrido excesso, se tal ocorreu obedecendo ou não a ordens superiores, mas tão somente a possibilidade de responder a um processo administrativo ou judicial quando estava agindo legalmente em nome do Estado, de acordo com os deveres constitucionais e legais a eles impostos.

Em situações como essa, e não raro, o policial sai de sua casa, de seu lar, do convívio de sua família e se desloca para o serviço com a ciência de que, independentemente da decisão que tomar, responderá a um processo. Se, ao cumprir uma ordem do superior, poderá responder

pelo dano que causar. Por outro lado, se entender que não deve segui-la, responderá por desobediência à ordem superior.

Em 19/05/2010, policias do Bope do Rio de Janeiro, realizaram uma operação de combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado no morro do Andaraí. Na ocasião, houve troca de tiros com traficantes. É de conhecimento notório que traficantes daquela área no Rio de Janeiro possuem vasto e potencial armamento, inclusive de guerra e os usam, especialmente, contra os policias. Naquela data, infelizmente, um policial visualizou, a uma certa distância, um homem com um objeto nas mãos no qual julgou ser uma arma de fogo, vindo a atirar e tirar a vida daquele homem. Posteriormente, verificou-se que não era uma arma, mas uma furadeira. No processo, o próprio Ministério Público entendeu que, em razão das circunstâncias de fato, o policial foi induzido ao erro. Inclusive, a própria mulher da vítima disse que ele brincou ao dizer que os policias iriam pensar que estaria armado⁴.

O caso acima mostra a peculiaridade do serviço prestado pela Polícia Militar. Certamente, se o policial não tivesse a seu favor uma defesa técnica-jurídica adequada, poderia ir a julgamento pelo tribunal do júri e ter sua liberdade cerceada, podendo, inclusive, ser excluído da corporação, deixando sua família desamparada.

Situações semelhantes como a descrita anteriormente não são incomuns. Em várias ocasiões, pessoas, ao serem abordadas, apresentam um volume guardado na cintura e, ao serem submetidos a busca pessoal, fazem um movimento brusco para mostrar que tal objeto não se trata de uma arma de fogo. Pode ocorrer que o indivíduo esteja portando uma carteira ou celular, mas tal movimento brusco pode levar o policial ao erro, induzindo-o a agir como se o abordado estivesse sacando uma arma de fogo. Tratam-se de situações as quais o policial militar está sujeito ao erro. Indivíduo em local conhecido como ponto de tráfico portando cigarro de palha (lesão corporal).

No Estado de Minas Gerais, por exemplo, não havia previsão legal para que a Advocacia Geral do Estado-AGE ou outro órgão realize a defesa dos agentes públicos estaduais, logo, não havia previsão para que o aquele Estado promova a defesa técnica em processos e procedimentos criminais de seus policias quando tenham agido de forma regular no exercício de sua função. O mesmo ocorre em vários Estados da Federação.

Vimos no início deste trabalho que a Advocacia Geral da União-AGU realiza a defesa técnica dos agentes públicos da União, principalmente aqueles pertencentes ao quadro do alto

⁴PM que matou ao confundir furadeira com arma é absolvido, diz TJ-RJ: Disponível em ><http://g1.globo.com/riodejaneiro/noticia/2012/01/pm-que-matou-ao-confundir-furadeira-com-arma-e-absolvido-diz-tj-rj.html>

escalão. Ora, ao tomar uma decisão, um ministro de Estado é assessorado por diversas profissionais qualificados, e, data vênua, toma sua decisão em seu escritório ou gabinete. O policial militar, por sua vez, deve tomar uma decisão em questão de segundos, num cenário de conflito, sem uma assessoria e, ao contrário dos agentes públicos federais, não terá sua defesa em juízo garantida pelo Estado.

Dessa forma, entende-se que para superar a problemática deste projeto que seja adotada a aplicação, por meio de raciocínio analógico, com base no argumento da isonomia e da proporcionalidade, a incidência dos respectivos órgãos de advocacia pública dos Estados da Federação na defesa técnica dos agentes públicos, militares, que, no exercício funcional, cometerem alguma infração criminal. Isso irá produzir, inclusive, maiores possibilidades de acesso à justiça, direito fundamental, previsto no art. 5º, XXXV, CF/88.

Em 11/07/2019, foi aprovado parecer, em primeiro turno, na comissão de administração, referente ao projeto de Lei Complementar nº10 de 2019-plc/19 enviado pelo Governador Romeu Zema, o qual reestrutura a AGE. O Deputado Estadual Sargento Rodrigues apresentou emenda ao projeto, garantindo aos agentes de segurança o direito de serem representados judicial e administrativamente pela AGE. O deputado destacou o seguinte: “Quando um policial alveja um criminoso, o agente da polícia responde por homicídio e paga do seu bolso um advogado para defendê-lo ao longo do processo”⁵. A emenda ganhou apoio e aval do governador do Estado.

Assim, em 17/12/2019, foi aprovada na Assembleia de Minas Gerais a Lei Complementar nº 151 que alterou a Lei Complementar nº 83, de 28 de janeiro de 2005, definindo como atribuição da AGE a representação extrajudicial e judicial dos policiais militares e os demais agentes de segurança pública do Estado quando tenham agido de forma regular no exercício da função.

Os outros Estados membros, assim como Minas Gerais, devem garantir a seus agentes policiais militares o mesmo tratamento, aprovando projetos de lei no mesmo sentido, conferindo um tratamento isonômico e proporcional aos policiais militares. Dessa forma, esses agentes terão mais garantias para exercerem suas funções, além de tal medida contribuir para que prestem um serviço com a segurança de que merecerão uma proteção do Estado quando agirem nos limites do exercício regular de suas atribuições. Certamente, assim quem ganhará

⁵Projeto que altera estrutura da AGE tem parecer favorável. Disponível em >https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/07/11_administracao_pl_estrutura_age.html.

será a população e a Polícia Militar contribuirá para o cumprimento do princípio constitucional da eficiência.

3 A constitucionalidade de norma que garanta ao policial militar defesa jurídica patrocinada pelo Estado

A representação judicial dos agentes públicos por órgão estatal é tema polêmico. Há juristas que alegam a inconstitucionalidade de tais normas, é o caso de Neto (2001), ao afirmar a inconstitucionalidade e imoralidade da norma que autoriza a AGU defender em juízo agentes públicos federais. Todavia, parte da melhor doutrina entende como algo coerente e constitucional dada a importância das atividades que os agentes públicos exercem e a intrínseca relação entre o agente público e o Estado. Como mencionado, o Estado e seus órgãos agem através de seus agentes de modo que se torna impossível a cisão entre um e o outro. Logo, ao defender os agentes públicos, a advocacia estará defendendo os interesses da união:

Assim, uma interpretação teleológica dos dispositivos constitucionais acerca da Advocacia Pública, tendo por base a premissa de que é impossível a separação entre servidor e o órgão, cargo ou função que representa, leva a conclusão no sentido de que a Advocacia Pública não só pode como deve fazer a defesa de agentes públicos quando demandados por atos regulares praticados no exercício do cargo[...] (DRUMOND,2017, P.28.)

Como visto, a AGU é autorizada por lei a patrocinar a defesa de agentes públicos federais, entre eles os agentes políticos, membros das forças armadas e do gabinete institucional de segurança, bem como os policiais militares dos Estados membros que venham a integrar a força nacional de segurança pública.

Ocorre que tais institutos são alvos de críticos que afirmam que cabe à AGU a defesa judicial e extrajudicial da União e que a defesa de agentes públicos estaria em desacordo com o previsto no art.131 da CF e com o princípio da impessoalidade previsto no art.37 do mesmo diploma:

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

A Ordem dos Advogados do Brasil-OAB ingressou em 2001 com uma ação direta de inconstitucionalidade-ADI número 2888 no Supremo Tribunal Federal –STF, alegando que cabe a AGU tão somente defender os interesses da União, que a defesa dos agentes públicos pela AGU não encontra suporte na redação do art. 131 da CF e que os dispositivos infraconstitucionais que garantem tal patrocínio fere os princípios da moralidade e da

impessoalidade. Ou seja, que caberia a AGU defender tão somente a pessoa jurídica de direito público, União. A ação foi proposta com pedido liminar para afastamento da aplicabilidade dos dispositivos impugnados, mas a tutela provisória não foi acatada e, até o momento de fechamento desse estudo, a ADI não foi julgada no mérito.

Se houver apenas uma interpretação literal do art.131 da CF, as atribuições da AGU ficariam restritas somente a representação judicial da União. Ao se analisar de forma literal o art. 144 da CF, não seria possível a criação da força nacional de segurança pública, pois não há no texto constitucional previsão de existência de tal órgão:

art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Felizmente a jurisprudência já avançou muito no que diz respeito à interpretação constitucional, basta analisar os casos em que houve mutação de algum dispositivo constitucional. Nesse sentido, aplicando-se uma interpretação teleológica, fica implícito que ao defender os agentes, a AGU estará defendendo os interesses da União:

De fato, buscando a ratio legis, não parece razoável — ou mesmo possível — que se atribua à advocacia pública a defesa de órgão, que não possui capacidade volitiva, sem a defesa dos agentes que atuam em seu nome. Ademais, é imperioso concluir que os agentes públicos, atuando nessa qualidade, integram a estrutura organizacional dos órgãos a que estão vinculados. Em outras palavras, os agentes fazem parte dos órgãos, sendo responsáveis por exprimir a sua vontade, que nada mais é do que uma abstração jurídica. (Massaria, 2013.p.127.)

Ademais, o STF já julgou constitucional normas que garantem o patrocínio da defesa de agentes públicos feito pela advocacia pública, como é o caso do art.45 da Constituição do Estado do Rio Grande do sul, impugnado pela Procuradoria Geral da República-PGR:

Dispositivo Legal Questionado Art. 045, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e da expressão "bem como assistir, judicialmente, aos servidores estaduais processados por ato praticado em razão do exercício de suas atribuições funcionais", contida na alínea "a", do Anexo II, da Lei Complementar Estadual nº 10194, de 30 de maio de 1994, que alterou a Lei Complementar Estadual nº 9230, de 07 de fevereiro de 1991 (Lei da Defensoria Pública do Estado), ambas do Estado do Rio Grande do Sul.

Ementa

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RITO DO ART. 12

DA LEI 9.868. ART. 45 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALÍNEA DO ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 9.230/1991 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ATRIBUIÇÃO, À DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, DA DEFESA DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS PROCESSADOS CIVIL OU CRIMINALMENTE EM RAZÃO DE ATO PRATICADO NO EXERCÍCIO REGULAR DE SUAS FUNÇÕES. OFENSA AO ART. 134 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Norma estadual que atribui à Defensoria Pública do estado a defesa judicial de servidores públicos estaduais processados civil ou criminalmente em razão do regular exercício do cargo extrapola o modelo da Constituição Federal (art. 134), o qual restringe as atribuições da Defensoria Pública à assistência jurídica a que se refere o art. 5º, LXXIV.

2. Declaração da inconstitucionalidade da expressão “bem como assistir, judicialmente, aos servidores estaduais processados por ato praticado em razão do exercício de suas atribuições funcionais”, contida na alínea a do Anexo II da Lei Complementar estadual 10.194/1994, também do estado do Rio Grande do Sul. Proposta acolhida, nos termos do art. 27 da Lei 9.868, para que declaração de inconstitucionalidade tenha efeitos a partir de 31 de dezembro de 2004.

3. Rejeitada a alegação de inconstitucionalidade do art. 45 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

4. Ação julgada parcialmente procedente.

Percebe-se que a corte suprema julgou constitucional o art. 45 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, permitindo que a advocacia pública daquele Estado defenda seus agentes quando tenham agido regularmente em nome daquele ente.

Logo, tendo sido aprovada a Lei Complementar nº 151 de 17/12/2019, com a emenda apresentada pelo deputado Sargento Rodrigues, o Estado de Minas Gerais tratou de forma isonômica os policiais militares daquele Estado em relação aos agentes públicos federais, principalmente em relação aos membros da força nacional de segurança pública, pois tal órgão é formado por policiais militares dos Estados membros, de modo que um policial militar, ao agir em nome da força nacional, terá sua defesa patrocinada pela AGU e quando agir em nome da polícia militar de Minas Gerais terá sua defesa patrocinada pela AGE.

Tal previsão encontra-se amparada pelo princípio da proporcionalidade, pois, de fato é desarrazoado que um policial arque pessoalmente com as despesas de sua defesa quando tenha agido em legítima defesa ou no estrito cumprimento do dever legal, principalmente quando inocentado no processo.

Outro princípio constitucional a ser materializado com a edição da supracitada LC é o da eficiência⁶, pois um policial que tenha garantia de sua defesa em juízo, terá mais tranquilidade e subsídios para desempenhar as suas funções.

Em 2016, o Mestre e Doutor em Direito do Estado e professor de Direito Administrativo, Fernando Vernalha Guimarães, publicou um texto no site Direito do Estado, denominado “O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle” o qual destaca o excesso de controle sob a atividade administrativa e a autoproteção criada pelo Agentes Públicos face àquele controle. Segundo o autor, o Agente Público tem medo de decidir e ser responsabilizado, inclusive penalmente, quando, na verdade, procurou atingir o interesse público: “O administrador público vem, aos poucos, desistindo de decidir. Ele não quer mais correr riscos.” (Guimarães, 2016.) Para o autor, conciliar o princípio da eficiência com o da legalidade não é tarefa fácil: “Estabelecer o equilíbrio adequado entre legalidade e eficácia nunca foi fácil.” (Guimarães, 2016.).

O caso dos policias militares não é diferente. Sua atividade é regulada por diversos manuais e resoluções e fiscalizada por diversos órgãos, como a ouvidoria do Estado, a Corregedoria da própria corporação, o Ministério Público e segmentos ligados aos direitos humanos.

Deve se destacar que Guimarães não se opõe ao controle da atividade administrativa, ao contrário, até ressalta a sua importância. O que ele critica é o excesso de controle pelos órgãos que em muitos casos o exerce por exercer, desprovido de finalidade pública, baseado apenas na formalidade e na burocracia. O vale em relação à fiscalização da atividade policial militar.

Em 2016, Luiz Carlos dos Santos, vice-presidente do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana de São Paulo admitiu a Policia Civil daquele Estado que recebia “mesada” do PCC para realizar denúncia falsa contra agentes de segurança pública⁷.

Como visto, o Mestre e Doutor em Direito de Estado e professor de Direito administrativo comprova a existência de um grande controle da atividade administrativa. Logo, a possibilidade de o agente público vir a responder a um processo é enorme, mesmo quando tenha visado ao interesse da coletividade e o interesse público.

Se por um lado o controle da atividade administrativa retrai a eficiência na Administração Pública, o Estado, por sua vez, deve conferir ao agente público condições para

⁶**Eficiência:** obter resultados satisfatórios na prestação de serviços públicos.

⁷**Vice dos direitos humanos admite que recebia mesada do PCC.** Disponível em ><https://veja.abril.com.br/brasil/vice-dos-direitos-humanos-admite-que-recebia-mesada-do-pcc/>.

exercer as suas funções e atingir o interesse público. Uma forma de se garantir é juntamente agente ter a sua disposição o direito de ser representado juridicamente pelo próprio Estado.

Conclusão

O policial militar desempenha uma importante e peculiar função de Estado. São responsáveis pela segurança pública no que diz respeito à preservação, manutenção e restauração da ordem pública, o que acarreta na abertura de procedimentos e processos em desfavor dessa classe. Isso posto, mesmo que se verifique a legítima defesa, o estrito cumprimento do dever legal ou a obediência a ordem superior e o processo/procedimento seja arquivado, o policial militar, em regra, arca com os custos de sua defesa técnica-jurídica, o que se mostra desproporcional e um excesso, contrário ao princípio da eficiência, haja vista o poder econômico do Estado, que por sua vez, deixa desamparado aquele que por força de lei e da própria Constituição tem o dever e não a faculdade de agir.

Nesse sentido, a aprovação de uma lei ou norma que garanta aos policiais militares defesa técnica patrocinada pelo Estado confere garantias para que essa classe desempenhe melhor as suas funções, pois, caso venham responder a um procedimento ou processo judicial, não terão seu patrimônio diminuído e quem ganhará com tal medida será a sociedade que terá nas ruas, um policial sem medo de agir e desempenhar as suas funções através de melhores condições de trabalho, materializando, assim, o princípio da eficiência.

A aprovação de tal instituto se mostra constitucional à luz da nossa constituição, haja vista que o texto constitucional ao descrever a competência da Advocacia Geral da União e das advocacias dos Estados membros não restringe a atuação desses órgãos à representação jurídica e extrajudicial das pessoas jurídicas de direito público. O próprio Supremo Tribunal Federal-STF já decidiu nesse sentido em julgamento cuja ação questionava a inconstitucionalidade de uma norma da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que garante aos agentes daquele Estado, defesa técnica realizada pela advocacia pública. Na ocasião, o STF considerou constitucional a norma.

Referências

ADI288.Disponívelem><http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=60507>>acessoem 28/03/2020 as 13:30hs.

ADI3022. Disponível em ><http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3022&processo=3022>. Acesso em 29/03/2020 às 13:00hs.

BRASIL. **Constituição Federal.** 1988.

BRASIL. **lei 8.429 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

BRASIL. **LEI 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, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto-Lei N° 1.001, de 21 de outubro de 1969.** Código Penal Militar.

BRASIL. **LEI N° 11.473, DE 10 DE MAIO DE 2007.** Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei no 10.277, de 10 de setembro de 2001.

FEITOZA, Denílson. **Direito processual penal: teoria, crítica e práxis.** Niterói: Ímpetus. (2008).

LACERDA NETO, Francisco *et al.* Medida Provisória n. 2.143-31/2001: **Advogado-Geral da União e destacados juristas analisam a constitucionalidade e o conflito de interesses.** *Consulex: Revista Jurídica*, v. 5, n. 103, p. 27, abr. 2001.

MASSARIA, Glaydson Santo Soprani. **Ponderações sobre a defesa de agentes políticos à custadoerário.** *Revista do TCEMG. Julho/Agosto/2013.* Disponível em ><https://revista1.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/781>. Acesso em 28/03/2020 às hs.15:00hs.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 27. ed. São Paulo: Malheiros.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual.** 1989.

Minas Gerais. **Lei complementar 151, de 17 de dezembro de 2019.** Altera a Lei Complementar nº 83, de 28 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Advocacia-Geral do Estado – AGE – e dá outras providências, e a Lei Complementar nº 81, de 10 de agosto de 2004, que institui as carreiras do Grupo de Atividades Jurídicas do Poder Executivo, e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.1989.** Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358. Acesso em: 02 maio 2020 as 15:00 hs.

SÁ E DRUMOND, Marcos Gustavo de. **A representação de agentes públicos pela advocacia de estado: pressupostos e requisitos.** Orientador: Gilmar Mendes. Brasília: IDP, 2017. 84 f. - Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Instituto Brasiliense de Direito Público. 2017.

REPORTAGENS PESQUISADAS

PM que matou ao confundir furadeira com arma é absolvido, diz TJ-RJ: Disponível em ><http://g1.globo.com/riodejaneiro/noticia/2012/01/pm-que-matou-ao-confundir-furadeira-com-arma-e-absolvido-diz-tj-rj.html>. Acesso em 26/04/2020 às 15:25hs.

Projeto que altera estrutura da AGE tem parecer favorável. Disponível em >https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/07/11_administracao_pl_estrutura_age.html. Acesso em 28/03/2020 às 14:30hs.

Vice dos direitos humanos admite que recebia mesada do PCC. Disponível em ><https://veja.abril.com.br/brasil/vice-dos-direitos-humanos-admite-que-recebia-mesada-do-pcc/>. Acesso em 30/04/2020 às 13:40hs.