

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA - ProPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS - CEJURPS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – CPCJ
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – PMCJ**

**O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA E O
SERVIÇO PÚBLICO DE SEGURANÇA PÚBLICA NO
ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

FÁBIO ALCEU MERTENS

Itajaí (SC), novembro de 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA - ProPPEC

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS - CEJURPS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – CPCJ

PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – PMCJ

**O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA E O
SERVIÇO PÚBLICO DE SEGURANÇA PÚBLICA NO
ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

FÁBIO ALCEU MERTENS

Dissertação submetida à Universidade
do Vale do Itajaí – UNIVALI – para a
obtenção do título de Mestre em Ciência
Jurídica

Orientador: Professor Doutor Zenildo Bodnar

Itajaí (SC), novembro de 2007

Agradecimentos e Dedicatória:

Este é com certeza um trabalho escrito

a muitas mãos,

em sua grande maioria inconscientes

de integrá-lo.

A todas elas,

responsáveis pela formação

do meu caráter e personalidade,

e pelo que sou como ser humano

e como profissional,

como forma de agradecimento,

dedico este estudo !

DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, a Coordenação do Curso de Pós – Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – CPCJ, o Programa de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica – PMCJ, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí (SC), novembro de 2007.

FÁBIO ALCEU MERTENS
Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

**SERÁ ENTREGUE PELA SECRETARIA DO CPCJ APÓS A
APRESENTAÇÃO E DEFESA EM BANCA**

ROL DE CATEGORIAS

Direitos Fundamentais

“[...] todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo”¹.

Direito Fundamental à Segurança Pública

É o direito fundamental, predominantemente difuso, que os cidadãos e a sociedade possuem de sentir-se (aceitavelmente) protegidos, interna e externamente, em decorrência das políticas públicas de segurança pública praticadas pelo Estado e da prestação adequada, eficiente e eficaz do serviço público de segurança pública, para que, com a colaboração de todos, possam viver com dignidade, exercendo e vendo respeitados todos os seus direitos, dentre os quais estão a incolumidade física e a do patrimônio, assim como realizados os objetivos fundamentais postos constitucionalmente, na maior medida possível.

Ordem Pública

O estado de estabilidade das relações e instituições sociais e jurídicas, no qual as pessoas, em virtude de suas condutas e das dos demais, sentem-se, segundo os valores éticos e jurídicos vigentes, vivendo de forma salubre, aceitavelmente seguras e em paz.

Política Pública.

Conjunto de atividades estatais destinadas a definir e realizar os objetivos sociais, econômicos e políticos de uma determinada sociedade em um certo

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 91.

âmbito espaço-tempo, diante principalmente das disponibilidades materiais e financeiras existentes para tanto.

Polícia.

É a instituição essencialmente estatal que, agindo segundo as atribuições estabelecidas constitucionalmente ou em legislação de regência, destina-se a, através do exercício efetivo ou potencial da coerção (poder de império), preservar a ordem pública, restaurando-a em caso de perturbação, e a efetivar o direito fundamental à segurança pública, prevenindo delitos, investigando-os e praticando todos os demais atos necessários à sua plena realização.

Serviço Público de Segurança Pública

Conjunto de atividades desempenhadas exclusivamente pelas várias instituições de Estado, com a colaboração e responsabilidade de todos nos termos do artigo 144 da Constituição Federal, que, através do exercício efetivo ou potencial da coerção (poder de império), tem a finalidade de efetivar o direito fundamental à segurança pública, prevenindo e reprimindo delitos, investigando-os e praticando todos os demais atos necessários e plena realização do aludido direito.

SUMÁRIO

RESUMO.....	10
ABSTRACT.....	11
INTRODUÇÃO.....	12
1 O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA.....	17
1.1 “Direitos do Homem”, “Direitos Humanos” e “Direitos Fundamentais”.....	17
1.2 O Direito à Segurança Pública dentro das “Dimensões” de Direitos Fundamentais.....	21
1.3 Algumas Considerações sobre O Direito Fundamental à Segurança Pública na Teoria Geral do Direito.....	27
1.4 O Surgimento do Direito Fundamental à Segurança Pública como Direito Positivado.....	37
1.5 A Positivação do Direito Fundamental à Segurança Pública no Constitucionalismo Brasileiro.....	39
2 DEVER DE SEGURANÇA PÚBLICA E SERVIÇO PÚBLICO DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	42
2.1 A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988.....	42
2.2 Ordem Pública e Segurança Pública – A redação do artigo 144 da Constituição Federal de 1988.....	51
2.3 Serviço Público de Segurança Pública – Poder de Polícia de Segurança Pública.....	53
2.4 A “Questão da Segurança Pública” – A Segurança Pública como Política Pública.....	59
2.5 Aproximações Conceituais.....	67
3 A POLÍCIA COMO (APENAS) UM DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	74

3.1	Notas Introdutórias.....	74
3.2	Conceito de Polícia.....	76
3.3	O Desenvolvimento Histórico-Legislativo das Instituições Policiais no Mundo.....	79
3.4	O Desenvolvimento Histórico-Legislativo das Instituições Policiais no Brasil.....	84
3.5	As Atividades Policiais de Segurança Pública no Brasil.....	89
	3.5.1 Aplicabilidade da Tradicional Divisão Polícia Administrativa X Polícia Judiciária?.....	91
	3.5.2 Prevenção.....	95
	3.5.3 Investigação.....	99
	3.5.4 Repressão.....	103
	3.5.5 Policiamento e Vigilância das Fronteiras.....	104
	3.5.6 Segurança dos Estabelecimentos Penais.....	106
	3.5.7 Apoio ao Judiciário, ao Ministério Público e a outros Órgãos e Autoridades.....	107
	3.5.8 Outras Atividades.....	108
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
	REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS.....	115

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto de estudo a análise científica do direito fundamental à segurança pública e de seus meios de efetivação no ordenamento jurídico nacional. Objetivou-se com a pesquisa caracterizar tal direito à luz da Teoria Geral dos Direitos Fundamentais e estudá-lo em sua perspectiva histórico-normativa e constitucional-legal atual, no ordenamento jurídico pátrio. Também, procurou-se esclarecer a diferença entre os conceitos de ordem pública e segurança pública, discorrendo-se ainda sobre esta como política pública e definindo o que vem a ser o serviço público de segurança pública ou poder de polícia de segurança pública, o principal, mas não exclusivo, mecanismo de que dispõe o Estado para efetivar o direito fundamental objeto de estudo. Por fim, buscou-se uma análise moderna das instituições policiais nacionais em si e de suas atividades, dentro do conceito dado de serviço público de segurança pública, sem desprezar aspectos conceituais e históricos relevantes. Para tanto, optou-se pela utilização predominante do método indutivo durante a pesquisa e análise, com a explicitação de seus resultados nas formas descritiva e prescritiva. Esta pesquisa foi desenvolvida na área de concentração Fundamentos do Direito Positivo e na linha de pesquisa Produção e Aplicação do Direito.

ABSTRACT

The present research theme is the scientific analysis of the fundamental right to public safety, as well as the means to become it effective according to the Brazilian laws. The purpose is to explain this right according to the General Fundamental Rights Theory, also studying it historically and as predicted in Brazil nowadays. Moreover, it is to identify the differences among public order and public safety, presenting the last one as a public politics and defining what is the “public security service” or “public safety police power”, the main, but not exclusive, means that the State owns to become the fundamental right to public safety really effective. Finally, the objective is to succeed a modern analysis of the police institutions themselves and its activities within the concept of public security in Brazil, without despise historical and other conceptual relevant aspects. For this matter, the method most used was the inductive during the search and the analysis, presenting the results in the prescriptive and descriptive ways. The Research Line is “Produção e Aplicação do Direito” (Law Production and Application).

INTRODUÇÃO

Conforme ensina, dentre outros, Ingo Wolfgang Sarlet², o processo de reconhecimento e positivação dos direitos fundamentais é histórico e relativo, “*marcado por avanços, retrocessos e contradições*”. Tais direitos, portanto, formam categoria materialmente aberta e mutável.

Ainda assim, analisando-se este processo histórico de desenvolvimento, percebe-se “*uma certa permanência e uniformidade*” com relação a determinados valores e seus conseqüentes comandos jurídicos – tidos assim por perenes -, dos quais são exemplo os tradicionais direitos à vida, à liberdade e à igualdade, que vêm tendo previsão expressa constante nas mais diversas constituições e tratados desde a Declaração de Direitos do Povo da Virgínia de 1776 e da Declaração Francesa de 1789.

Dentre estes direitos está também um outro, reflexo de um dos mais básicos instintos humanos, e mesmo animais, que é o da proteção – individual e do grupo (a que pertence cada espécie). Trata-se do direito à segurança, retratável num primeiro momento na expectativa e necessidade que tem o ser humano de sentir-se protegido no meio em que vive; salvaguardado com relação à sua integridade física e patrimonial e na de outros bens jurídicos de igual relevância.

Como não poderia deixar de ser, o direito à segurança sem dúvida alguma é, ao lado dos outros anteriormente citados, parte deste quadro permanente de valores, afirmado e reafirmado juridicamente sempre que uma nova declaração de direitos ou uma nova constituição são editadas.

No caso do Brasil, já ao ler-se o Preâmbulo da Constituição da República de 1988 constata-se a menção expressa a um direito fundamental à segurança. Igual previsão consta também do caput dos artigos 5º e 6º, onde está arrolada a grande maioria dos direitos individuais, coletivos e sociais, e ainda do artigo 144 da Carta, cujo Capítulo foi intitulado “Da Segurança Pública”.

² SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 62.

Assim, não resta a menor dúvida da relevância e posição constitucional dada pelos “*representantes do povo brasileiro*” – leia-se Poder Constituinte Originário³ – a referido direito fundamental.

De igual forma, quando se abre os jornais e/ou assisti-se aos telejornais diários de qualquer emissora, assim como aos programas e propagandas político-eleitorais, percebe-se rapidamente a importância que se dá – ou ao menos parece que se dá – à “*questão da segurança pública*” nos “*violentos e imprevisíveis dias de hoje*”. E o mesmo se diga com relação às “rodas de bares”, às discussões familiares e tantas outras. O assunto, suas causas, soluções, culpados, heróis, etc. estão sempre em pauta.

Por outro lado, e teve-se a oportunidade de verificar isto na pesquisa realizada para redigir este trabalho, é incontestável a ausência – até hoje - de discussões e estudos teóricos e acadêmicos sérios e pontuais sobre o assunto. Neste sentido, basta referir que são ainda incipientes os cursos de graduação e pós-graduação em segurança pública no País.

Além disso, incomum, mesmo quando da leitura dos autores tidos por referência em matéria de direitos fundamentais e de Teoria do Direito Constitucional⁴, é a abordagem específica e aprofundada do direito à segurança sob a perspectiva de autêntico direito humano e fundamental. Via-de-regra, não se encontram nas obras de fôlego títulos, capítulos ou mesmo subitens com relação ao tema, sendo explorada no máximo “*a questão da segurança pública*” – leia-se polícia -, em poucas linhas, dentro do estudo da estrutura administrativa estatal⁵. Ou então o direito à segurança sob a perspectiva de direito de defesa contra atos estatais abusivos^{6e7}, ou seja, numa abordagem da desigual relação indivíduo-poder público.

³ Acerca dos tipos de Poder Constituinte, vide, entre outros, CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. P. 63 a 68.

⁴ Como exemplos citem-se: José Afonso da Silva, *in* **Curso de Direito Constitucional Positivo**; Paulo Bonavides *in* **Curso de Direito Constitucional**; Ingo Wolfgang Sarlet, na já referida **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**; e J. J. Gomes Canotilho, na indispensável obra **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**.

⁵ Nesta senda vai José Afonso da Silva *in* **Curso de Direito Constitucional Positivo**, que na página 777 denomina “Da Segurança Pública” o Capítulo III do Título VI, “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, de sua obra.

⁶ Novamente cite-se José Afonso da Silva, que na obra citada, p. 240, coloca o direito à segurança apenas como “*direito instrumental*” e “*garantia constitucional*”.

⁷ É interessante ver como os autores pesquisados deixam de referir o direito à segurança quando tratam das prestações-deveres do Estado, mencionando em regra apenas a saúde, a educação e a previdência.

A seu turno, nos poucos títulos específicos existentes, muitas vezes a questão acaba sendo abordada de forma parcial, apaixonada e midiática até, destituída assim dos devidos fundamentos e aportes científicos⁸.

Destarte, embora seja o direito à segurança sem dúvida alguma um dos direitos fundamentais mais consagrados, no sentido da posituação expressa, discutidos e polêmicos - e aqui principalmente no que tange à sua efetivação por parte do Estado -, guardando indubitável gama de aspectos merecedores de estudo, vê-se que o assunto no mais das vezes não tem a ampla, completa e específica abordagem científica, nem o tratamento profissional, que deveria⁹.

E, justamente a constatação desta dualidade contrastante, ou seja, a previsão constitucional – a permanência – histórica do direito fundamental à segurança pública e a percepção geral quanto à importância do tema de um lado, confrontadas com seu tratamento em regra científico de outro, foi que motivou a elaboração do presente estudo, cujo **objeto**¹⁰, conforme ver-se-á abaixo, é analisar cientificamente tal instituto, tanto no âmbito se sua consideração como autêntico direito fundamental quanto no que concerne aos mecanismos jurídico-sociais existentes para efetivá-lo.

Neste sentido, identificam-se como **objetivos** iniciais caracterizar o direito fundamental à segurança pública à luz da Teoria Geral dos Direitos Fundamentais¹¹ e estudá-lo em sua perspectiva histórico-normativa e constitucional-legal atual, no ordenamento jurídico pátrio. Também, procurar-se-á esclarecer a diferença entre os conceitos de ordem pública e segurança pública, discorrendo-se ainda sobre esta como política pública e acerca do que

⁸ Evidentemente, exceções existem. Exemplificativamente, cite-se duas, as quais serviram grandemente como base para a elaboração deste trabalho: SANTIN, Valter Foletto, **Controle Judicial da Segurança Pública**; e SILVA, Jorge da, **Segurança Pública e Polícia**.

⁹ Eis a pertinente opinião de Valter Foletto Santin: “Apesar de interessar a todos os cidadãos, e de movimentar somas extraordinárias em recursos humanos e materiais, esta é uma área no Brasil em que ainda não se identifica um corpus conceitual em que os estudiosos e operadores possam apoiar-se com firmeza, apesar de estudos importantes virem sendo produzidos em algumas universidades e institutos de pesquisa brasileiros”. In SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**, p.39.

¹⁰ Nesta Introdução, cumpre-se o previsto em PASOLD, César Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica** - idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito.

¹¹ Para o que serviram de referência as seguintes obras principalmente: ALEXY, Robert, **Teoria de Los Derechos Fundamentales**; DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**; SARLET, Ingo Wolfgang, **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**; CANOTILHO, J. J. Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**; BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**; e SILVA, José Afonso da, **Curso de Direito Constitucional Positivo**.

se considera ser o serviço público de segurança pública ou poder de polícia de segurança pública. Por fim, como de acordo com Bismael Moraes, “*falar de segurança pública é falar de polícia*”¹², também propõe-se o trabalho a analisar as instituições policiais nacionais em si e suas atividades, numa perspectiva moderna, dentro do conceito dado de serviço público de segurança pública.

Deve-se dizer que o presente foi confeccionado com o **objetivo institucional** de produzir uma Dissertação de Mestrado para obtenção do Título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – CPCJ, da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, na Área de Concentração “Fundamentos do Direito Positivo”, tendo como Linha de Pesquisa “Produção e Aplicação do Direito”.

Para tanto, optou-se pela utilização predominante do **método** indutivo, tanto na fase de investigação quanto na análise dos dados colhidos e relatório dos resultados, os quais acabaram sendo explicitados nas formas descritiva e prescritiva. Nas diversas fases da pesquisa foram acionadas as **técnicas** da categoria, do conceito operacional, do referente e do fichamento¹³, isto na medida em que eram examinadas a bibliografia – doutrina – e a legislação tidas por pertinentes. Em alguns aspectos pontuais, buscou-se também subsídios na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Visando facilitar a apresentação lógica das idéias e seu entendimento, o estudo foi dividido em três capítulos.

No primeiro, buscou-se caracterizar o direito fundamental à segurança pública de acordo com alguns postulados normalmente propostos pela Teoria Geral dos Direitos Fundamentais, vendo-se ainda como surgiu e positivou-se o instituto tanto no mundo quanto no Brasil.

O segundo capítulo inicia com a necessária visualização de como está disposta a temática da segurança pública na Constituição Federal de 1988, para após poder-se diferenciar o que vêm a ser ordem pública e segurança pública e delimitar o que se entende por serviço público de segurança pública, o principal mecanismo de que dispõe o Estado para efetivar o direito fundamental

¹² MORAES, Bismael B. Uma Introdução à Segurança Pública e à Polícia Brasileira na Atualidade, p. 2. In MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000. 84 p.

¹³ Quanto às Técnicas mencionadas, vide PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**-idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito, especialmente p.29 a 72 e 97 a 148.

objeto de estudo. Aqui também é feita uma breve análise da comumente denominada “questão da segurança pública”, ou seja, da segurança pública enquanto política pública. Ainda, visando sedimentar o que se pesquisou e concluiu, são propostos conceitos para as categorias “segurança pública”, “direito fundamental à segurança pública” e “poder de polícia de segurança pública”.

Já o terceiro e último capítulo explora as instituições policiais nacionais em si e suas atividades dentro dos conceitos propostos, abordando os seguintes aspectos tidos por relevantes: conceito de polícia; desenvolvimento histórico-legislativo das instituições policiais no mundo e no Brasil; a instituição Polícia como apenas um dos Órgãos encarregados de prestar o serviço público de segurança pública; e as atividades policiais de segurança pública no Brasil.

Ao final, teceram-se considerações representativas de alguns dos principais aspectos abordados ao longo da pesquisa, as quais resumem a maioria das conclusões a que se chegou e, deseja-se, servem de estímulo para que novos estudos e reflexões sobre o tema sejam feitos, de forma ainda mais aprofundada e específica.

1. O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA

1.1 “DIREITOS DO HOMEM”, “DIREITOS HUMANOS” e “DIREITOS FUNDAMENTAIS”:

Quando inicia o estudo dos assim denominados direitos fundamentais, imediatamente se depara o leitor com diversas expressões muitas vezes utilizadas como sinônimas: “direitos do homem”; “direitos individuais”; “direitos humanos”; “liberdades públicas”¹⁴, dentre outras. Porém, a leitura mais atenta do tema revela existirem – às vezes sutis - diferenças entre as categorias, as quais num trabalho como o presente devem ser sublinhadas, ainda que de forma superficial.

Ab initio, cumpre salientar, conforme o faz Paulo Bonavides¹⁵, que o emprego mais freqüente dos termos direitos humanos e direitos do homem se dá entre autores anglo-americanos e latinos, “em coerência aliás com a tradição e a história”, ao passo que a categoria direitos fundamentais é a de preferência dos publicistas alemães.

Além disso, deve-se sempre ter em mente que a concepção dos direitos fundamentais teve seu marco inicial nas revoluções liberal-burguesas do século XVIII, radicando portanto na filosofia ideológica liberal grande parte destes direitos.

Diferenciando as categorias “direitos fundamentais”, “direitos humanos” e “direitos do homem”, Ingo Wolfgang Sarlet ensina que a explicação mais procedente para a distinção

é [...] que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte

¹⁴ José Afonso da Silva ensina que este termo, assim como o “liberdades fundamentais”, utilizados pela doutrina francesa, “são conceitos limitativos e insuficientes”, pois, de formulação tradicional individualista, não englobam os direitos sociais e econômicos. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. P. 178.

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. P. 560.

que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).¹⁶

Já para o autor o termo “direitos do homem” tem origem no jusnaturalismo, possuindo dimensão pré-estatal¹⁷.

Assim, adotando-se o critério proposto pelo eminente autor, tem-se que: a) os “direitos do homem” são aqueles direitos naturais não, ou ainda não positivados; b) “direitos humanos” são aqueles positivados na esfera do direito internacional; e c) “direitos fundamentais” são os direitos reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado¹⁸.

Mas, deve-se anotar que existem diversos “direitos humanos” positivados em várias constituições, o que os transforma em “direitos fundamentais” dos Estados onde constitucionalizados. Ademais, de acordo com Sarlet, *“não devemos esquecer que, na sua vertente histórica, os direitos humanos (internacionais) e fundamentais (constitucionais) radicam no reconhecimento, pelo direito positivo, de uma série de direitos naturais do homem”¹⁹* de dimensão pré-estatal ou mesmo supra-estatal. E o fundamento de tal sucessividade está justamente na já mencionada origem dos direitos fundamentais: o pensamento liberal-burguês do século XVIII.

Outra confusão que normalmente se faz é em torno da menção às categorias “princípios fundamentais” e “direitos fundamentais”. Canotilho e Vital Moreira ensinam que os primeiros *“visam essencialmente definir e caracterizar a coletividade política e o Estado e enumerar as principais opções político-constitucionais”²⁰*, constituindo-se dos *“princípios definidores da forma de Estado, dos princípios definidores da estrutura do Estado, dos princípios estruturantes do regime político e dos princípios caracterizadores da forma de governo e da organização política em geral”²¹*. São os princípios que Paulo Márcio Cruz denomina de *“princípios constitucionais político-ideológicos”²²*,

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 35 e 36.

¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 36.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 36.

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 36.

²⁰ *Apud* SILVA, José Afonso da **Curso de Direito Constitucional Positivo**. P. 94.

²¹ *Apud* SILVA, José Afonso da **Curso de Direito Constitucional Positivo**. P. 94.

²² Para uma completa visão da classificação dos princípios constitucionais segundo Paulo Márcio Cruz, vide sua obra intitulada **Fundamentos do Direito Constitucional**, Capítulo 5, p. 99 a 118.

possuidores de uma “*dimensão axiológica fundamental*”²³, e que, no caso da constituição brasileira, encontram-se nos artigos 1º a 4º da Carta.

Adotando o termo “*direitos fundamentais do homem*”, José Afonso da Silva conceitua os direitos fundamentais como “*aquelas prerrogativas e instituições que ele [o ordenamento jurídico] concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas*”²⁴; ou, sinteticamente, “*instituições jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana*”²⁵. Explicando tal definição, diz ele achar-se no qualificativo “*fundamentais*” “*a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive, e, às vezes, nem mesmo sobrevive*”; sendo que o vocábulo “*do homem*” abriga o sentido formal e material de que tais direitos são assegurados e efetivados a todas as pessoas humanas, posto que nascem e se fundamentam no princípio da soberania popular.

Ao caracterizar tais direitos, referido autor ressalta sua historicidade, inalienabilidade, imprescritibilidade e irrenunciabilidade, frisando que hoje já não mais pode ser aceita a consideração de serem os direitos fundamentais absolutos²⁶.

Ingo Wolfgang Sarlet, em sua tradicional e indispensável obra²⁷, inicialmente parafraseando Perez Luño assim define os direitos fundamentais:

*conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, tratando-se portanto, de direitos delimitados espacial e temporalmente, cuja denominação se deve ao seu caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito*²⁸.

Posteriormente, antes de entrar no exame da concepção (materialmente aberta) de direitos fundamentais da CRFB/88, e aí tendo por base Robert Alexy, o mesmo autor apresenta a seguinte definição:

todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido

²³ CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. P. 113.

²⁴ SILVA, José Afonso da **Curso de Direito Constitucional Positivo**. P. 178.

²⁵ SILVA, José Afonso da **Curso de Direito Constitucional Positivo**. P. 179.

²⁶ SILVA, José Afonso da **Curso de Direito Constitucional Positivo**. P. 181.

²⁷ **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**.

²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 38.

material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo)²⁹.

Como se vê, em tais conceitos valoriza a positivação, delimitação espacial e temporal e sobretudo o caráter fundante e orientador do ordenamento de tais direitos.

A seu turno, Canotilho anota que os direitos fundamentais são os direitos naturais e inalienáveis do indivíduo positivados na constituição, cuja dimensão de *“fundamental rights”* coloca-os *“no lugar cimeiro das fontes de direito”*.³⁰ Destaca, quanto ao tema, o aspecto da constitucionalização e o caráter da fundamentalidade – Alexy³¹ –, ou seja, *“a especial dignidade de protecção dos direitos num sentido formal e num sentido material”*³².

Ora, com base nos conceitos expostos, fica nítido que o direito à segurança pública é autêntico direito fundamental, previsto de maneira explícita em mais de uma norma da Constituição Federal de 1988 – v. g., Preâmbulo, artigos 5º e 6º. A par de ser um direito formalmente constitucional, tem-se que também possui sua acepção material consagrada na Carta, através não apenas dos artigos que o consagram diretamente, como de vários outros dispositivos que o tutelam tanto em nível de organização da infra-estrutura estatal destinada a assegurá-lo – art. 144 da CF – quanto com relação às garantias e outros direitos ali previstos cujo acionamento e/ou exercício instrumentaliza – ou deveria instrumentalizar – sua efetividade. Aliás, o próprio ordenamento jurídico como um todo, incluídas aí as normas de organização do Estado e os dispositivos penais e processuais penais – não apenas os códigos, mas o sistema normativo-penal –, é, em análise ampla e adequada a uma teoria material dos direitos fundamentais, um instrumento de concretização do direito fundamental à segurança pública, uma vez que garante em tese a preservação

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 91.

³⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. P. 377.

³¹ Sobre a fundamentalidade das normas de direitos fundamentais, vide ALEXY, Robert, **Teoria de Los Derechos Fundamentales**, sobretudo o capítulo décimo, p. 503 a 506.

³² CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. P. 378.

da ordem pública e a incolumidade física, patrimonial e de outros bens dos indivíduos e das instituições.

Por fim, cumpre dizer que, tomando-se por base o desenvolvimento do direito fundamental à segurança ao longo da história do constitucionalismo, desde a época do jusracionalismo, ver-se-á que se trata também tanto de um “direito do homem”, porque a idéia de proteção sempre foi inerente e considerada inalienável e imprescritível – concepção jusnaturalista -, quanto de um “direito humano”, posto que catalogado em diversos documentos internacionais.

1.2 O DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA DENTRO DAS “DIMENSÕES” DE DIREITOS FUNDAMENTAIS:

Classificar os direitos fundamentais é missão que se revela espinhosa, pois diversos são os critérios utilizados para tanto pelos doutrinadores. Dentre eles, pensa-se, o único esquema divisório que encontra maior convergência de opiniões é aquele que enquadra os direitos fundamentais segundo sua ordem histórica de positivação, sendo por isso este o critério que será aqui utilizado para tentar classificar o direito fundamental à segurança pública. Isto, é claro, sem prejuízo de algumas outras referências julgadas oportunas.

Costumam os constitucionalistas dividir o desenvolvimento e positivação históricos dos direitos fundamentais em “gerações”. Neste sentido, Paulo Bonavides, discorrendo sobre este processo, afirma que as três gerações de direitos fundamentais equivalem à concretização sucessiva dos três direitos do lema revolucionário francês de 1789: liberdade, igualdade e fraternidade³³.

Assim, para o autor *“os direitos da primeira geração são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional”*³⁴. São os direitos civis e políticos que têm por titularidade o indivíduo, sendo oponíveis ao Estado – direitos de defesa/resistência.

³³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. P. 562.

³⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. P. 563.

Traduzem-se “como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico”³⁵, ao lado da antiestatalidade.

Já os direitos fundamentais de segunda geração são, para ele, os direitos sociais, culturais e econômicos “bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado Social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX”³⁶. Apesar de constitucionalizados em algumas constituições, como a de Weimar em 1919 e a mexicana de 1917, sofreram alguns questionamentos quanto à juridicidade e eficácia no início, vindo a ser mais consagrados como verdadeiros direitos fundamentais nas constituições do pós-2ª guerra. Tratam-se daqueles direitos que, desdobrados do direito à igualdade (material), dependem de prestações positivas do Estado para serem concretizados - prestações estas nem sempre disponíveis em função das limitações orçamentárias.

A seu turno, tem por direitos fundamentais de terceira geração os direitos centrados na realização dos princípios (valores) da fraternidade e solidariedade. Nos dizeres de Paulo Bonavides, no final do século XX “emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade”³⁷, sendo identificados exatamente desta forma: direito ao desenvolvimento; direito à paz; ao meio ambiente (equilibrado); à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Ingo Wolfgang Sarlet inicia o estudo sobre as “dimensões” de direitos fundamentais criticando a imprecisão terminológica - e a conseqüente inadequação - do termo “gerações”:

Num primeiro momento, é de se ressaltarem as fundadas críticas que vêm sendo dirigidas contra o próprio termo “gerações” por parte da doutrina alienígena e nacional. Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de um geração por outra, razão pela qual quem prefira o termo “dimensões” dos direitos

³⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. P. 563.

³⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. P. 564.

³⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. P. 569.

*fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina*³⁸.

Citado autor assim identifica, de forma exemplificativa, os direitos fundamentais de primeira dimensão, de cunho negativo pois dirigidos a uma abstenção do Estado – e suas respectivas garantias processuais: direito à vida, liberdade, propriedade e igualdade perante a lei, além das garantias do devido processo legal, *habeas corpus* e direito de petição. Ainda, Sarlet inclui os direitos de participação política nesta dimensão, tais como o (direito) de voto e de capacidade eleitoral passiva³⁹.

Quanto à segunda dimensão de direitos fundamentais, manifesta ele terem sido fruto da concepção doutrinária, radicada no contexto negativo do impacto da industrialização, que vislumbrou a necessidade de comportamento ativo do Estado na realização da justiça social. Após, cita os direitos às seguintes prestações sociais: assistência social, saúde, educação e trabalho. E além deles as chamadas “liberdade sociais”: liberdade de sindicalização, do direito de greve, férias, repouso semanal remunerado, salário mínimo e limitação da jornada de trabalho.

Com uma posição um pouco diferente da de Paulo Bonavides, Sarlet afirma que os direitos de segunda geração, assim como os de primeira, reportam-se à pessoa individual, “*não podendo ser confundidos com os direitos coletivos e/ou difusos de terceira dimensão*”⁴⁰.

No que tange a esta terceira dimensão, destaca seu desprendimento da figura do homem-indivíduo como titular, sendo sua nota distintiva a titularidade coletiva ou difusa; ou seja, são direitos que se defendem por ações coletivas, novos mecanismos processuais. Além dos direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade citados por Paulo Bonavides, acrescenta os seguintes: liberdade de informática – em função das novas tecnologias de “controle” do fluxo de informações sobre as pessoas -; garantias contra manipulações genéticas; direito de morrer com dignidade e à mudança de sexo.

³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 54.

³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 56.

⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 57.

Todavia, alerta Ingo que alguns doutrinadores, dentre eles o próprio Paulo Bonavides, já consideram estes últimos como direitos de uma quarta dimensão, fruto *“da globalização política na esfera da normatividade jurídica”*⁴¹.

De fato, Paulo Bonavides arrola os direitos à democracia (direta), à informação e ao pluralismo como uma nova – quarta – dimensão de direitos fundamentais, dos quais *“depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão da máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência”*⁴².

Bem, tentar enquadrar o direito fundamental à segurança pública nas três – ou quatro – dimensões de direitos não se revela tarefa fácil.

Em primeiro lugar porque, como já dito, a doutrina não costuma dedicar-se ao estudo específico do assunto, não mencionando em regra o direito à segurança pública quando exemplifica quaisquer das três – ou quatro dimensões – de direitos fundamentais. Consequentemente, deixa o pesquisador um tanto quanto sem os fundamentos teóricos necessários para subsidiar suas conclusões. Neste sentido, podem ser citados os três constitucionalistas aqui referidos: Paulo Bonavides, Ingo Wolfgang Sarlet e José Afonso da Silva.

Em segundo lugar, pois, quando se analisa mencionado direito com um pouco mais de profundidade, vê-se que, na verdade, trata-se de um direito fundamental de complexidade ímpar, que por diversas razões vislumbra-se perfeitamente adequado e historicamente presente nas definições de todas as dimensões de direitos fundamentais.

Com efeito, inegável é que o direito à segurança pública sempre encontrou guarida constitucional desde as Revoluções Francesa e Americana do século XVIII, tendo constado expressamente já no artigo 3º da Declaração da Virgínia de 1776 e no artigo XII da Declaração (Francesa) dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, além de ter sido definido, também de forma expressa, no artigo 8º da Constituição da França de 1793⁴³. Caracteriza-se, em um primeiro aspecto, como direito individual oponível ao Estado, decorrente diretamente do direito à liberdade, sendo este, aliás e como já dito, o ângulo mais comum – e mesmo exclusivo - sob o qual é citado e explorado pela

⁴¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. P. 571.

⁴² BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. P. 571.

⁴³ Uma abordagem histórica da positivação do direito fundamental à segurança pública será feita abaixo.

doutrina. Talvez até mesmo por isto é que esteja previsto no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal, ao lado dos consagrados direitos fundamentais de primeira dimensão à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade.

Por outro lado – e talvez aqui esteja sua faceta mais relevante, apesar de quase inexplorada -, certo é que sua plena efetivação depende de uma atuação positiva do Estado através da eficiente prestação do “serviço de segurança pública”⁴⁴. Revelam-se aí suas características de “direito à prestação” e com função de “defesa perante terceiros” segundo os conceitos de Canotilho⁴⁵, posto que direito a obter algo – proteção⁴⁶ - através do Estado (poderes públicos), ao qual se impõe o dever de adotar medidas positivas destinadas a sua preservação (manutenção e/ou restauração), isto é, medidas que evitem seja ele desrespeitado por terceiros e conseqüentemente sejam lesados outros direitos igualmente fundamentais – vida, patrimônio, liberdade, etc.

Neste sentido, enquadra-se ele perfeitamente na noção de direito social de segunda geração/dimensão conforme as lições, vistas acima, de Paulo Bonavides e Ingo Sarlet. E não se pode esquecer que o mesmo direito à segurança que está previsto como direito individual e coletivo no Capítulo I do Título II da Constituição – artigo 5º – está também expressamente positivado no Título seguinte (II), “Dos Direitos Sociais”, no *caput* do artigo 6º, ao lado dos direitos fundamentais de segunda dimensão à educação, à saúde, ao trabalho, à previdência social e outros.

Como se viu, Ingo Sarlet diferencia os direitos fundamentais de segunda dimensão daqueles de terceira através da nota distintiva da titularidade coletiva ou difusa destes. Para o autor, são direitos defensáveis por ações coletivas, novos mecanismos processuais. Ora, mais uma vez aqui se encaixa o direito fundamental à segurança pública, uma vez que, de acordo com a lição de José Eduardo Carneira Alvim,

⁴⁴ Tal categoria será melhor descrita na sequência.

⁴⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. P. 408 e 409.

⁴⁶ Ingo Wolfgang Sarlet adota a também aqui aplicável formulação de “direitos à proteção” dentro da categoria “*direitos a prestações em sentido amplo*”, destacando os aspectos dos múltiplos modos de realização – discricionariedade administrativa -, da limitação de meios disponíveis e da problemática viabilidade de reconhecimento de um direito subjetivo para estes direitos (à proteção). SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 222 e 223.

[...] se o Estado (Poder Público) não tem o dever de garantir a segurança individual às pessoas, consideradas uti singuli – pois seria impossível destinar um guarda para proteger cada uma -, tem-no, porém, se consideradas uti universi, tratando-se de um direito difuso à segurança; mas, nem por isso, menos concreto do que o direito subjetivo.”

“Como os direitos difusos gozam de proteção legal (arts. 129, III, CF e 81, parágrafo único, I, CDC), fica evidente que essa garantia se estende ao próprio direito de segurança – gerando dever do Estado de prestá-la – e que, uma vez violada pela omissão do Poder Público na adoção de providências efetivas para garanti-la, faz incidir o disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição, garantidor do acesso à Justiça e instrumento de cidadania.⁴⁷

Ainda no que concerne à análise do direito fundamental à segurança pública como enquadrável na terceira dimensão de direitos fundamentais, deve ser dito que pode - e deve - ser ele visto como alicerce do tão em voga atualmente direito fundamental à paz. Disso decorre um outro aspecto bastante interessante e peculiar aos chamados direitos de terceira dimensão, que é sua visão segundo os postulados da fraternidade, solidariedade, humanismo e universalidade. Ou seja, há que se vislumbrar o direito à segurança não como um direito individual e/ou coletivo cuja obrigação de tutelar pertence somente ao(s) Estado(s), mas sim como um direito fundamental cuja efetivação depende também de uma atitude social pró-ativa e da materialização da consciência do respeito mútuo entre os homens, membros de uma sociedade.

No sentido do que aqui foi exposto, veja-se a lição de Valter Foleto Santin em obra específica quanto ao tema:

Em qualquer análise de geração ou onda de direitos não se pode prescindir da inclusão e atenção do direito à segurança pública, pela sua grande importância para a vida em sociedade [...].

O direito à segurança pública enfeixa uma gama de direitos, pela sua característica de liberdade pública e até mesmo componente do direito da personalidade, por conter relações públicas e privadas, seja nas prestações estatais positivas e negativas como no respeito mútuo dos cidadãos à incolumidade e patrimônio alheios e na contribuição à preservação da ordem pública.⁴⁸

⁴⁷ ALVIM, Jose Eduardo Carreira. “Direito à Segurança e Dever de Segurança – Ação Civil Pública como Instrumento de Defesa do Cidadão”. In **Revista TRF – 3ª Região**, Vol. 77, maio e junho / 2006. P. 92 e 93.

⁴⁸ SANTIN, Valter Foleto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. P. 78 e 79.

Por fim, deve ser mencionado que talvez o mais importante nem seja tentar enquadrar o direito fundamental à segurança pública em uma ou outra dimensão de direitos fundamentais, tarefa que, como se viu, revela-se complexa. Muitos autores, após discorrer sobre a sucessividade histórica da posituação dos direitos fundamentais, defendem que o estudo destes direitos deve ser feito sempre levando-se em consideração a meta de realizá-los materialmente como um conjunto inter-complementar e indivisível, decorrente do princípio e direito, igualmente fundamental, da (à) dignidade da pessoa humana. Exatamente assim pronuncia-se Sarlet:

Assim sendo, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno “Direito Internacional dos Direitos Humanos.”⁴⁹

Destarte, e seguindo esta linha, tem-se que o mais pertinente é ressaltar a expressão do direito fundamental à segurança pública como direito complexo e pluridimensional, que guarda ampla conexidade e relação de complementariedade com todos os demais direitos fundamentais, sendo deles ao mesmo tempo pressuposto e garantia indissociável, uma vez que de sua existência e efetividade depende o exercício daqueles.

1.3 Algumas Considerações sobre O Direito Fundamental à Segurança Pública na Teoria Geral do Direito:

Embora tenha-se optado no presente trabalho por analisar o direito fundamental à segurança pública dentro do critério classificatório “dimensões dos direitos fundamentais”, cumpre no presente momento fazer algumas outras referências no que tange ao enquadramento de tal categoria jurídica no âmbito da Teoria Geral do Direito.

Claro está, pelo exposto nos itens anteriores, que o direito à segurança pública é um direito fundamental no ordenamento jurídico nacional.

⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 55.

E a este direito corresponde o dever do Estado, com a colaboração de todos (art. 144 da CF), de garantir a ordem pública e a segurança dos cidadãos. Todavia, sabido é que tais garantias dependem de políticas públicas, as quais nem sempre revelam-se efetivas e eficazes, havendo diariamente e a cada minuto inúmeras violações, não pelo Estado diretamente na maioria dos casos, mas por terceiros, ao direito fundamental à segurança pública em todos os rincões deste País.

Assim, diante deste quadro de desrespeito ao direito, ou seja, de resistência à pretensão da segurança pública, coloca-se o questionamento de como podem amparar-se os lesados em eventuais ações judiciais.

Ora, tal discussão guarda direta relação com a caracterização do direito fundamental à segurança pública como direito individual subjetivo, coletivo ou difuso.

Por direito subjetivo entende-se classicamente a *facultas agendi* concedida a alguém, individualmente determinado, por uma norma jurídica⁵⁰. Já as definições de interesses ou direitos difusos e coletivos utilizadas pela doutrina, abstraindo-se a tecnicista diferenciação entre interesse e direito⁵¹, têm por base o disposto no parágrafo único de artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, assim redigido:

Art. 81. [omissis]

Parágrafo Único. [omissis]

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza

⁵⁰ Um conceito mais detalhado de direito subjetivo pode ser encontrado em DINIZ, Maria Helena, **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**, p. 246 a 251.

⁵¹ José Eduardo Carreira Alvim fornece o seguinte esclarecimento quanto à diferenciação entre direito (subjetivo) e interesse: “Portanto, o direito subjetivo é protegido diretamente pela norma jurídica, “que o tutela diretamente”, reconhecendo-o a um titular determinado, enquanto, no interesse legítimo, o objeto da tutela não é um direito subjetivo, mas uma situação jurídica traduzida num interesse público (administrativo), de forma que, tutelando esse interesse, a norma jurídica protege, reflexamente, eventuais direitos subjetivos.” ALVIM, Jose Eduardo Carreira. “Direito à Segurança e Dever de Segurança – Ação Civil Pública como Instrumento de Defesa do Cidadão”. In **Revista TRF – 3ª Região**, Vol. 77, maio e junho / 2006. P. 90.

indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

O já citado Valter Foletto Santin, na obra “Controle Judicial da Segurança Pública”, específica quanto ao tema, faz o seguinte comentário:

Pela complexidade dos valores protegidos pela segurança pública (ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio) pode ser notada a presença de características comuns a várias das classificações jurídicas dos direitos ou interesses, porque pode dizer respeito a direito individual (patrimônio pessoal e incolumidade própria) ou a interesse coletivo (patrimônio de um grupo de pessoas, como os poupadores ou mutuários do Banco do Brasil, e incolumidade de uma classe ou grupo de pessoas, como os policiais) ou a interesse difuso (a manutenção da ordem pública, a proteção da propriedade privada dos proprietários de bens em geral e a incolumidade do cidadão).⁵²

Como se vê, referido autor destaca que, dependendo das circunstâncias através das quais se vislumbra o direito fundamental à segurança pública, ou os objetos – bens jurídicos – por ele diretamente tutelados, varia seu enquadramento como direito individual, interesse coletivo ou direito difuso. Todavia, após aprofundar um pouco mais o estudo, assim conclui Santin:

Na direção destes argumentos sociais, jurídicos e reais, o direito à segurança pública tem característica predominante de direito difuso, por ser de natureza transindividual, indivisível, de titularidade dispersa entre pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, no interesse geral de recebimento de proteção fornecida pelo Estado, na manutenção da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio.⁵³

Na mesma linha pronuncia-se ALVIM,

O direito à segurança é um direito difuso, na medida em que se enquadra no art. 129, III, da Constituição, com as características traçadas no art. 81, parágrafo único, I, do Código de Defesa do Consumidor: transindividual, de natureza indivisível, de que são titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.⁵⁴

⁵² SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. P. 129.

⁵³ SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. P. 130/131.

⁵⁴ “Direito à Segurança e Dever de Segurança – Ação Civil Pública como Instrumento de Defesa do Cidadão”. In **Revista TRF – 3ª Região**, Vol. 77, maio e junho / 2006. P. 94.

Outra não é a opinião de Edson Ramachoti Ferreira Carvalho:

*A segurança pessoal e patrimonial do indivíduo constitui fator social de maior relevância para a sua realização no meio em que vive e o mais difuso dos interesses públicos.*⁵⁵

Destarte, na linha de argumentação dos três autores, tem-se que o direito fundamental à segurança pública possui caráter predominantemente difuso.

Uma outra questão que se coloca é se as normas constitucionais que prevêm o direito fundamental à segurança pública são, em sua estrutura (forma)⁵⁶, regras ou princípios. A importância da constatação diz com o modo como tais normas devem ser aplicadas pelos operadores jurídicos e sopesadas (função) no ordenamento.

Sem a pretensão de aprofundar o tema, que sabidamente traz em si debates filosófico-jurídicos brilhantes, encerrando questão talvez das mais destacadas na âmbito jurídico moderno⁵⁷, pode-se trazer à baila, de forma resumida, as definições de três autores de vulto: Ronald Dworkin, Robert Alexy e J. J. Gomes Canotilho.

Dworkin ensina que a diferença entre os dois tipos de normas, regras e princípios, é de natureza lógica, *“quanto à natureza da orientação que oferecem”*⁵⁸ para as decisões acerca da obrigação jurídica em dadas circunstâncias. Para o autor, as regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada, ou seja: dados os fatos previstos naquela regra, ou ela é válida e incide ou não. A seu turno, os princípios enunciam razões que conduzem a argumentos em certas direções, mas ainda assim será necessário tomar-se uma decisão para o caso. Possuem os princípios uma dimensão de peso ou importância que as regras não têm, já que se em conflito duas regras, afasta-se uma no plano da validade, enquanto que conflitos entre princípios resolvem-se

⁵⁵ CARVALHO, Edson Ramachoti Ferreira. Direito e Dever da Segurança Pública, *In Revista Força Policial*, São Paulo, n. 21, jan-mar de 1999. P. 34.

⁵⁶ Canotilho leciona que o sistema jurídico é um *“sistema normativo”* porque *“a estruturação das expectativas referentes a valores, programas, funções e pessoas é feita através de normas”*; normas estas que se revelam sob a forma de princípios ou de regras. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. P. 1159.

⁵⁷ Robert Alexy, em sua célebre obra **Teoria de Derechos Fundamentales**, p. 82, afirma que *“la distinción entre reglas y principios es uno de los pilares fundamentales del edificio de la teoría de los derechos fundamentales”*.

⁵⁸ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. P. 39.

levando em conta a força relativa, mas igualmente válida, de cada um para aquele caso.⁵⁹

Alexy, argumentando que a proposta de Dworkin é demasiada simples, pois leva em conta apenas um critério de generalidade, aponta que a diferença entre regras e princípios é qualitativa⁶⁰. Regras são normas que, se válidas, podem somente ser ou não cumpridas, exatamente como previstas, contendo determinações no campo do fática e juridicamente possível – mandamentos definitivos. Seu método de aplicação é a subsunção e eventuais colisões entre si, casos de conflito, resolvem-se através da introdução de cláusula de exceção⁶¹ ou declarando-se inválida, pelo menos, uma das regras com base em critérios como *lex superior derogat legi inferior*, *lex posteriori derogat legi priori* e *lex specialis derogat legi generali*.

Já os princípios são “*mandatos de optimización*”⁶², normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades reais e jurídicas existentes. Podem, portanto, ser cumpridos em distintos graus conforme as circunstâncias fáticas postas e os princípios opostos, sendo seu método de aplicação a ponderação, principalmente em casos de colisões (entre diferentes princípios). Perfeitamente possível é a aplicação em determinado caso de um princípio, ainda que em conflito com outro, sem isto significar que este foi declarado inválido e que não poderá ser aplicado em outro caso; o que não acontece com as regras.

Na mesma linha de Alexy, mas citando Dworkin, Canotilho afirma que a diferença entre regras e princípios também é qualitativa, nos seguintes termos:

Os princípios são normas jurídicas de optimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos; as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proíbem) que é ou não é cumprida (nos termos de Dworkin: applicable in all-or-nothing fashion); a convivência dos princípios é conflitual (Zagrebelsky), a convivência de regras é antinómica; os princípios coexistem, as regras anitómicas excluem-se. [...] em caso de conflito entre princípios, estes podem ser objecto de ponderação e de harmonização, pois

⁵⁹ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. P. 35 a 46.

⁶⁰ Para uma completa noção da definição de Alexy para regras e princípios e suas implicações vide ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**, capítulo terceiro, p. 81 a 138.

⁶¹ Que pode até mesmo ser determinada por um princípio.

⁶² ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. P. 86.

*eles contêm apenas exigências ou standards que, em primeira linha (prima facie), devem ser realizados; as regras contêm fixações normativas definitivas [...].*⁶³

Canotilho destaca ainda as funções “normogenética” e “sistêmica” que os princípios têm por serem o fundamento de regras jurídicas e possuírem “*uma idoneidade irradiante que lhes permite ligar ou cimentar objectivamente todo o sistema constitucional*”⁶⁴, justamente em função de consagrarem valores fundamentadores da ordem jurídica.

Analisando-se os enunciados constitucionais que contêm normas expressamente relativas ao direito fundamental à segurança pública, vê-se que são os seguintes:

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

Art. 6º - *São **direitos sociais** a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, **a segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

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: [...]*

Além destes dispositivos, deve ser também transcrito o próprio Preâmbulo da Carta, assim redigido:

*Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para **instituir um***

⁶³ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. P. 1161 e 1162.

⁶⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. P. 1163.

Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Ora, a hermenêutica de tais dispositivos em conjunto com os conceitos recém expostos não deixa a menor dúvida quanto ao seu caráter principiológico, principalmente a redação do Preâmbulo e dos artigos 5º e 6º. As normas ali postas com relação ao direito à segurança estão redigidas, como o próprio Preâmbulo diz na locução “*para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar*”, na forma de “mandados de otimização” (Alexy), ou seja, determinando que tal direito – e os outros igualmente fundamentais – sejam realizados na maior medida possível, dentro das possibilidades reais e jurídicas – e *in casu* também políticas⁶⁵ - existentes.

Aliás, de antemão já se percebe que tais normas estão estruturadas de forma a conter, nos mesmos artigos, comandos garantindo diferentes direitos (princípios) que sabidamente colidem entre si, o que seria impossível se fossem regras. Como exemplo, citem-se: um caso individual, o do direito à liberdade de um preso face ao direito à segurança do diretamente lesado e da sociedade; e um caso “coletivo”, o da destinação de uma quantia “X” para o orçamento anual da saúde ao mesmo tempo em que a rubrica segurança pública fica com apenas “X/2”. Em ambos, direitos igualmente fundamentais consagrados em princípios constitucionais estão colidindo.

E ninguém cometeria o equívoco de afirmar que quando o artigo 5º reza “*garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade*” estaria impondo verdadeira regra de inviolabilidade total dos

⁶⁵ A segurança pública como política pública será tema de exame abaixo.

direitos ali previstos, já que sabidamente impossível – e incabível na moderna Teoria do Direito⁶⁶ - tal incidência. Ainda mais considerando-se que a própria redação do *caput* do artigo 5º, após mencionar esta inviolabilidade, diz “*nos termos seguintes*”, indicando explicitamente que a seguir será ela (a referida inviolabilidade) dimensionada.

Com relação ao artigo 144, tem-se que também exprime um princípio, principalmente quando reza que a segurança pública é direito de todos e será exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Porém, tem o dispositivo, integralmente considerado, mais a característica de regra, uma vez que o comando constitucional discorre sobre a organização político-administrativa do Estado Federativo, enumerando os órgãos da União, dos Estados e dos Municípios encarregados da segurança pública, determinando as atribuições (competências) de cada um e, ainda que com remissão à legislação ordinária, suas estruturas básicas. Na classificação utilizada por Canotilho⁶⁷, encontram-se presentes neste artigo 144 “*regras de competência*” e “*regras de criação de órgãos*”, ambas pertencentes à categoria “*regras jurídico-organizatórias*”.

Neste sentido a opinião de Santin:

A norma fundamental tem dupla função porque estabelece o próprio direito à segurança pública como garantia fundamental individual e social, dando o conteúdo específico do direito (receber proteção do Estado para a manutenção da ordem pública e incolumidade pessoal e do patrimônio, art. 144, caput, CF), de forma eficiente (art. 37, caput, CF, e 144, § 7º, CF), e também atribui competência para o legislador sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública (144, § 7º, CF).⁶⁸

Assim sendo, pode-se mais uma vez sem medo afirmar que o direito fundamental à segurança pública, no ordenamento jurídico brasileiro, está erigido à qualidade de verdadeiro princípio-basilar, “*mandamento*

⁶⁶ Apenas a título de argumentação neste sentido, cite-se o sedimentado entendimento doutrinário acerca da inexistência de direitos absolutos.

⁶⁷ A “Tipologia de regras” de Canotilho pode ser encontrada às fls. 1168/1173 de sua Obra já citada.

⁶⁸ SANTIN, Valter Foleto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. P. 81.

*nuclear*⁶⁹ de nosso sistema jurídico, devendo portanto orientar a elaboração legislativa, a formulação de políticas públicas e a aplicação das normas aos casos concretos, além de servir de critério hermenêutico-valorativo.

Por fim, há de ser dito que não se pode confundir o direito fundamental à segurança pública com as *garantias* existentes na Constituição e no ordenamento para salvaguardá-lo.

Apesar de vários doutrinadores não separarem com precisão os direitos de suas garantias, tem-se por pertinente aqui a lição de Paulo Bonavides:

*A garantia – meio de defesa – se coloca então diante do direito, mas com este não se deve confundir. Ora, esse erro de confundir direitos e garantias, de fazer um sinônimo da outra, tem sido reprovado pela boa doutrina, que separa com nitidez os dois institutos (...).*⁷⁰

O termo “garantia” e sua enunciação separada da categoria “direito” surgiu no constitucionalismo liberal do século XIX, querendo referir aqueles instrumentos postos no ordenamento destinados a justamente assegurar a efetividade e a fruição dos direitos individuais nele previstos. Originalmente utilizado apenas para abarcar a proteção destas liberdades individuais, a evolução e o aprofundamento de seu estudo acompanharam o processo histórico de positivação e afirmação dos direitos fundamentais, ampliando-se gradativamente as garantias conforme ampliavam-se os direitos. Mas sempre nitidamente destacando-se sua finalidade de concessão de proteção e segurança jurídicas.

Discorrendo sobre este processo evolutivo, Paulo Bonavides leciona que hoje há três espécies de “*garantias constitucionais*”: as garantias da Constituição; as garantias dos direitos fundamentais; e as garantias institucionais⁷¹.

As primeiras dizem com a manutenção da eficácia e da permanência da ordem constitucional e do direito objetivo contra fatores

⁶⁹ José Afonso da Silva conceitua os princípios como “*mandamentos nucleares de um sistema*”. SILVA, José Afonso da **Curso de Direito Constitucional Positivo**. P. 91.

⁷⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. P. 526.

⁷¹ Para uma noção mais completa do que sejam as garantias para Paulo Bonavides, vide BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**, Capítulo 15, p. 525 a 559.

desestabilizantes. São exemplos o regramento do Estado de Sítio e o procedimento para reforma da constituição.

As segundas estão ligadas à necessidade de se dotar os indivíduos de instrumentos de tutela direta e imediata aos direitos fundamentais. Classicamente aqui se destacam o *habeas corpus* e o mandado de segurança. Porém, neste ponto deve ser dito que, de acordo com os ensinamentos de Bielsa, não são só direitos subjetivos que estas garantias protegem, mas também direitos coletivos.⁷²

Já as garantias institucionais são aquelas vinculadas ao funcionamento de instituições ou de órgãos do poder público. Como exemplos, cite-se: a separação dos poderes; a colaboração do Chefe de Estado na produção de leis, a concessão de autonomia aos entes federados; e a organização da justiça.

Por outro lado, o mesmo autor afirma que no Brasil não se costuma precisar a divisão das garantias, optando por concluir com o seguinte conceito único e abrangente:

*a garantia constitucional é uma garantia que disciplina e tutela o exercício dos direitos fundamentais, ao mesmo passo que rege, com proteção adequada, nos limites da Constituição, o funcionamento de todas as instituições existentes no Estado.*⁷³

Assim, como se viu, uma coisa é o direito fundamental à segurança pública; outra são as garantias constitucionais – *lato sensu* conforme o conceito de Paulo Bonavides – existentes para assegurá-lo.

Todavia, é de se aduzir que o próprio direito fundamental à segurança pública não deixa de ser em si, sob outra perspectiva, uma verdadeira garantia contra violações da ordem pública e da incolumidade física e patrimonial das pessoas; ou seja, é um verdadeiro direito-garantia dos direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade e outros.

⁷² *Apud* BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**, p. 533.

⁷³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. P. 537.

1.4 – O SURGIMENTO HISTÓRICO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO POSITIVADO:

Sem dúvida alguma um dos instintos mais impregnados no ser humano – e nos componentes do mundo animal em geral – sempre foi o da proteção, entendida esta como o conjunto de medidas praticadas destinadas a evitar que algum mal físico ou a outro bem relevante aconteça a si mesmo e/ou aos demais “membros do grupo”. Ao lado do impulso de preservação da vida, a necessidade de sentir-se seguro, tranqüilo e “a salvo” no meio em que vive sempre esteve dentre os valores humanos mais caros, sendo preocupação constante desde o nascimento até a o final da vida, e mesmo depois dela – em relação aos sucessores.

Ora, inegável é que esta mesma preocupação com a segurança foi um dos motivos que levou o homem a inicialmente reunir-se em tribos, a fim de, em maior número, proteger-se dos males que então ameaçavam sua existência. Após as tribos, vieram as sociedades um pouco mais complexas. Tais sociedades evoluíram e sedentarizaram-se. Depois, os séculos avançaram, civilizações se formaram e foram destruídas; outras, cada vez mais complexas, foram tomando corpo; o progresso veio; com ele e sua complexidade as ameaças potenciais ou efetivas modificaram-se. Mas alguns valores sempre permaneceram, dentre eles os instintos da proteção e da preservação.

Chegou-se ao século XVIII, berço do que se concebe ser a Modernidade. Com ela, num ambiente proporcionado pelo progresso técnico-científico, pelas inquietações, dúvidas e questionamentos e pelo gradual sentimento de que era necessário ser igual e livre, vivido pelos que ascendiam economicamente, mas não ditavam rumos – a burguesia -, formularam-se, dentro das bases racionais de então – iluminismo e jusnaturalismo - os contratos, conceitos e instituições que vigem até os dias de hoje.

E, no verdadeiro caldeirão de transformações que ditou aquela época, como não poderia deixar de ser, lá estava a preocupação do homem com a eterna necessidade de sentir-se seguro, protegido, imune às ameaças e às lesões. Eis aí o ponto de partida para o reconhecimento histórico-normativo do direito à segurança pública como direito fundamental, juntamente com todos

os demais direitos tidos por fundamentais desde a criação formal-racional – positivação - desta categoria; ao lado dos direitos à vida, à igualdade, à liberdade e à fraternidade.

Assim é que a Declaração de Direitos da Virgínia, em junho de 1776, assim dispôs já em seus artigos 1º e 3º:

Artigo 1º - *Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, pôr nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a **segurança**.*

Artigo 3º - *O governo é ou deve ser instituído para o bem comum, **para a proteção e segurança do povo, da nação ou da comunidade**. Dos métodos ou formas, o melhor será que se possa garantir, no mais alto grau, a felicidade e a segurança e o que mais realmente resguarde contra o perigo de má administração.*

Igualmente, três anos mais tarde, em agosto de 1789, eis a redação do artigo 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão:

Artigo 2º - *A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a prosperidade, a **segurança** e a resistência à opressão.*

A partir de então, quase todas as Constituições do mundo que estabeleceram um catálogo de direitos fundamentais previram, ao lado e em pé de igualdade com os direitos à vida, à liberdade e à propriedade, um direito fundamental à segurança, aqui denominado direito à segurança pública.

1.5 – A POSITIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO:

O Brasil não fugiu dessa regra, e desde sua primeira Constituição em 1824 acompanhou a tendência de positivação do direito fundamental à segurança pública.

Neste item, percorrer-se-á brevemente a evolução do constitucionalismo nacional no que concerne ao tema, vendo-se como foram redigidos os dispositivos específicos onde previsto o direito objeto deste estudo para após tecer-se alguns comentários tidos por pertinentes. Por relevante, cumpre referir que serão transcritos apenas os artigos que previram de forma expressa o direito à segurança como direito fundamental, não se podendo ignorar que em todas as constituições existiam outros preceitos, esparsos, que, ora mencionando a “segurança nacional”, a “segurança interna”, ou outras categorias, inobstante seu evidente caráter ideológico abarcavam a segurança pública, aí considerada além da esfera individual, como proteção da coletividade, das instituições de Estado, das fronteiras, etc.

Nossa primeira Carta, a Constituição Imperial de 1824, em seu “Título 8º”, denominado “*Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros*”, referia-se à segurança individualmente considerada. Assim estava redigido o artigo 179:

Art. 179. *A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a **segurança individual**, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.*

Na mesma linha a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, a qual dentro do “Título IV”, “*Dos Cidadãos Brasileiros*”, continha na “Seção II” a “*Declaração de Direitos*”, cujo artigo 72 possuía o seguinte teor:

Art. 72 - *A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos*

*direitos concernentes à liberdade, à **segurança individual** e à propriedade, nos termos seguintes:*

A novidade, como se vê, foi a inclusão dos estrangeiros residentes no País como titulares dos mesmos direitos dos cidadãos brasileiros.

Também a Constituição de 1934 previu a segurança como direito individual dos brasileiros e estrangeiros residentes. Aqui igualmente havia uma declaração de direitos e garantias individuais, constante do Capítulo II do Título III. Nela, o artigo 113:

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:*

Com quase idêntica redação veio o dispositivo específico da Constituição “Polaca” de 1937, outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas em 10 de novembro consolidando a implantação do regime do Estado Novo. Sem divisão entre Títulos, Capítulos ou Seções, a Carta, em seu artigo 122, que imediatamente antes possuía o enunciado “*Dos Direitos e Garantias Individuais*”, previa:

Art. 122 - *A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à **segurança individual** e à propriedade, nos termos seguintes:*

Quando do retorno da democracia em 1946 pouca coisa muda em termos de redação constitucional relativa ao direito à segurança. A Carta promulgada em 18 de setembro permanece tendo basicamente a mesma redação das anteriores quanto ao tema. Eis o teor do artigo 141, parte do Capítulo II, “*Dos Direitos e Garantias Individuais*”, do Título IV, “*Da Declaração de Direitos*”:

Art 141 - *A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a **segurança individual** e à propriedade, nos termos seguintes:*

Finalmente, a Constituição de 1967 traz inovações. Fruto do Golpe Militar de 1964, tal Carta consolida as bases do regime ditatorial então implementado, aludindo à segurança objeto deste estudo em pelo menos dois dispositivos. O primeiro deles está contido dentro do Capítulo VII, “Do Poder Executivo”, na Seção V, intitulada “Da Segurança Nacional”:

Art. 89 - *Toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei.*

Já o segundo integra o Capítulo IV, “Dos Direitos e Garantias Individuais”, do Título II, “Da Declaração de Direitos”.

Art. 150 - *A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes:*

Ora, a leitura global dos artigos não deixa dúvidas de que o constitucionalismo brasileiro, relativamente ao tema, como de resto no que tange a outras matérias, até 1964 acompanhou a doutrina de matriz liberal vigente no ocidente, considerando e positivando um “direito à segurança individual”, o qual deveria ser resguardado pelo Estado. A partir de 1967, com o golpe militar e a imposição da “doutrina de segurança nacional”, surge a previsão de que “*toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional*” e já não mais se fala em um “direito à segurança individual”, mas sim num “direito à segurança” (artigo 150). Isto, a nosso ver e independentemente da carga ideológica contida na Carta, pode sob certo ângulo ser considerado

uma evolução, já que traz à tona dois aspectos que hoje são tidos por essenciais no estudo da segurança pública: a noção de responsabilização e comprometimento da sociedade civil; e a faceta coletiva do direito à segurança – a segurança pública como direito difuso.

2. DEVER DE SEGURANÇA PÚBLICA E SERVIÇO PÚBLICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

2.1 – A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:

A redação do artigo 144 da Constituição Federal não deixa dúvidas com relação a quem imputa o dever de efetivar o direito fundamental à segurança pública: ao Estado, com a responsabilidade de todos. Assim, tem-se que ao Estado, ente que detém o monopólio do uso da força, cabe organizar-se em termos de instituições, pessoal, aparelhamento e atribuições – dentre outros aspectos – para garantir que as pessoas sintam-se protegidas e, assim, aptas a normalmente viverem suas rotinas, desfrutando de seus bens, da convivência doméstica, das atividades sociais, indo ao trabalho e executando-o, enfim, simplesmente vivendo sem – o hoje infelizmente constante - receio de que “algo de mal”, alguma lesão aos bens jurídicos tutelados pelo ordenamento, lhes aconteça.

Ora, tendo sido analisado o direito fundamental à segurança pública na perspectiva da Teoria Geral dos Direitos Fundamentais e quanto ao seu desenvolvimento histórico no mundo e no Brasil, necessário é agora estudar também este “outro lado da moeda”, ou seja, como se dá – ou deveria dar-se - por parte do Estado o cumprimento do dever de prestar segurança pública. Quais os mecanismos existentes para a efetivação do direito fundamental à segurança pública?

Tomando-se por base o que dispõe a Constituição Federal acerca da organização estatal relativamente à matéria, viu-se que os enunciados constitucionais que contêm normas expressamente relacionadas ao direito fundamental à segurança pública são o Preâmbulo da Carta e os artigos 5º, 6º e

144, os quais foram transcritos anteriormente, no item 1.3, e por isso não o serão novamente. Além deles, importante transcrever também os seguintes:

Art. 21. *Compete à União:*

III – assegurar a defesa nacional;

IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;

XXII – executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre:*

XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

Art. 24. *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

São estes os dispositivos constitucionais que dão, em síntese⁷⁴, a dimensão institucional do direito fundamental à segurança pública no ordenamento jurídico brasileiro, definindo que efetivamente tal direito é um direito fundamental, ao lado e com a mesma importância principiológica que os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à saúde, à educação e tantos outros, e, além disso, como deve dar-se sua efetivação por parte dos entes estatais.

⁷⁴ É evidente que, através da aplicação de métodos hermenêuticos, pode-se inferir indiretamente de outras normas da Constituição o direito fundamental à segurança pública ou algum aspecto do instituto, tal como ocorre com os próprios princípios postos nos artigos 1º, III – dignidade da pessoa humana -, e 4º, VI – defesa da paz -, assim como no artigo 154, II, que autoriza à União a imposição de impostos extraordinários em casos de guerra externa. Porém, na presente pesquisa optou-se por transcrever e comentar os dispositivos constitucionais que informam o instituto de forma direta, até mesmo com vistas à objetividade científica.

Um primeiro aspecto importante a ser ressaltado quando se analisa a Carta quanto às disposições relativas ao tema em estudo é o fato de o poder constituinte ter destinado, na Constituição de 1988, pela primeira vez na história do constitucionalismo nacional um capítulo específico para a segurança pública: o Capítulo III do Título V, intitulado “*Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas*”. Ora, embora seja pertinente a crítica formulada por Jorge da Silva quando diz que

*Os constituintes de 1988, ao resolverem criar um capítulo para a segurança pública, o Cap. III do Título V, contribuíram para a cristalização de uma visão estreita, policial, dessa questão. Não só reduziram a segurança pública a uma listagem de órgãos policiais, como a viram com o paradigma da doutrina de segurança nacional na cabeça.*⁷⁵

Deve-se sem dúvida alguma valorar positivamente a preocupação do legislador em normatizar em nível constitucional, ainda que basicamente, a organização do serviço público de segurança pública no Brasil. Em primeiro lugar porque, do ponto de vista dos cidadãos, além de não deixar dúvida quanto à fundamentalidade e essencialidade do direito, traz certeza e segurança jurídicas no que diz com os órgãos que desempenharão primordialmente cada atribuição. Em segundo pois, do ponto de vista da administração pública, a existência constitucional de regras jurídico-organizatórias determinando quais serão as instituições da União, dos Estados e dos Municípios encarregadas de prover segurança e quais as atribuições (competências) de cada uma, facilita a organização e execução do trabalho, (teoricamente) evitando conflitos e sobreposições numa área cujo cerne da atuação - e a receita para a efetividade desta - é muitas vezes a intervenção imediata.

Entretanto, forçoso é admitir que a incompletude das disposições no que concerne a outros serviços consideráveis como de segurança pública pode causar justamente a sensação de vazio de atribuições, prejudicando a execução dos mesmos. Neste sentido, veja-se que as normas do artigo nada mencionam em específico a respeito da manutenção e vigilância de presídios federais e estaduais, do policiamento de rodovias estaduais e da vigilância de bens, serviços e instalações federais e estaduais, sendo, por exemplo, de conhecimento geral o caos que reina nas cadeias públicas e penitenciárias de

⁷⁵ SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e Polícia**. P. 177.

todo o País, onde muitas vezes, porque a Polícia Militar tem a certeza de que não está dentre suas atribuições e a Secretaria de Estado de Segurança Pública não possui agentes penitenciários suficientes, a segurança dos estabelecimentos prisionais acaba sendo feita por vigilantes de empresas privadas, contratados para tanto pelo próprio poder público.

Uma outra pergunta que se costuma formular é com relação ao *locus* constitucional do capítulo da segurança pública ter sido encontrado justamente dentro do Título “*Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas*”, ainda mais em se considerando que a segurança pública é ou deveria ser provida à sociedade e não às suas instituições. Por que tal teria ocorrido? Bem, para auxiliar na resposta, válido o magistério de Valter Foleto Santin:

*A segurança em sentido amplo pode ter dimensão externa e interna. A dimensão externa da segurança relaciona-se aos mecanismos de defesa da Pátria e Nação contra inimigos externos, por atuação das Forças Armadas (art. 142, CF). No aspecto interno, pode ser vista em duas vertentes: estado de defesa ou estado de sítio, e segurança pública. O estado de defesa ou estado de sítio são regimes temporários de exceção, para atender a situação de instabilidade institucional ou calamidades de grande proporção na natureza (art. 136, caput, CF, estado de defesa) ou comoção grave de repercussão nacional ou declaração de estado de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira (art. 137, CF, estado de sítio). A segurança pública é um regime permanente de proteção do cidadão em situação de estabilidade institucional, para a manutenção da ordem interna e a proteção do cidadão no interior do País, com intuito de uma convivência normal em sociedade e busca da harmonia social”.*⁷⁶

Destarte, como se vê, é pela similaridade dos objetivos finais das instituições e institutos previstos no Título V da Carta – garantia da ordem e da paz social com relação a ameaças externas e internas – que certamente se dispôs sobre a segurança pública na Constituição junto às Forças Armadas, ao Estado de Defesa e ao Estado de Sítio.

Por outro lado, importantíssimo examinar na íntegra o artigo 144 da Carta com relação às regras jurídico-organizatórias nele postas relacionadas à efetivação do direito fundamental à segurança pública, uma vez que é ele quem define, de modo específico e analítico, os órgãos (policiais) encarregados de

⁷⁶ SANTIN, Valter Foleto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. P. 90.

prestar segurança – cumprir com o dever correspondente ao direito fundamental.

Assim está redigido o dispositivo:

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.

§ 1º *A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:*

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º *A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.*

§ 3º *A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em*

carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 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.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

O primeiro aspecto a ser destacado é o de que a segurança pública foi, dentro da divisão federativa, conferida como atribuição de todos os entes, ou seja, União, Estados e Municípios.

À União, através dos Orgãos Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal, todos permanentes e estruturados em carreira, cabe: 1- prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho; 2- apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo dispõe a Lei n. 10.446/2002; 3- exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; e 4- patrulhar de

forma ostensiva as rodovias e ferrovias federais. Aqui, importante observar que à exceção das atribuições apontadas no item “4-“, desempenhadas pela Polícia Rodoviária Federal e pela inexistente Polícia Ferroviária Federal, todas as outras são encargo da Polícia Federal, que além disso:

- atua com exclusividade como polícia judiciária da União, investigando os delitos cujos processos são de competência da Justiça Federal nos termos do artigo 109 da Constituição;
- é responsável pelo SINARM – Sistema Nacional de Armas, controlando o fluxo de armas no País desde a fabricação até destinação final, bem como autorizando porte e registro, de acordo com os ditames da Lei nº 10.826/03;
- fiscaliza as empresas de segurança privada, incluídos aí seus vigilantes, nos termos da Lei nº 7.102/83, complementada e modificada pelas Leis nº 8.863/94 e 9.017/95;
- controla a produção, comércio (nacional e internacional), transporte e consumo dos assim denominados precursores químicos, produtos potencialmente utilizáveis na síntese de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica, na forma da Lei nº 10.357/01.

Já aos Municípios compete à proteção de seus bens, serviços e instalações conforme dispuserem leis específicas elaboradas consoante os ditames dos artigos 23, 29 e 30 da Constituição. O órgão municipal constitucionalmente encarregado do serviço de segurança pública é a guarda municipal, destinada, exemplificativamente, a proteger as praças, os parques, os prédios públicos municipais e outros espaços locais. Interessante é citar aqui que a fiscalização ostensiva de trânsito, que atualmente vem sendo praticada pelas assim denominadas “Empresas Públicas (Municipais) de Trânsito e Circulação”- EPTC’s, constitui-se atividade desempenhada mais no interesse da manutenção (geral) da ordem pública, e não relacionada (diretamente) à segurança pública.

Por fim, aos Estados pode-se dizer que competem todas as outras tarefas de segurança pública residuais não citadas anteriormente, ou seja: 1- a apuração de todas as infrações penais cometidas, exceto as militares e aquelas de atribuição da Polícia Federal, o que é feito no exercício dos atos de polícia judiciária dos Estados ; e 2- o policiamento preventivo-ostensivo em geral, visando evitar o cometimento de todo e qualquer delito. A polícia judiciária dos Estados chama-se Polícia Civil, e ela quem é regra investiga os crimes após o seu cometimento. Já o policiamento preventivo-ostensivo é exercido pelas polícias militares – PM's, que além disso, conforme consta expressamente do parágrafo 5º do artigo 144, também tem o dever de preservar a ordem pública, efetivando/mantendo assim, além da segurança propriamente dita, a salubridade e a tranqüilidade públicas.

Ainda com relação aos Estados, é de se ver que a Constituição previu, juntamente com as polícias militares, a instituição de corpos de bombeiros militares, incumbidos da execução de atividades de defesa civil como combates a incêndios, enchentes, resgates, etc. Tais *múnus*, na esteira da linha defendida neste trabalho, constituem-se atividades ligadas diretamente ao conceito de ordem pública, e não de segurança pública – o que não quer dizer, como se viu, que não tenham relação com esta.

Assim, uma segunda abordagem que deve ser feita em relação à redação deste artigo 144 gira exatamente neste sentido, podendo-se afirmar que apesar de talvez tecnicamente mal redigido, intencionalmente ou não, o dispositivo possui em seu *caput* o comando de que a segurança pública “*é exercida para a preservação da ordem pública*” ao mesmo tempo em que os incisos e parágrafos trazem órgãos que não possuem somente atribuições ligadas de forma direta ao exercício do poder de polícia de segurança pública. Ademais, tal redação acaba estando em consonância com o fato de que os próprios órgãos ali citados como “de segurança pública” não desempenham apenas atribuições diretamente relacionadas a esta, mas também no interesse (mais geral) da preservação da ordem pública. Exemplificativamente, cite-se a atuação das polícias militares e da própria polícia federal ao apenas controlar o fluxo migratório e turístico.

Um terceiro comentário que deve constar é o relacionado a permanecerem as polícias militares e os próprios corpos de bombeiros sendo

considerados como “*forças auxiliares e reservas do Exército*”, sendo competência privativa da União editar normas gerais sobre os dois Órgãos a teor do artigo 22, XXI. Apesar da atual Constituição ter (re)passado à subordinação das duas instituições aos Governadores, trata-se sem dúvida alguma de ‘herança’ deixada pelos tempos de ditadura, em decorrência da qual em 1967, com a edição do Decreto-Lei nº 317, assim passaram a considerar-se PM’s e os Corpos de Bombeiros, subordinados diretamente à Inspeção Geral das Polícias Militares - IGPM, órgão de cúpula do então governo federal⁷⁷.

Ora, dessa análise dos dispositivos do artigo 144 da CF percebe-se que na repartição de atribuições entre os entes federados o exercício dos serviços públicos de segurança pública foi em regra deixado aos Estados, para que, residualmente, desempenhem os *misteres* através das Polícias Cíveis e das Polícias Militares principalmente. À União couberam a prevenção e o combate a crimes específicos e o patrulhamento das fronteiras e das estradas, além dos portos e aeroportos. E aos Municípios tão somente a prestação de segurança em bens e patrimônio de caráter local.

Não se poderia deixar de mencionar, também, a existência das polícias legislativas previstas nos artigos 51, IV, e 52, XIII, da CRFB/88⁷⁸. Com efeito, dentro da estrutura constitucional brasileira está determinado que ambas as casas legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, têm a prerrogativa de possuírem suas próprias polícias. No que concerne à segunda, a forma de atuação e as atribuições da “*Polícia do Senado*” estão previstas na Resolução nº 59/2002, editada nos termos dos incisos II e III do artigo 98 do Regimento Interno da Casa, sendo importante dizer que a ela cabe, resumidamente, zelar pela segurança dos Senadores e das dependências do Senado Federal, bem como de qualquer pessoa que nela se encontre, manter a ordem nos limites do recinto e atuar na prevenção e repressão de ilícitos que porventura sejam cometidos no Senado Federal ou contra seus membros, no exercício de suas funções, já que os outros órgãos policiais em princípio não possuem competência nas dependências do Senado Federal⁷⁹. Já no que tange

⁷⁷ Maiores detalhes vide item 3.4.

⁷⁸ Propositamente não foi mencionada a Polícia do Exército - PE em função das especificidades de seu regimento e atuação, segundo a disciplina e leis militares.

⁷⁹ Fonte: Senado Federal. **Definição Legal da Polícia**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/senado/spol/asp/APS_DefinicaoLegal.asp. Acesso em: 25/09/2007.

ao DEPOL – Departamento de Polícia Câmara dos Deputados, suas atribuições são basicamente as mesmas da Polícia do Senado, mas evidentemente com relação à segurança das dependências da Câmara e eventuais ilícitos ocorridos em seu interior ou adjacências externas. Apenas deve-se acrescentar que, nos termos do disposto no artigo 270 do Regimento Interno da Casa, o qual juntamente com a Resolução n. 18/2003 disciplina a atuação do DEPOL, à Polícia Legislativa da Câmara cabe também o policiamento dos blocos residenciais funcionais para deputados⁸⁰.

Por fim, imprescindível é registrar, já que se está falando de segurança pública e sua prestação pelas instituições de Estado, que o Governo Federal, em 29/11/2004, através do Decreto n. 5289, criou a Força Nacional de Segurança Pública, com o objetivo de preparar e manter um contingente policial fardado, composto por policiais federais – inclusive rodoviários – e dos órgãos de segurança pública dos Estados – inclusive bombeiros -, apto a ser deslocado e empregado, em qualquer parte do território nacional, em atividades de policiamento ostensivo destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Para tanto, após receberem treinamento específico para atuação conjunta, os policiais permanecem em seus cargos de origem à disposição do Ministro da Justiça, que poderá convocá-los à atuação após provocação dos Governadores de Estado ou do Distrito Federal. Trata-se, na verdade, da aplicação de uma política pública que, baseada no princípio da solidariedade federativa, criou o Sistema Único de Segurança Pública visando a cooperação voluntária entre os entes federados em prol da segurança, sobretudo em situações de caráter emergencial e/ou excepcional que requerem medidas eficazes específicas, como gestão de conflitos, gerenciamento de crises e controle de distúrbios civis.

2.2 – ORDEM PÚBLICA E SEGURANÇA PÚBLICA NA REDAÇÃO DO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:

Já foi dito aqui, e também se viu que está expresso no *caput* do artigo 144 da Constituição, que ao direito fundamental à segurança pública dos

⁸⁰ Fonte: Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf>. Acesso em 25/09/2007.

cidadãos – individualmente considerados - e da coletividade corresponde o dever do Estado de efetivá-lo, mediante a implementação da estrutura necessária, segundo as normas constitucionais e infra-constitucionais existentes.

Entretanto, e até mesmo em função do também já mencionado enquadramento – predominante – do direito fundamental à segurança pública como direito difuso, é de se notar que este dever do Estado não está apenas relacionado aos cidadãos, ainda que coletivamente considerados. Também o patrimônio público, os bens de uso comum (p. ex., meio ambiente) e as próprias instituições estatais precisam ser salvaguardados para que haja um sentimento de segurança.

Atento a essas necessidades, o legislador constituinte de 1988 previu no Capítulo III do Título V da Carta, que se denomina “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, mais especificamente no art. 144, que *“a segurança pública [...] é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”*.

Como se vê, a redação do dispositivo traz como “finalidade” da segurança pública a preservação de uma outra categoria, a *ordem pública*, cuja noção abrange justamente o que recém foi afirmado. A fim de melhor entender-se o posicionamento, bem como de evitar confusões, importante que seja delimitado o que se entende por ordem pública antes de adentrar no tema específico deste item, o serviço público de segurança pública.

Sem a pretensão de aprofundar a questão das diversas definições fornecidas pela doutrina⁸¹, pode-se dizer que tradicionalmente baseia-se o entendimento do que seja ordem pública no trinômio tranqüilidade, salubridade e segurança públicas num certo espaço geográfico. Assim, diz-se que a ordem pública é a ausência de desordem, a paz, decorrentes da convivência harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade.

Porém, hoje já é voz corrente que uma sociedade totalmente harmônica, livre de condutas contrárias aos valores jurídicos pactuados como

⁸¹ Álvaro Lazzarini ensina que *“a ordem, assim como a segurança, são valores etéreos, de difícil aferição e não é por acaso que publicistas de renome mundial, sucessivamente, atravessaram séculos a estudá-las, tal a complexidade que oferecem”*. In LAZZARINI, Álvaro. “Segurança Nacional e Segurança Pública na Constituição de 1988”. In **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Vol. 213, julho/setembro - 1998. P.11 a 21. P. 14.

supremos em determinado contexto histórico-social, não passa de mera utopia, sendo muito mais adequado, quando se estuda segurança pública, encarar o tema sob a ótica da máxima efetivação possível do direito fundamental à segurança. Assim é que, ao menos para efeitos deste estudo, conceituar-se-á **ordem pública** como sendo **o estado de estabilidade das relações e instituições sociais e jurídicas**⁸² **no qual as pessoas, em virtude de suas condutas e das dos demais, assim como da atuação estatal, sentem-se, segundo os valores éticos e jurídicos vigentes, vivendo de forma salubre, aceitavelmente seguras e em paz.**

Com tal definição, ao passo em que se diferencia ordem pública e segurança pública como gênero e espécie, tendo-se portanto a segunda como um dos aspectos da primeira, relacionado ao (não) cometimento de infrações penais⁸³ - lesões ou tentativas de lesões aos bens jurídicos penalmente tutelados -, abre-se caminho para outras definições que serão expostas abaixo, dentre elas as de poder de polícia e poder de polícia de segurança pública.

2.3 – O SERVIÇO PÚBLICO DE SEGURANÇA PÚBLICA – O PODER DE POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA:

Assentadas estas premissas, cabe então perquirir acerca do enquadramento do serviço prestado pelo Estado no interesse da implementação e preservação da segurança pública. Como ou com que meios o Estado cumpre – ou deveria cumprir – com o dever de prestar segurança pública à população e às instituições, preservando assim, juntamente com um conjunto de outras atividades, a ordem pública?

A resposta, apesar de despertar grandes e freqüentes polêmicas e discussões por todos os segmentos sociais, é simples, se considerar-se o aspecto técnico da questão: através do serviço público de segurança pública.

Mas o que vem ele a ser?

⁸² Aqui amplamente consideradas, englobando as relações e instituições familiares, de lazer, econômicas, políticas, etc.

⁸³ Uma aproximação conceitual do que se entende por segurança pública encontra-se abaixo, no item 2.5.

Sabido é que, em Direito Administrativo, pode-se adotar um conceito mais ou menos abrangente de serviço público. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por exemplo, assim o define:

*toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.*⁸⁴

Lendo-se tal conceito, bem se poderia enquadrar nele a prestação de segurança pública aos cidadãos por parte do Estado. Porém, a autora deixa claro que adota uma definição restrita de serviço público, considerando-o de forma separada da legislação, da jurisdição, do poder de polícia, do fomento e da intervenção, todas categorias distintas e autônomas.

A seu turno, Hely Lopes Meirelles diz que

*serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.*⁸⁵

Referido mestre expressamente define o poder de polícia como serviço público, o qual deve necessariamente ser prestado pelo Poder Público, a título privativo, em função de sua essencialidade e por exigir atos de império e medidas compulsórias.

No mesmo sentido manifesta-se Valter Foleto Santin, para quem a segurança pública é um serviço de relevância pública, assim considerados aqueles essenciais especiais,

*com status social mais elevado entre os serviços e finalidades públicas, porque representam atividades e serviços que atingem ou influenciam imensamente a vida em sociedade, cuja expressão sensibilizou o constituinte na formulação da estrutura social e das garantias individuais e sociais.*⁸⁶

Concorda-se com os dois últimos autores citados com relação às considerações feitas, enquadrando-se assim a segurança pública como autêntico e exclusivo serviço público, tanto em sentido orgânico quanto material e formal.

⁸⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. P. 90.

⁸⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. P. 306.

⁸⁶ SANTIN, Valter Foleto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. P. 54 e 55.

Por outro lado, é de se observar que acima se afirmou que o Estado, para – tentar – cumprir com seu dever de propiciar segurança, vale-se do serviço público de segurança pública, e não do poder de polícia como normalmente referido pela doutrina. Tal termo, utilizado pelo já citado Valter Foletto Santin em sua obra “Controle Judicial da Segurança Pública”, seria assim equivalente ao em regra mencionado pelos administrativistas “poder de polícia”⁸⁷ – lato sensu? Veja-se o que ocorre.

Segundo Marco Antônio Azkoul⁸⁸, o conceito de poder de polícia como hoje utilizamos possui origem norte-americana e foi enunciado pela primeira vez, como *police power*, pelo Juiz Marshall no caso *Brown vs. Maryland* em 1827. Referido autor destaca que o melhor conceito para o instituto está no artigo 78 do Código Tributário Nacional:

Artigo 78 - *Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.*

Di Pietro leciona que tal previsão legal traz uma noção moderna do poder de polícia, em oposição à clássica concepção liberal do século XVIII relacionada apenas à “*atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança*”⁸⁹. Para ela, “*o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais*

⁸⁷ Santin, na p. 106 de sua citada Obra, prega que a utilização do termo “poder de polícia” está na verdade ultrapassada: “*Na maioria dos países da Europa (excetuando a França) o tema é tratado como ‘limitações administrativas à liberdade e à propriedade’ e não mais como ‘poder de polícia’, termo este sujeito à crítica semântica e histórica [...]. A expressão ‘poder de polícia’ ainda é a mais adotada pelos administrativistas brasileiros*”

⁸⁸ AZKOUL, Marco Antônio. **A Polícia e sua Função Constitucional**. P. 31.

⁸⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. P. 103 e 104.

*em benefício do interesse público*⁹⁰, existindo assim a polícia administrativa de segurança, das florestas, de trânsito, sanitária, etc.

Tal autora ainda diz que o Poder Legislativo – e não só o Executivo - também exerce o poder de polícia ao criar, por lei, as limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas.

A seu turno, Hely Lopes Meirelles assim conceitua o poder de polícia: *“é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado*⁹¹. Ensina Hely que tais condições e restrições são impostos pela Administração através de ordens e proibições constantes em leis, regulamentos, instruções, etc., em razão das quais podem ser expedidos, alvarás, licenças, autorizações e outros instrumentos.

Ambos os doutrinadores ressaltam que além da atividade regulamentadora em si, fazem também parte do poder de polícia as atividades de fiscalização e sancionamento. E neste ponto os dois sublinham que este poder de polícia administrativo é diferente do poder de polícia judiciário e/ou de manutenção da ordem pública, pois o primeiro incide sobre bens, direitos e atividades e o(s) segundo(s) sobre pessoas⁹².

Já Álvaro Lazzarini propõe o seguinte critério de diferenciação:

*a linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age.*⁹³

Ora, é justamente aqui que se queria chegar, para, visando evitar uma imprecisão técnica muitas vezes comum, afirmar que não se pode confundir: 1- os (nomes dos) órgãos da administração pública com as atividades – e os conceitos destas – que eles desempenham⁹⁴; e 2- o poder de polícia e o serviço público de segurança pública. Por exemplo, o ato

⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. P. 104.

⁹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. P. 122.

⁹² Vide obras citadas dos dois autores, respectivamente p. 105 e 122.

⁹³ *Apud* DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, **Direito Administrativo**, p. 105.

⁹⁴ Ainda mais porque, normalmente, quando se estuda a atividade policial em si - e aqui se está agora falando dos órgãos policiais encarregados da segurança pública – costuma-se dividi-la em polícia administrativa e polícia judiciária; a primeira, militar, fardada, encarregada do policiamento preventivo-ostensivo, e a segunda do policiamento repressivo-investigativo.

administrativo de um Delegado da Polícia Civil ao conceder um Alvará para funcionamento de uma Whiskeria é praticado no exercício de ‘qual’ poder de polícia?

Sem querer polemizar mais do que o necessário à compreensão dos argumentos expostos, nem aprofundar aqui a análise das diversas atividades desempenhadas pelos órgãos policiais - o que será feito no terceiro capítulo -, deve ser dito que só se pode aceitar que a segurança pública é realizada através do poder de polícia se considerar-se que como espécie deste existe um específico “poder de polícia de segurança pública”, o qual envolve, além de outras tantas, as atividades de polícia judiciária. Caso contrário, e até mesmo levando-se em consideração os critérios diferenciadores propostos pela doutrina entre atividades de polícia administrativa e polícia judiciária, a afirmação não é verdadeira por não englobar todas as atribuições de segurança pública dos órgãos encarregados de prestá-la.

Para simplificar o que se está afirmando, traga-se à baila o seguinte conceito de poder de polícia de José Cretella Júnior:

O poder de polícia informa todo o sistema de proteção que funciona, em nossos dias, nos Estados de Direito. Devendo satisfazer a tríplice objetivo, qual seja, o de assegurar a tranqüilidade, a segurança e a salubridade pública, caracteriza-se pela competência para impor medidas que visem tal desideratum, podendo ser entendida como a faculdade discricionária da Administração de limitar, dentro da lei, as liberdades individuais em prol do interesse coletivo.⁹⁵

Como se vê, o autor afirma que o poder de polícia é realizado no abrangente interesse da preservação/restauração da ordem pública – tranqüilidade + segurança + salubridade.

Concordando-se com esta afirmação, a qual aliás está em consonância com as demais citadas, apenas utilizando-se de outros termos, e tendo sido visto que ordem pública e segurança pública são na verdade gênero e espécie, pode-se perfeitamente aduzir que há (apenas) uma parte do poder de polícia que é exercido no interesse específico da segurança pública. E é justamente esta parte a que, na esteira do preconizado por Valter Foleto Santin, denomina-se aqui de poder de polícia de segurança pública ou serviço público de segurança pública. E ele abrange todos os atos administrativos, inclusive os

⁹⁵Apud AZKOUL, Marco Antônio, “**A Polícia e sua Função Constitucional**”, p. 32.

de polícia judiciária, praticados pelos órgãos estatais – não somente as polícias – no interesse direto da efetivação do direito fundamental à segurança pública.

Assim, por exemplo, pode-se afirmar que se a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA impede a entrada no País de determinado estrangeiro com certos produtos ou com dada doença está, através deste ato, exercendo o poder de polícia no interesse da salubridade pública, ao passo que quando a Polícia Federal impede a entrada desta mesma pessoa e ainda a prende, não porque porta aqueles produtos ou está doente, mas em virtude de já ter sido expulsa – o que implica no caso o cometimento do crime do artigo 338 do CP na forma tentada -, aí sim está desempenhando o poder de polícia no interesse da segurança pública.

De outra banda, se a mesma Polícia Federal não permitisse a entrada do estrangeiro não porque ele já foi expulso, mas por ser processado em outro país por terrorismo, estaria exercendo o poder de polícia com fulcro na tranqüilidade pública, desempenhando aí atribuição administrativa não enquadrável direta e tecnicamente como serviço público de segurança pública. O mesmo se diga em relação ao exemplo acima do Alvará para a Whiskeria: exercício pela Polícia Civil de poder de polícia no interesse da tranqüilidade e moralidade públicas.

Mas veja-se, por outro lado, que o conjunto de atos investigativos praticados por uma Comissão Parlamentar de Inquérito nos termos do artigo 58, parágrafo 3, da CF, é pleno exercício do poder de polícia de segurança pública, aí praticado pelo Poder Legislativo.

Por fim, imperioso notar que, conforme ver-se-á adiante, tal serviço não envolve apenas atividades que limitam ou condicionam o exercício de direitos como a doutrina tradicional considera(va), mas sim um complexo de atribuições cujo objetivo final e maior é justamente garantir que todos possam, incólumes, usufruir de seus direitos, na maior medida possível, efetivando-se assim o direito fundamental à segurança pública.

2.4 – A “QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA” – A SEGURANÇA PÚBLICA COMO POLÍTICA PÚBLICA:

Consolidada está a existência constitucional de um direito fundamental à segurança pública, e que a este direito corresponde o dever do Estado, com a responsabilidade de todos, de fornecer proteção à sociedade e às suas instituições. Tal *mister*, já foi dito, o Estado cumpre prestando o serviço público de segurança pública, exercendo assim, com sua autoridade e poder de império, o poder de polícia de segurança pública.

Entretanto, sabido é que, infelizmente, devido a carências estruturais, limitações orçamentárias e diversos outros problemas diariamente enumerados e de conhecimento geral, o poder público não possui condições de bem e fielmente cumprir com todas as atribuições que lhe determina a Constituição. E isto ocorre inclusive no que concerne à popular “questão da segurança pública”, tão referida em períodos eleitorais e nos noticiários diários quanto mal e tecnicamente abordada e compreendida.

Assim é que quando se assiste aos noticiários televisivos do dia-a-dia sempre há, após uma reportagem acerca de “mais um crime que chocou a população” ou de “mais uma operação da Polícia Federal que desbaratou ‘aquela’ quadrilha de corruptos”, algum pretense entendido no assunto defendendo que “é necessário melhor aparelhar a polícia e remunerar os policiais”; ou que “não adianta a polícia prender porque o Judiciário vai lá e solta no outro dia”. Ou ainda que “tem que aumentar as penas para este crime e colocar estes caras na cadeia pelo resto da vida”, “pois só assim é que o problema será resolvido”. Da mesma forma, é por isso que sempre às vésperas das eleições, sejam municipais, estaduais ou federais, para quaisquer cargos, sempre há aquela promessa “de investir X ou Y no mínimo em tecnologia para a polícia poder investigar e prender”; “de criar tantos cargos na PM para melhorar o efetivo nas ruas”; etc.

Como se a questão da (in)segurança pública no Brasil fosse um problema meramente policial. Não é !

Ora, todas estas expressões, indubitavelmente ‘lugares-comuns’ em nossas rotinas, dizem respeito na verdade à efetivação do direito fundamental à segurança pública considerado enquanto política pública. E, em um estudo

como o presente, não se poderia deixar de analisar a questão também sob esta (outra) perspectiva. Porém, assim como se vem tentando fazer desde o início, deve-se tomar a cautela de fazê-lo da forma mais profissional e técnica possível, desprezando-se – os conhecidos - discursos apaixonados, midiáticos, sensacionalistas ou baseados somente em interesses econômicos e/ou políticos – para dizer o mínimo.

Teoricamente, pode-se conceituar “política pública” como sendo o conjunto de atividades estatais destinadas a definir e realizar os objetivos sociais, econômicos e políticos de uma determinada sociedade em um certo âmbito espaço-tempo, diante principalmente das disponibilidades materiais e financeiras existentes para tanto. Tal conjunto envolve desde as opções políticas e legislativas que determinam quais serão as metas a ser cumpridas quanto o específico gerenciamento dos meios/recursos existentes para que efetivamente tais objetivos sejam alcançados.

Na prática e no contexto de um País como o Brasil, que apesar de possuir uma Constituição socialmente inclusiva, dita “cidadã”, mas que por outro lado tem como características históricas uma péssima distribuição de renda, um certo paternalismo⁹⁶, e a má administração dos mais do que insuficientes recursos existentes, trata-se de definir e com base nisto melhor distribuir e gerenciar os meios disponíveis para cumprir o que dizem a Constituição e as leis a respeito de fornecer a todos – efetivar os direitos fundamentais à - saúde, educação, segurança, moradia, assistência, previdência, emprego, lazer, enfim, uma vida digna.

É por isso que se costuma falar sobre a política pública da habitação, a respeito da política pública da educação infantil, acerca da política pública da segurança pública e de tantas outras. É de políticas públicas que os governos – e o Estado – estão tratando quando lançam os conhecidos “programas” de combate à fome, de erradicação da miséria, de saneamento básico, e muitos outros.

Como se vê, a questão da segurança pública assim considerada ganha contornos problemáticos, já que ao lado da efetivação de um direito básico e fundamental dos cidadãos, que é o direito à proteção de suas

⁹⁶ Aqui entendido o paternalismo sob a ótica do povo, que tudo se acostumou a esperar do Estado-provedor.

incolumidades físicas, patrimoniais e dos demais bens, depara-se (o operador jurídico ou político) com a necessidade de realização de outros igualmente fundamentais e de igual relevância, como os recém citados.

Como fazer isto? Como efetivar toda esta gama de direitos se o Estado não arrecada o suficiente para tanto e/ou não administra bem o que arrecada? Ademais, como implementar segurança se não há efetivo policial para tanto e se o que há é mal preparado e remunerado? Mais, será que segurança pública é um problema restrito à polícia e às suas atividades preventivas, investigativas e repressivas ou será que envolve aspectos do acesso da população à educação, saúde, emprego e à igualdade material?

É claro que não se tem aqui a pretensão de discutir a fundo estas questões, de reconhecida dificuldade de resolução político-jurídica, mesmo que desprezados os conhecidos interesses incidentes. A finalidade deste tópico é apenas ressaltar que a “questão da segurança pública” ou da efetivação do direito fundamental à segurança, além de depender de um serviço público técnico – na maioria das vezes exercido pelas polícias -, pode e deve ser vista também como um problema de política pública, cuja solução é sabidamente complexa e dependente de uma abordagem multidisciplinar e focada na resolução de diversos problemas sociais concomitantes e inter-relacionados, inclusive de cunho cultural. Ou seja, ao mesmo tempo uma questão que envolve as polícias e inclusive as políticas públicas a elas relacionadas, num âmbito técnico-profissional, e todos os demais segmentos sociais e institucionais, numa abordagem mais abrangente.

Nesta linha, traz-se à baila alguns pequenos destaques e opiniões relativos ao tema e à sua problematização, tidos por relevantes durante a pesquisa feita e após alguma reflexão, os quais talvez sirvam para estimular um eventual aprofundamento.

O primeiro aspecto a ser ressaltado é o relacionado à ausência de um sentimento de compromisso da sociedade com sua própria segurança e a de suas instituições. Para se chegar à conclusão de que este descomprometimento realmente existe, basta descrever duas situações com as quais com certeza todo mundo que for ler este trabalho já se deparou, se é que já não já “fez parte”, no mínimo uma vez:

1- Esquina de uma movimentada cidade grande. O motorista do coletivo, com pressa, avança o sinal que acabou de ficar vermelho e atropela o ciclista que cruzava a rua. Todos que ali estão – em regra -, após pararem para comentar o caso – alguém mais preocupado aproximou-se para prestar “os primeiros socorros” e outro chamou o “SAMU” – seguem suas vidas normalmente, afastando-se. Chega a polícia e pergunta o que houve. Os poucos que ali ainda estão, porque “têm menos pressa”, falam o que viram. Porém, na hora de formalizar a ocorrência, não é surpresa, ninguém pode fornecer os dados para servir como testemunha. As motivações são várias: “não tenho tempo pra isso”; “não gosto de me incomodar com estas coisas de Justiça”; “isto é problema da polícia”; etc.

2- De manhã bem cedo num bairro de classe média. Uma equipe de policiais chega àquela casa, que já há tempos é conhecida por todos no bairro como ponto de venda e armazenamento de drogas, para cumprir mandado de busca e apreensão. Na forma do art. 245 do CPP, os policiais tentam angariar testemunhas para a diligência, sem êxito. A equipe entra. No local, são encontradas drogas e presas 2 pessoas. Todos já estão em volta da casa comentando o “causo”, e inclusive falam para os policiais que “todo mundo ali sabia”, fornecendo detalhes de como ocorria o tráfico. Porém, quando mais uma vez, na forma do art. 6º, II e VI, a autoridade procura por testemunhas formais, ninguém pode ou quer. As razões, com algumas pequenas variantes, são as mesmas do exemplo 1.

Bem, conforme aqui já foi assinalado, o artigo 144 da CF expressamente reza que a segurança pública é “*responsabilidade de todos*”. Na mesma linha, o artigo 206 do diploma processual penal diz que:

Art. 206 - *A testemunha não poderá eximir-se da obrigação de depor. Poderão, entretanto, recusar-se a fazê-lo o ascendente ou descendente, o afim em linha reta, o cônjuge, ainda que desquitado, o irmão e o pai, a mãe, ou o filho adotivo do acusado, salvo quando não for possível, por outro modo, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias.*

Assim, como se vê, colaborar com o esclarecimento dos fatos, seja na esfera policial ou judicial, não é favor; é um ato de exercício de cidadania. Inobstante, o que se percebe em regra é uma total omissão das pessoas, mesmo diante de crimes que às vezes atingem-nas direta e imediatamente, no “dia-a-dia”. Sem dúvida alguma este distanciamento, cultural, está associado às políticas de segurança pública historicamente praticadas e implementadas no País.

Mais do que um mero testemunho, deve ser referido que a efetiva participação da sociedade, quer denunciando condutas ilícitas, quer fiscalizando e opinando através dos canais existentes, é de fundamental importância. Neste sentido o magistério de Valter Foletto Santin quando destaca a participação popular na adequada prestação do serviço de segurança pública.

A participação popular é um mecanismo interessante para o alcance de melhor resultado, pelo emprego de energia por mais pessoas e pelo aumento do nível de exigência de qualidade, decorrente da fiscalização popular e do maior interesse respectivo.⁹⁷

Além dele, pertinente também a lição de Jorge da Silva quando na obra “Segurança Pública e Polícia” diz que “*se estivermos de acordo em que a luta contra a insegurança é tarefa societária, e não só do poder público, fica claro que boa parte dos riscos que corremos resulta de nossa própria ação ou omissão*”.⁹⁸

⁹⁷ SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. P. 56.

⁹⁸ SILVA, Jorge da. “**Segurança Pública e Polícia**”. P. 30.

Enfim, o que se está a afirmar aqui talvez seja a ampliação do conceito que a doutrina tem da “*eficácia horizontal*”⁹⁹ ou “*eficácia privada*” dos direitos fundamentais, aplicada no caso ao direito fundamental à segurança pública. Isto na medida em que se concebe que os particulares não só têm o dever de respeitar o direito fundamental à segurança pública dos demais e da coletividade como um todo - assim como de resto possuem o mesmo dever com relação a todos os outros direitos fundamentais -, como, mais do que isso, têm *in casu* a responsabilidade constitucionalmente determinada – art. 144 – de promovê-lo, colaborando efetivamente na sua realização.

Uma abordagem extremamente interessante é feita pelo mesmo Jorge da Silva. O autor apresenta um ponto de vista bastante realista e plausível em relação às políticas de segurança pública, afirmando que estas devem ser analisadas e implementadas a partir não da ótica usual e utópica – impossível - de dever o Estado assegurar total segurança a todos os cidadãos, mas sim sob o ângulo da “insegurança gerenciável”, ou seja, da administração (profissional), com participação da sociedade, de um problema social contextualizado. Para tanto, propõe a seguinte fórmula: “*Diminuição dos riscos reais ou imaginários + Bom gerenciamento dos riscos reais + Bom gerenciamento do medo = Segurança*”¹⁰⁰. Todavia, tem-se que a categoria “segurança”, aqui, poderia ser substituída, de forma mais adequada, por “sentimento de segurança”.

Outro conceito utilizado pelo mesmo estudioso, e que também chama a atenção por trazer a noção de que na verdade a “questão da segurança pública” não é um problema meramente policial e, aliás, nem mesmo só dos órgãos diretamente relacionados à persecução penal, é o de “*sistema de justiça criminal*”. Através dele, Jorge da Silva refere “*o conjunto de códigos e leis, instituições e órgãos voltados para a luta contra o crime e para a segurança dos cidadãos, incluindo a Justiça Criminal, o Ministério Público, a Defensoria Pública (e os advogados criminais), o (sub)sistema Prisional e a Polícia*”¹⁰¹. E fala deste “sistema” ao argumentar que não é correta a atribuição

⁹⁹ Para uma completa noção sobre a “eficácia horizontal” dos direitos fundamentais, vide dentre outros Sarlet, Ingo Wolfgang, **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**, p. 392 a 401.

¹⁰⁰ Vide principalmente SANTIN, Valter Foletto, **Controle Judicial da Segurança Pública**, p. 1 e 2, “Introdução”.

¹⁰¹ SANTIN, Valter Foletto, **Controle Judicial da Segurança Pública**, nota de rodapé da p. 1.

dos encargos de segurança pública apenas a ele, mesmo que tal conceito seja tido como abrangente, pois deve-se abarcar ainda outros órgãos e instrumentos, inclusive a sociedade, quando se fala em segurança pública.

Tendo-se presente a segurança pública como política pública, válidas também as seguintes opiniões:

A atividade estatal voltada para a prevenção criminal vem refletir a falência de outras políticas governamentais. Essa ineficiência decorre da descuro com os organismos policiais envolvidos no combate à criminalidade e também do descaso ou ineficiente atendimento à família carente, à escola pública, ao atendimento à saúde das populações mais pobres, política de emprego e distribuição de rendas e patrimônio e, talvez o mais importante, a falta de política educacional no sentido mais amplo, com aporte tecnológico básico.¹⁰²

A atuação do Estado envolve, assim, medidas urgentes na área da segurança pública, do sistema penitenciário, da administração da justiça, da legislação vigente e, sobretudo, na seara dos direitos humanos¹⁰³. “A longo prazo, somente políticas públicas sociais e educacionais, de inclusão, poderão reduzir a criminalidade.¹⁰⁴

Por fim, com posição mais voltada à ausência de uma efetiva política nacional de segurança pública no Brasil, como Política (permanente) de Estado – e não (temporária) de Governo -, e à conseqüente ineficácia da atual política criminal o longo, mas pertinente, magistério de Maurício Zanoide de Moraes:

Péssima política criminal é aquela que se limita à estruturação de um amplo e exauriente aparato legal punitivo, isto porque, não há segurança pública em se punir o crime, pois, para que ele seja punido, é necessário a sua ocorrência. Segurança pública não nasce de uma boa estrutura punitiva, pois se aceitamos que a estrutura punitiva somente entra em ação após o cometimento do crime, a segurança pública já foi abalada. A sanção penal, sempre posterior ao crime, é apenas um mal estatal diante de um outro mal anterior.¹⁰⁵

A mais importante causa da ausência de uma política criminal brasileira – e da qual todas as demais decorrem – é que jamais

¹⁰² CARVALHO, Edson Ramachoti Ferreira. “Direito e Dever da Segurança Pública”, *In Revista Força Policial*, São Paulo, n. 21, jan-mar de 1999. P. 34 a 90. P. 77/78.

¹⁰³ BALESTRERI, Ricardo Brisolla. “Direitos Humanos, Segurança Pública e Promoção da Justiça”. P. 18.

¹⁰⁴ BALESTRERI, Ricardo Brisolla. “Direitos Humanos, Segurança Pública e Promoção da Justiça”. P. 31.

¹⁰⁵ MORAES, Maurício Zanoide de. “Política Criminal. Constituição e Processo Penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos”. *In Revista Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasília, Ano 51, Número 190, jul/dez 2006. P. 175 a 209. P. 190

existiu uma real e efetiva Política de Estado no Brasil. Sem uma matriz fundante e diretiva de objetivos maiores, extraídos do consenso do povo brasileiro (Política de Estado), não há como se situar, dentre as demais políticas públicas, um âmbito claro e uma finalidade segura para uma política criminal”.¹⁰⁶

“O Estado faz exatamente o oposto do que se espera de uma política criminal eficiente. Primeiro, porque sem analisar e atacar as causas do crime, utiliza-se da legislação criminal como único instrumento de sua política pública. Segundo, porque vulgariza a sanção penal, mais importante meio de coerção estatal, para finalidades a que ela não foi idealizada, tais como tentar suprir deficiências públicas e individuais e resolver conflitos sociais que poderiam e deveriam ser neutralizados, ou solucionados, por outra áreas do direito, e com outras políticas públicas. Terceiro, porque, ao deslegitimar o aparato criminal (por sua equivocada utilização para a solução de conflitos sociais), busca se legitimar com um maior incremento da carga punitiva. Quarto, como o direito criminal é ineficaz ao fim para o qual é disposto, o aumento da carga punitiva só faz aumentar o número de condenados e presos e, por seu caráter seletivo, leva ao descrédito social aquele que deveria ser o mais parcimonioso e respeitado instrumento do poder político de um Estado moderno, o sistema punitivo.”¹⁰⁷

De forma resumida, com base no exposto poder-se-ia dizer que enquanto política pública a efetivação do direito fundamental à segurança pública depende, dentre outros aspectos, dos seguintes:

- Abordagem do problema pelo Estado sob o ponto de vista do “gerenciamento possível”, mediante a implementação de medidas imediatas e urgentes e a curto, médio e longo prazos;
- Conscientização e participação ativa da sociedade, dentro de uma perspectiva de que a ela pertence não somente o dever de respeitar os direitos fundamentais alheios, mas também o de promover, em colaboração com o poder público, a segurança de todos;
- Consciência de que a efetividade do “sistema de justiça criminal”, apesar de importante, é apenas um dos fatores de

¹⁰⁶ MORAES, Maurício Zanoide de. “Política Criminal. Constituição e Processo Penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos”. In **Revista Arquivos do Ministério da Justiça**, Brasília, Ano 51, Número 190, jul/dez 2006. P. 175 a 209. P1. 193.

¹⁰⁷ MORAES, Maurício Zanoide de. “Política Criminal. Constituição e Processo Penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos”. In **Revista Arquivos do Ministério da Justiça**, Brasília, Ano 51, Número 190, jul/dez 2006. P. 175 a 209. P. 200.

implementação, ao lado de quase todas as outras políticas públicas.

Com relação aos aspectos apontados, apenas diga-se que não se ignora o lançamento, pelo atual governo federal, no mês de julho de 2007, do “PRONASCI” – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, o qual, com 72 ações iniciais, tem como norte *“a integração de ações de segurança pública e políticas sociais para o enfrentamento da criminalidade”*, com o objetivo de *“enfrentar as causas sociais e culturais do crime, por meio de ações de prevenção, controle e repressão da violência”*. Reputando-se uma política pública articulada entre União, Estados e Municípios e multidirecional, dentre suas metas estão exemplificativamente: o investimento na inclusão social dos jovens em situação de risco, inclusive os presos, e suas famílias; o estabelecimento de um piso remuneratório para os policiais; um programa de financiamento habitacional para policiais de baixa renda; e a construção de 187 prisões, 160 para jovens e 72 para mulheres.¹⁰⁸

Agora, se tal “Programa” efetivamente revelar-se-á uma autêntica Política de Estado, socialmente eficaz e juridicamente efetiva, ainda é cedo para analisar e fazer projeções.

2.5 – APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS:

Examinado o direito fundamental à segurança pública sob a perspectiva da doutrina dos direitos fundamentais; enquadrado ele em algumas das classificações de direitos normalmente utilizadas pela doutrina; tendo sido abordado como desenvolveu-se historicamente no constitucionalismo brasileiro; visto no que consiste em linhas gerais o dever do Estado de, com a colaboração de todos, prestar proteção à sociedade através da formulação de políticas públicas e da execução do serviço público de segurança pública, inclusive segundo o que dispõe a Constituição Federal de 1988; fácil é perceber que estamos diante de temática complexa, que merece análise sob diversos

¹⁰⁸ Fonte: Presidência da República. **Últimas Notícias**. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/noticias/ultimas_noticias/MySQLNoticia.2007-07-10.2401/view?searchterm=pronasci. Acesso em 14/09/2007.

ângulos. Por isso mesmo, formular um conceito único e abrangente do que vêm a ser (o direito fundamental à) segurança pública e o serviço público de segurança pública não é tarefa fácil, além de ser imperativo reconhecer que qualquer tentativa neste sentido corre o risco de pecar por omissão.

Ainda assim, considerando-se os objetivos do presente estudo, interessante que se examinem algumas proposições encontradas na doutrina, para em seguida tentar-se também esboçar um conceito.

A definição mais simples pesquisada é a de Romeu Tuma, para quem segurança pública é o conjunto formado pelo *“arcabouço jurídico e instituições mantidos pelo Estado para defender as garantias e os direitos individuais dos cidadãos.”*¹⁰⁹

Já Jorge da Silva segue a mesma linha, mas prefere distinguir a segurança pública como setor da administração do somatório de conhecimentos elaborados a respeito do assunto, nos seguintes termos:

*Antes de tudo, cumpre distinguir entre segurança pública como setor da administração, e segurança pública como corpus de conhecimentos. No primeiro caso, refere-se ao conjunto de instituições e órgãos, instalações e meios humanos e materiais, à normativa penal e administrativa a ela relacionada, e às ações desenvolvidas com o propósito de obtê-la. No segundo caso, segurança pública refere-se ao conjunto de conhecimentos relativos a essa atividade, seja como resultado da crítica permanente de suas próprias práticas, seja pela incorporação de conhecimentos hauridos de estudos e pesquisas, comparados ou não, de diferentes disciplinas.*¹¹⁰

A seu turno, Edson Ramachoti Ferreira Carvalho traz o conceito de segurança nacional praticado pela Escola Superior de Guerra, relacionado à necessidade de repelir pressões ou antagonismos internos ou externos que vulneram ou podem vulnerar a coletividade. Ou seja,

*o grau relativo de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais.*¹¹¹

¹⁰⁹ TUMA, Romeu. **“Segurança e Cidadania – Coletânea de Trabalhos”**. P. 9.

¹¹⁰ DA SILVA, Jorge. **Segurança Pública e Polícia**. P. 39.

¹¹¹ CARVALHO, Edson Ramachoti Ferreira. “Direito e Dever da Segurança Pública”, *In Revista Força Policial*, São Paulo, n. 21, jan-mar de 1999. P. 34 a 90. P. 36 e 37.

Bismael Moraes define segurança pública como “a ausência de delitos em estado ideal, onde não há ocorrências de crimes ou contravenções”, com o adendo de que ela é “apenas um aspecto ou um dos aspectos daquilo que se entende por ordem pública”.¹¹²

De outra parte, equiparando ordem pública e segurança pública e pretendendo um conceito legal, à luz do que define a Constituição, assim se pronuncia Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

*Que é, pois, segurança pública? Os juristas costumam discutir eruditamente os conceitos de ‘segurança pública’, ‘ordem pública’, etc., de modo a enriquecer a doutrina (v. Álvaro Lazzarini e outros, Direito administrativo da ordem pública, Rio de Janeiro, Forense, 1986). Não é necessário fazê-lo neste passo, basta resumir-lhe as lições, em face do texto em exame (o artigo 144 da CF). Deste claramente resulta que segurança pública é a garantia da ordem pública, aqui distinguida da incolumidade da pessoa e do patrimônio. Já a ordem pública, neste passo, é a ausência de desordem, a paz, de que resultam a incolumidade da pessoa e do patrimônio.*¹¹³

Por fim, Álvaro Lazzarini, após diferenciar ordem pública de segurança pública na linha do aqui exposto – gênero e espécie -, diz o que segue, fazendo suas as palavras de outros autores:

*A minha colocação do que seja segurança pública está restrita àquilo que Mário Pessoa diz ser ‘o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções’, com ações de polícia repressiva ou preventiva típica (‘O Direito da Segurança Nacional’, Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais/Editores, 1971, São Paulo, pp. 7 e ss.). Em outras palavras, e no dizer de De Plácido e Silva, ‘segurança pública’ é o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade do cidadão, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a (‘Vocabulário Jurídico’, v. IV, 1. Ed., 1963, Forense, verbete ‘Segurança Pública’, p. 1417).*¹¹⁴

¹¹² MELO, Rui César. “O Papel da Polícia Militar na Segurança Pública e as Garantias Fundamentais do Indivíduo”, p. 24. In MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais**. 84 p.

¹¹³ Apud LAZZARINI, Álvaro. “Segurança Nacional e Segurança Pública na Constituição de 1988”. In **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Vol. 213, julho/setembro - 1998. P.11 a 21. P. 14.

¹¹⁴ Apud LAZZARINI, Álvaro. “Segurança Nacional e Segurança Pública na Constituição de 1988”. In **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Vol. 213, julho/setembro - 1998. P.11 a 21. P. 14 e 15.

Como é possível ver, cada um dos conceitos transcritos, apesar de pretender definir segurança pública, aborda apenas um – ou no máximo dois – dos aspectos aqui examinados como inerentes à análise e compreensão do direito fundamental à segurança pública.

Com efeito, enquanto Romeu Tuma e Jorge da Silva restringem a segurança pública ao conjunto formado pelo que o segundo define em sua obra como “sistema de justiça criminal”¹¹⁵, esquecendo-se que não se pode confundir as normas e as instituições destinadas a assegurar um direito fundamental com ele próprio, Edson R. F. Carvalho traz um conceito até interessante, por mencionar “*grau relativo*”, mas que peca por não incluir dentre as “ações” aquelas que se consideram as principais, ou seja, as de efetiva segurança pública desenvolvidas através da prestação do serviço público de segurança pública. Ademais, resta evidente que este conceito utilizado por Edson Carvalho possui forte caráter ideológico, estando por isso ultrapassado.

Já os conceitos de Bismael Moraes, Álvaro Lazzarini, Mário Pessoa e De Plácido e Silva pecam por, utilizando-se de locuções como “ausência de delitos em estado ideal”, “estado antidelitual” e “afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública”, pretenderem definir segurança pública como algo impossível de ser efetivado, algo utópico, já que sabidamente – e a moderna doutrina assim tem-se manifestado – não existe sociedade tão harmônica ao ponto de nela não serem praticados delitos e assim haver um sentimento de total segurança. Como já mencionado, muito mais interessante que a questão seja abordada sob o ponto de vista do “gerenciamento da insegurança na sociedade de risco” conforme defende de forma fundamentada Jorge da Silva¹¹⁶.

Além disso, repita-se, é de se ver - e aqui se critica os conceitos que se focam na segurança pública apenas como “defesa dos direitos e garantias individuais dos cidadãos” – que o direito fundamental à segurança pública não se destina tão somente aos cidadãos individualmente considerados, tanto assim que se afirmou que tem caráter predominantemente difuso. Muito

¹¹⁵ SILVA, Jorge da, **Segurança Pública e Polícia**, nota de rodapé constante na p. 1.

¹¹⁶ Neste sentido remete-se o leitor à obra do autor já citada, sobretudo às páginas iniciais, inclusive o Prefácio, até a 35.

menos apenas à limitação dos direitos destes mesmos cidadãos. Mais do que isso, abrange as instituições sociais e de Estado e o próprio sentimento de proteção externa e interna que se deve ter, segundo parâmetros objetivamente aceitáveis, no meio em que se vive.

Feitas estas observações, e com a ciência do que no início deste item expôs-se com relação a que qualquer pretensão de definição corre o risco de restar incompleta, tendo em vista a complexidade do instituto analisado, propor-se-á um conceito para o direito fundamental à segurança pública, deixando-se propositalmente de fornecer uma definição prévia do que se entende por segurança pública por acreditar-se que ela já esteja contida no próprio conceito dado.

Eis o que, após a pesquisa feita, entende-se como sendo o direito fundamental à segurança pública: **é o direito fundamental, predominantemente difuso, que os cidadãos e a sociedade possuem de sentir-se (aceitavelmente) protegidos, interna e externamente, em decorrência das políticas públicas de segurança pública praticadas pelo Estado e da prestação adequada, eficiente e eficaz do serviço público de segurança pública, para que, com a colaboração de todos, possam viver com dignidade, exercendo e vendo respeitados todos os seus direitos, dentre os quais estão a incolumidade física e a do patrimônio, assim como realizados os objetivos fundamentais postos constitucionalmente, na maior medida possível.**

Ainda, propõe-se a seguinte definição para serviço público de segurança pública ou poder de polícia de segurança pública: **é o conjunto de atividades desempenhadas exclusivamente pelas várias instituições de Estado, com a colaboração e responsabilidade de todos nos termos do artigo 144 da Constituição Federal, que, através do exercício efetivo ou potencial da coerção (poder de império), tem a finalidade de efetivar o direito fundamental à segurança pública, prevenindo e reprimindo delitos, investigando-os e praticando todos os demais atos necessários e plena realização do aludido direito.**

Para que se possa bem assentar estes conceitos, necessário é finalmente esclarecer dois pontos, os quais por vezes acarretam confusão quando da análise da doutrina, da legislação e das demais fontes existentes

relacionadas ao estudo da segurança pública. Isto em virtude da imprecisão terminológica com que muitas vezes se usam os termos “direito à segurança”, “segurança jurídica”, “segurança pública” e “segurança privada”.

Primeiramente, cabe ressaltar que as categorias segurança pública e segurança jurídica não se confundem, possuindo a segunda significado específico, traduzível (superficialmente) no seguinte conceito fornecido por José Afonso da Silva:

*“consiste na garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez envolvidas em determinada relação jurídica, esta mentem-se estável, mesmo se se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu”.*¹¹⁷

A importância deste esclarecimento está no fato de que é à segurança pública – e não à segurança jurídica - que o legislador constituinte quis referir quando mencionou ‘segurança’ no Preâmbulo e nos artigos 5º, 6º e 144 da Constituição. Neste sentido a opinião de Valter Foleto Santin:

*“O termo ‘segurança’ constante do preâmbulo e dos arts. 5º, caput, e 6º da Constituição Federal, deve ser interpretado como relativo à segurança pública, predominantemente de caráter difuso, que visa tutelar a manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, CF), [...]. Soa estranha a consideração do termo segurança como segurança jurídica, relativa à firmeza do ordenamento legal e das relações jurídicas, porque o próprio sistema constitucional e normativo já configura a própria segurança jurídica, [...]”.*¹¹⁸

Sabe-se, contudo, a – igual - relevância do instituto da “segurança jurídica” no ordenamento jurídico e que, inclusive, algumas das normas que o consagram têm direta relação ou mesmo interpenetração com o direito à segurança pública, tal como ocorre, exemplificativamente, nos incisos II, XXXV, XXXVII, XXXIX, XL e LIV do artigo 5º da Constituição¹¹⁹.

¹¹⁷ SILVA, José Afonso da **Curso de Direito Constitucional Positivo**. P. 777.

¹¹⁸ SANTIN, Valter Foleto, **Controle Judicial da Segurança Pública**, p. 80/81.

¹¹⁹ Nestes casos, segurança na acepção do termo mais relacionada à segurança do indivíduo perante o Estado, que, como se viu, é apenas uma das facetas do direito fundamental à segurança pública.

Em segundo lugar, deve-se delimitar o que se entende pelo termo “segurança privada”, principalmente em função dos dispositivos legais e regulamentares que tratam das atividades de segurança privada no Brasil¹²⁰.

De uma forma resumida, pode-se dizer que ações de segurança privada são todas aquelas que, prestadas por empresas e/ou profissionais privados, legalmente habilitados, através de uma relação contratual, dizem respeito à proteção patrimonial e/ou à segurança pessoal dos contratantes. Quem as desempenha em regra são os vigilantes, empregados de empresas de segurança patrimonial, de transporte de valores, de escolta armada e/ou de segurança pessoal.

Como se vê, tratam-se de atividades supletivas, complementares, desempenhadas por (empresas) particulares em prol da segurança pública, não se podendo falar assim em “segurança pública” porque prestada por órgãos públicos e “segurança privada” em virtude da atuação dos assim denominados “serviços de vigilância privada”.

O que se tem como existente e assentado na Constituição é um “direito fundamental à segurança”, o qual possui uma faceta pública, porque é ou deveria ser assegurado em regra pelo Estado no ambiente público em que convivem os cidadãos, inclusive no que concerne às Instituições Democráticas de que fala o Título V da CF, e bem assim uma face privada, em função de também ser dever do Estado, e responsabilidade de todos, garantir a segurança no ambiente privado de convívio ou isolamento sociais; tanto em um como no outro contra as efetivas ou potenciais ameaças à ordem pública ou às incolumidades física e patrimonial, individuais e coletivas, assim como a outros bens jurídicos, que estão presentes sob as mais variadas formas no mundo moderno.

E foi para abarcar tal idéia que se adotou a mais comum designação “direito à segurança pública”.

¹²⁰ Exemplificativamente: Leis nº 7.102/83, nº 8.863/94 e 9.017/95 e Decretos nº 89.056/83 e Decreto nº 1592/95.

3 - A POLÍCIA COMO (APENAS) UM DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

3.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS:

As polícias não são, como já foi dito e dentro do que se considera serviço público de segurança pública, os únicos órgãos estatais encarregados de promover a segurança pública na estrutura jurídico-organizacional brasileira, uma vez que tal desiderato depende, dentre outros aspectos, da formulação e implementação de políticas públicas *lato sensu* adequadas e da atuação de outros segmentos institucionais - e mesmo sociais. Entretanto, até mesmo em função dos ditames do artigo 144 da Constituição, são sem dúvida alguma os principais. Neste sentido, veja-se a seguinte manifestação de Bismael Moraes:

Falar de Segurança Pública é falar de polícia, e vice-versa, pois os órgãos policiais – estatais por excelência – são instrumentos indispensáveis de que se servem as Administrações (federais, estaduais e municipais), em todo o mundo, para realizar a nobre tarefa de manter a ordem, fazer cumprir a lei e garantir a tranquilidade no ambiente social”. [...]. “Com o passar dos séculos, verifica-se, a cada dia com maior nitidez, quão imprescindível é a organização policial. Por isso, não há, sobre a face da Terra, qualquer forma de Estado sem polícia. Há países – grandes e pequenos – sem Forças Armadas, mas inexistem países que prescindam de uma polícia amoldada às suas realidades e ao seu povo.”¹²¹

Não há como se conceber o Estado ou outra forma de organização político-jurídico-social sem uma instituição com o dever de prevenir, reprimir e investigar os desvios de conduta que lesam penalmente os direitos individuais e coletivos. E esta instituição é e sempre foi a Polícia, integrante e indissociável do Estado, cuja missão primordial é realizar e manter a segurança pública.

Por outro lado, nítido é no País, e quiçá no mundo, o desconhecimento técnico relacionado às instituições policiais e suas atividades. Tal situação pode ser sintetizada na seguinte manifestação do mestre francês Fernand Cathala: “*polícia é um organismo muito mal conhecido, no sentido de*

¹²¹ MORAES, Bismael B. “Uma Introdução à Segurança Pública e à Polícia Brasileira na Atualidade”, p. 2. In MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais**. 84 p.

*que se ignoram, geralmente, a exata natureza de sua missão, suas possibilidades reais de ação e a extrema dificuldade em desempenhá-la*¹²².

Assim, considerando que o presente trabalho tem a finalidade de, com espírito científico, analisar dentro das possibilidades os diversos aspectos envolvendo o direito fundamental à segurança pública, cumpre a partir de agora discorrer um pouco sobre o que é, como se desenvolveu e como age – ou deveria agir - tecnicamente a polícia, sobretudo segundo as disposições de regência e no que relativo às atividades próprias e específicas.

Antes de explorar estes temas, necessário é porém afirmar que estudar as polícias e suas atividades, assim como estudar segurança pública, não é tarefa fácil, pois trata-se de serviço estatal que, embora devesse ter na população e nos próprios governos os maiores aliados e colaboradores, principalmente no Brasil sofre por parte de ambos grandes e graves preconceitos e desconfiança, ocasionados por diversos fatores. Ademais, por ser em regra o primeiro órgão que toma contato com as mais diversas ocorrências envolvendo supostas ofensas à vida, à tranqüilidade, à incolumidade física e patrimonial e a outros bens jurídicos das pessoas e da coletividade, devendo quase sempre suas ações ser imediatas e efetivas – e muitas vezes enérgicas -, é facilmente perceptível a carga de emoção que sua atuação, bem sucedida ou não, envolve, o que também acaba por acarretar “discursos apaixonados” tanto de valoração positiva quanto negativa.

Sem aqui explicitar todos esses “discursos” ou preconceitos usualmente levantados contra as polícias ou a favor das mesmas, pois este não é o objetivo do estudo, cabe por outro lado ver o que alguns autores falam criticamente com relação à visão que normalmente se tem da atividade policial em si e às causas que realmente acarretaram os problemas que hoje são vivenciados.

Ao afirmar que no Brasil falta tradição à polícia e inexistente o policial profissional, fatos ocasionados por terem sido sempre os órgãos de segurança pública “comandados” por militares ou juízes, e ainda ressaltar que não se pode atribuir a atividade repressiva da criminalidade apenas às polícias, mas sim ao

¹²² *Apud* MORAES, Bismael B. “Uma Introdução à Segurança Pública e à Polícia Brasileira na Atualidade”, p. 3. *In* MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais**. 84 p.

conjunto dos órgãos através do qual o procedimento tramita até a pena ser levada a efeito, assim manifesta-se Plácido Soares:

A realidade é que a organização policial nunca mereceu, por parte de nossos governantes, ao longo de toda a nossa história, uma atenção maior. Ora porque atendia às necessidades de uma sociedade praticamente sem criminosos, ora porque estava servindo a 'regimes fortes', cometendo arbitrariedades e extrapolando os limites de sua atuação, não sobrando, assim, tempo para se especializar, se profissionalizar, se preparar mais eficientemente para cumprir sua função de guardião da ordem, segurança e tranquilidade públicas.¹²³

Indo um pouco mais a fundo, sobre as dificuldades do exercício e controle da função policial, assim pronuncia-se Marco Antônio Desgualdo quando defende que os policiais devem ser vocacionados, preparados, bem remunerados e estimulados – não apenas financeiramente:

A investigação criminal não é uma função semelhante à que possa ser cumprida em horário comercial e facilmente controlável. É uma atividade intensa, contínua, sacrificada e perigosa que requer vocação, iniciativa, tenacidade e entusiasmo. Sem estímulos, sem tranquilidade espiritual, se traduz num trabalho anódino, tedioso, sem resultados.¹²⁴

Enfim, reforçando o aqui já mencionado relativamente à visão que se deve ter do fenômeno da criminalidade e à necessidade da participação e envolvimento populares no seu gerenciamento, o magistério de Jorge da Silva:

“o crime e a violência são fenômenos sócio-políticos, presentes em qualquer sociedade, e não uma patologia a ser extirpada a qualquer custo. O seu enfrentamento há de ser feito em conjunto pelo poder público e pela sociedade civil”.¹²⁵ (p. 103)

3.2 - CONCEITO DE POLÍCIA:

Marco Antônio Azkoul afirma que a primeira Ordenação que continha a instituição Polícia era a da Prússia de 1794, onde havia o *Polizeirecht* - direito policial¹²⁶. Já Bismael Moraes defende que antes disso,

¹²³ SOARES, Plácido. “**Segurança Pública Questionada**”. P. 37.

¹²⁴ DESGUALDO, Marco Antônio. “A Polícia Judiciária, suas Incumbências Constitucionais e Respostas Rápidas às Infrações Penais”. P. 37/50. In MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000. 84 p.

¹²⁵ SILVA, Jorge da. “**Segurança Pública e Polícia**”. P. 103.

¹²⁶ AZKOUL, Marco Antônio. “**A Polícia e sua Função Constitucional**”. 162 p.

logo após a Revolução Francesa, com a edição da Lei de 3 do Brumário, surge a polícia como modernamente conhecemos, com papéis definidos de caráter administrativo e judiciário¹²⁷. Mas, e como se pode, de maneira adequadamente técnica e segundo a destinação legal-constitucional do Órgão, definir Polícia hoje? Começemos analisando alguns conceitos oferecidos pela doutrina:

Falando sobre a instituição policial como função de Estado, Norberto Bobbio assim se manifesta:

*Função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa pôr em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguardar a manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranqüilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais.*¹²⁸

Já Plácido Soares, pretendendo conceituar polícia sob mais de um ângulo, em um primeiro momento oferece um conceito dito orgânico quando afirma que *“corresponde às forças públicas que têm o encargo de manter ou restabelecer a ordem social, assegurar a proteção das pessoas e dos bens”*¹²⁹. Depois, dá uma definição que ele mesmo diz ser *“individual e coletiva”*: *“organismo técnico e essencialmente moral para a proteção e garantia da vida, liberdade, propriedade e a incolumidade física e moral da pessoa humana”*¹³⁰. Por fim, mas na mesma linha das definições anteriores, defende que é a *“instituição estatal destinada a manter a ordem pública, a segurança pessoal, a propriedade e a assegurar os direitos individuais”*¹³¹.

O mesmo autor traz ainda outros três conceitos, de outras pessoas, que se achou válido transcrever para fins de análise crítica:

- Conceito de Antônio de Paula: *“organização destinada a prevenir e reprimir os delitos, garantindo, assim, a ordem pública, a liberdade e a segurança individual”*¹³².

¹²⁷ MORAES, Bismael B. “Uma Introdução à Segurança Pública e à Polícia Brasileira na Atualidade”, p. 5. In MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais**. 84 p.

¹²⁸ Apud, COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade – Gestão de Segurança Pública, Violência e Controle Social**. P. 98.

¹²⁹ SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. P. 27.

¹³⁰ SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. P. 27.

¹³¹ SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. P. 35.

¹³² SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. P. 27.

- Definição de José Alves Requião: *“uma parte do Poder Público encarregada de proteger as pessoas e as coisas de todos os ataques, de todos os males que a prudência humana não pode impedir, ou, ao menos, atenuar seus efeitos”*¹³³.

- Conceito de Erick Beckamn: *“o principal órgão civil do governo responsável pelas regras de conduta e proteção da vida e da propriedade”*¹³⁴.

Ora, tendo-se presentes os argumentos já expostos e defendidos de que não se pode resumir a atividade policial à limitação de direitos individuais e coletivos nem à dupla função prevenção-repressão da criminalidade, visto que o serviço público de segurança pública envolve, de uma forma mais abrangente, a máxima efetivação possível do direito fundamental à segurança pública, inclusive através de ações pró-ativas envolvendo poder público e sociedade, resta clara a insuficiência de todos os cinco conceitos expostos.

Em um primeiro momento porque procurar definir a instituição apenas em função de alguns bens jurídicos que ela deve tutelar – vida, propriedade, liberdade, etc – sempre acarretará incompletude, salvo se, hipoteticamente, alguém conseguisse arrolar todos aqueles constantes do ordenamento e cuja tarefa de proteção pertença, com exclusividade ou não, à(s) polícia(s). Ainda assim, mesmo que tal fosse feito, a definição permaneceria insuficiente se dela não constasse o modo como atua – ou deveria atuar – tecnicamente a polícia, ou seja, através do exercício efetivo ou potencial da coerção estatal.

Em segundo lugar pois pretender dizer que a polícia é responsável por *“proteger as pessoas e as coisas de todos os ataques, de todos os males ou, ao menos, atenuar seus efeitos”* é infundado, já que: 1- é facilmente perceptível que existem uma série de males ou ameaças às pessoas e à sociedade que não estão ao alcance da proteção da polícia – nem de outras forças de segurança pública; e 2- não cabe à polícia atenuar quase nenhum

¹³³ SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. P. 28.

¹³⁴ SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. P. 28.

dos efeitos, principalmente os morais e psicológicos, de eventuais lesões aos bens juridicamente tutelados pelo ordenamento.

Enfim, porque, ao contrário do constante do conceito de Erick Beckamn, não se pode dizer que a polícia é “*o principal órgão civil do governo responsável pelas regras de conduta*”, já que a ela cabe apenas, como instituição do Poder Executivo, fazer com que sejam cumpridas tais regras através do exercício efetivo ou potencial da coerção; e não fixá-las, tarefa pertencente ao Poder Legislativo.

Destarte, mantendo a coerência lógica que aqui se pretende desenvolver, e considerando ainda o que dispõe o artigo 144 da Constituição a respeito de a Polícia dever exercer a segurança pública também “*para a preservação da ordem pública*”, propõe-se o seguinte conceito operacional, válido de forma abrangente para todas as polícias existentes segundo as leis brasileiras – Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Polícias Legislativas¹³⁵: **Polícia é a instituição essencialmente estatal que, agindo segundo as atribuições estabelecidas constitucionalmente ou em legislação de regência, destina-se a, através do exercício efetivo ou potencial da coerção (poder de império), preservar a ordem pública, restaurando-a em caso de perturbação, e a efetivar o direito fundamental à segurança pública, prevenindo delitos, investigando-os e praticando todos os demais atos necessários à sua plena realização.**

3.3 – O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO-LEGISLATIVO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS NO MUNDO:

Assim como se pode afirmar que a preocupação com - o direito à - a segurança pública sempre esteve presente na história da humanidade, tendo existido talvez mesmo antes da sedentarização das tribos, pode-se dizer também que é antiqüíssima a existência de uma instituição mais ou menos

¹³⁵ Propositamente deixou-se de arrolar aqui os corpos de bombeiros militares por não serem considerados polícia segundo os parâmetros desenvolvidos neste estudo, apesar de indubitavelmente serem instituições de Estado com tarefas de preservação da ordem pública. Ademais, não foi mencionada a Polícia do Exército - PE em função das especificidades de seu regramento e atuação segundo a disciplina e leis militares.

organizada que, agindo em nome do poder político e através do uso da força, tem como finalidades a preservação da ordem, a obediência às normas pelos membros do grupo e a prevenção e repressão de condutas tidas por ilícitas segundo o direito peculiar de cada época.

De fato, há registros históricos da existência de espécies de polícias na antigüidade egípcia e entre os hebreus, chineses, incas e astecas. Por exemplo, em Jersualém a vigilância de cada uma das quatro partes da cidade era confiada a um *sar pelek* ou intendente de polícia. Já na antiga China havia um funcionário de polícia em cada uma das ruas da cidade, com a missão de lembrar aos cidadãos as leis e vigiar as pessoas.

Porém, é com os romanos que a idéia de um sistema de policiamento surge de forma mais definida, podendo falar-se aí na existência de uma polícia preventiva e em uma polícia repressiva com cargos definidos. Em Roma existiam: o “*Praefectus Urbi*”, que era o responsável geral e também julgava causas criminais; o “*Praefectus Vicarii*”, substituto do primeiro; o “*strumentarius*”, o qual atuava como escrivão; o “*Praefectus Vigilium*”, responsável pelo policiamento noturno; e os “*curiosi*”, “*irenarchae*” e “*stationarii*”, estes três responsáveis pelas investigações (polícia judiciária). Entretanto, cumpre ressaltar que, para o Direito Romano, o direito penal e processual penal e suas instituições não eram temas cuja necessidade de desenvolvimento fosse tão grande como o *Jus Civili*, tendo em vista a baixa criminalidade da época. Destarte, não há como comparar os institutos jurídico-penais em Roma com os de natureza civil, sendo aqueles muito menos desenvolvidos e complexos que os legados basilares de Direito Civil até hoje utilizados nos países de tradição romanística.

Assim, conforme ensina Plácido Soares, “*a necessidade de se constituir uma organização policial mais eficiente e destinada a reprimir realmente a criminalidade surgiu, como veremos, bem mais tarde*”¹³⁶.

Durante toda a Idade Média, como de resto ocorreu com todas as instituições de Estado, reinou uma certa imprecisão e nebulosidade no que concerne às atividades relacionadas à proteção das coletividades e à repressão dos crimes, assim como na própria definição destes. As funções policiais e

¹³⁶ SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. P. 12.

jurisdicionais confundiam-se, e eram desempenhadas principalmente pelo poder eclesiástico. Marco Antônio Azkoul chega a afirmar que “no século V, os cavaleiros andantes do Rei Artur patrulhavam as estradas para reprimir os criminosos, evitar injustiças e proteger os viajantes”¹³⁷.

Com o passar do tempo, o gradativo avanço tecnológico, a reorganização das cidades e a acumulação de riquezas vão demandando uma nova abordagem com relação às necessidades de proteção e segurança. Os primeiros passos para a separação entre Judicatura e Polícia são dados com o Editto de 1667, na França. Todavia, a separação de fato dessas atribuições e a divisão nítida entre os dois tradicionais ramos básicos da polícia, administrativo-preventivo e investigativo-judiciário, acontecem apenas com a Grande Revolução de 1789. Neste sentido vale transcrever o magistério de Bismael Moraes:

*Vem das luzes da Revolução Francesa de 1789, com as idéias de liberdade, igualdade e fraternidade, a grande divisão da polícia. É claro que, hoje, todos sabem que a polícia, dentro da organização do Estado, existe como organismo do Poder Executivo. Entretanto, em razão da sua dupla função – prevenir, para que as infrações não ocorram e a ordem pública se mantenha, e reprimir (investigar, provar, autuar em flagrante, entregar o responsável à Justiça), depois que as infrações não foram ou não puderam ser evitadas, a polícia, que é una e civil, foi dividida, para efeito de prestação do melhor serviço à coletividade pública, desde logo após a Revolução Francesa, em dois ramos de um só tronco: polícia preventiva (em regra uniformizada, ostensiva, para manter a ordem e evitar que os crimes sejam cometidos) e polícia judiciária (também chamada de investigativa, porque age depois que os crimes aconteceram, por não terem sido evitados, descobrindo os seus autores para auxiliar a justiça).*¹³⁸

Com efeito, de acordo com o mesmo autor, foi a Lei de 3 do Brumário – Código dos Delitos e das Penas – que, “em seus artigos 16, 18, 19 e 20, tornou mais preciso o papel da Polícia, separando-a de vez da Magistratura e acentuando-lhe o duplo caráter administrativo e judiciário”¹³⁹. Eis

¹³⁷ AZKOUL, Marco Antônio. **A Polícia e sua Função Constitucional**. P. 9.

¹³⁸ MORAES, Bismael B. “Segurança Pública no Brasil e o Sistema Criminal”. In **Revista dos Tribunais**, ano 89, Vol. 780, outubro / 2000. P. 477 a 492. P. 479.

¹³⁹ MORAES, Bismael B. **Uma Introdução à Segurança Pública e à Polícia Brasileira na Atualidade**, p. 5. In MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais**. 84 p.

a tradução livre dos dispositivos apresentada pelo doutrinador, aliás de grande utilidade até os dias atuais:

Art. 16. *A Polícia é instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade e a segurança individual;*

Art. 18. *Ela se divide em Polícia Administrativa e Polícia Judiciária;*

Art. 19. *A Polícia Administrativa tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública dentro de cada setor da Administração geral. Destina-se principalmente a prevenir os delitos;*

Art. 20. *A Polícia Judiciária investiga os delitos que a Polícia Administrativa não pôde evitar que fossem cometidos, recolhe as provas e leva seus autores ao tribunal competente por lei para os punir.¹⁴⁰*

Foi a partir da edição desses dispositivos que se dividiu a atividade policial nos dois “eixos” que até hoje determinam a atuação das polícias no mundo inteiro, ou seja, a prevenção, incumbência em regra de uma instituição fardada, e a investigação e o apoio ao Poder Judiciário, tarefa na maioria das vezes de um outro órgão policial.

Entretanto, não se pode dizer que imediatamente após esta clivagem legal passaram a organizar-se e a atuar de fato as polícias desta forma, até mesmo porque a situação sócio-jurídico e político-histórica nos diversos países do mundo ocidental era diferente. Mesmo na França, ao que tudo indica tal não se deu, pois demorou cerca de 40 anos para que uma polícia tida por profissional efetivamente surgisse, apesar da criminalidade em Paris ter chegado ao limite por volta de 1810, conforme leciona Plácido Soares:

A França do início do século XIX começou a sentir, pela primeira vez, a necessidade de organizar uma força policial para reprimir as hordas de criminosos que infestavam as ruas de Paris, uma vez que as guerras da Napoleão haviam afrouxado, consideravelmente, os liames da sociedade. Em

¹⁴⁰ MORAES, Bismael B. **Uma Introdução à Segurança Pública e à Polícia Brasileira na Atualidade**, p. 5. In MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais**. 84 p. P. 5 e 6.

1810, a onde de criminalidade atingira, naquela capital, seu ponto culminante.¹⁴¹

Ainda de acordo com este autor, o mais curioso é que o grande responsável pela criação e desenvolvimento da Polícia Francesa, a famosa *Suret  Nationale* – hoje *Police Nationale* -, foi justamente um criminoso: Eug ne François Vidocq. Após inúmeras fugas das prisões e cansado de viver disfarçado e constantemente ameaçado, inclusive por outros criminosos, “Vidocq dirigiu-se à Prefeitura de Polícia e ofereceu-se para transmitir às autoridades todo o conhecimento que adquirira durante o tempo em que esteve no mundo do crime. Como única recompensa, pediu que fosse libertado da ameaça de prisão”¹⁴². Proposta aceita, Vidocq estabeleceu um quartel-general na Rua *Sainte-Anne*, onde, auxiliado por antigos “camaradas”, passou a investigar e a prender. Em um ano sua equipe foi responsável por 812 prisões dos mais diversos criminosos. A partir daí, apesar de alguns protestos, estava sedimentada a Polícia de Paris, subordinada diretamente à Prefeitura. Vidocq ocupou o cargo de chefe da *Suret  Nationale* até 1833.

Após a França, a Inglaterra pode ser citada como o segundo País que teve um órgão policial nos moldes dos atuais: os *Bow Street Runners*. Porém, tais agentes, por serem poucos, não tiveram muito êxito em suas a es, vindo em 1829 a ser empossados mil policiais fardados para atuarem em postos específicos. Eles sim conseguiram reduzir os níveis de criminalidade em Londres. Todavia, com o passar do tempo percebeu-se que estes agentes fardados não conseguiam entrar em certos locais onde ficavam os criminosos. A fim de sanar tal dificuldade, em 1842 determinou-se que 12 agentes passassem a atuar de forma disfarçada. Seu trabalho ganhou fôlego e inclusive alguns deles ficaram historicamente famosos, como Field, Smit e Jonathan Wincher. A combina o polícia fardada e agentes discretos prosperou e tornou-se a hoje mundialmente conhecida *Scotland Yard*¹⁴³.

Nos Estados Unidos, a efetiva estrutura o da Polícia foi um pouco mais tardia. Ocorreu apenas com a nomea o de John Edgar Hoover para chefiar o então corrompido *Federal Bureau of Intelligence* (FBI) em 1924. Foi

¹⁴¹ SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. P. 13.

¹⁴² SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. P. 13 e 14.

¹⁴³ SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. P. 16.

com ele que o órgão ganhou atuação legal nacional, uma central de identificação datiloscópica, um arquivo nacional de criminosos e um laboratório de ponta. Além disso, muitos “investigadores” corruptos foram demitidos e houve cursos para policiais de todos os Estados. Somente então foi que o “FBI” passou a realmente atuar e a poder ser considerado uma efetiva força policial¹⁴⁴.

3.4 – O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO-LEGISLATIVO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS NO BRASIL:

Conforme é sabido, até a declaração da Independência em sete de setembro de 1822, ou mais precisamente até o advento (outorga) de nossa primeira Constituição em 25 de março de 1824, o Brasil permaneceu, desde o descobrimento no ano de 1500, sendo regido pelas leis portuguesas. Desta forma, inclusive no que tange ao aparato legal-repressivo e à segurança da colônia vigoraram aqui as Ordenações Afonsinas até 1514, as Ordenações Manuelinas até 1603, e após as Ordenações Filipinas.

Como de regra ainda ocorria nos países europeus, durante todo o período colonial não havia no Brasil instituições efetivamente policiais estruturadas e/ou uniformizadas, separadas do sistema judiciário e das guarnições militares. Bismael Moraes ensina que:

Ao tempo das Ordenações Alfonsinas, em Portugal, a Polícia Administrativa era confiada aos edis (vereadores) e almotacés (inspetores para pesos e medidas), enquanto que a polícia noturna estava a cargo do alcaide das vilas; e, durante o dia o alcaide devia proceder às prisões, sempre com mandado do juiz.¹⁴⁵

Aqui as atribuições da polícia judiciária estiveram durante quase todo este interregno confiadas a juizes, auxiliados por meirinhos e vinteneiros, espécies de inspetores de bairros, e ainda por quadrilheiros. Já espécies de policiais fardados pode-se dizer que existiam desde 1542, quando da criação da primeira milícia pela Câmara de São Vicente, ou de 1548, oportunidade em que a metrópole nomeou o primeiro Governador-Geral e um contingente militar

¹⁴⁴ Fonte: SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada.**

¹⁴⁵ Artigo: MORAES, Bismael B. “Uma Introdução à Segurança Pública e à Polícia Brasileira na Atualidade”, p. 4. In MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais.** 84 p.

armado de 600 homens¹⁴⁶. Entretanto, estes militares tinham como objetivos principais não a prevenção de delitos e a manutenção da ordem, mas sim a defesa do território colonial contra os piratas e a comunidade dos indígenas¹⁴⁷.

Em 1767, ainda com a mesma finalidade, são formadas as primeiras tropas regulares permanentes: os seis corpos de tropas auxiliares de São Paulo. Em 1775 é instituída a Legião dos Voluntários Reais, a Legião Paulista. Cumpre dizer que estas guarnições, assim como outras de caráter regional surgidas até a independência, com a proclamação desta foram reunidas para compor o Exército Nacional, espalhando-se por todo o território.

Foi somente em 05/04/1808 que se deu a primeira tentativa de estruturação de um órgão efetivamente policial no Brasil. Nesta oportunidade, foram criados por D. João VI a Intendência Geral de Polícia e do Estado do Brasil e o cargo de Intendente-Geral de Polícia. No ano seguinte, em 13/05/1809, surge o que Marco Antônio Azkoul denomina o “*embrião da Polícia Militar*”¹⁴⁸: a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia. Interessante transcrever a justificativa expressa dada pelo então Príncipe Regente para a criação desta Divisão:

*[...] sendo de absoluta necessidade prover a segurança e tranqüilidade desta heróica e mui leal Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro cuja população e tráfego consideravelmente, se aumentará todos os dias pela afluência de negócios inseparável das Grandes Capitais; e havendo mostrado a experiência que o estabelecimento de uma Guarda Militar de Polícia é o mais próprio não só para aquele fim de boa ordem e sossego públicos mas ainda para obstar danosas especulações de contrabando que nenhuma outra medida nem as mais rígorosas leis proibitivas têm podido coibir.*¹⁴⁹

Já na época do Segundo Império, em 03/12/1841 Dom Pedro II promulga a Lei nº 261, de 03/12/1841, a qual em 31/01/1842 é complementada nas suas partes policial e criminal pelo Regulamento nº 126. Eis dois diplomas-marco da maior importância, por terem regido a organização das polícias no Brasil até o advento da República, além de influenciá-la até os dias de hoje, posto que expressamente instituíram a bipartição da polícia em administrativa e

¹⁴⁶ COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade – Gestão de Segurança Pública, Violência e Controle Social**. P. 100

¹⁴⁷ SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. P. 25.

¹⁴⁸ AZKOUL, Marco Antônio. **A Polícia e sua Função Constitucional**. P. 11.

¹⁴⁹ In AZKOUL, Marco Antônio. **A Polícia e sua Função Constitucional**. P. 11.

judiciária. Tais éditos criaram ainda, em cada Província, diversos cargos para o desempenho da atividade policial, dentre eles o de Chefe de Polícia, inacumulável com o de Juiz de Direito, e os de Delegado e Subdelegado. Ainda assim, até 1871 estas autoridades ainda julgavam os denominados “crimes policiais” e faziam “pronúncias”, competências que só lhes foram retiradas, restando a partir de então apenas a função realmente investigativa, pela Lei nº 2.033, de 20/09/1871.

Este foi, aliás, o mesmo diploma legislativo que instituiu no Brasil a figura do Inquérito Policial como procedimento jurídico formal destinado à apuração das infrações penais que não foram evitadas ou prevenidas. Tal diploma, em seu artigo 42, assim rezava:

Artigo 42 - *O inquérito policial consiste em todas as diligências necessárias para o descobrimento dos fatos criminosos, de suas circunstâncias e de seus autores e cúmplices, devendo ser reduzido a instrumento escrito.*

Como já dito, até a proclamação da República a situação formal não se altera mais. Com esta mudança na forma de governo, a organização das polícias passou a ser de competência dos Estados, os quais inclusive puderam legislar, é sabido, sobre direito penal e processo penal. Ainda assim, parece ser consenso da doutrina que em termos de organização-formal e de atuação das polícias não ocorreram no período grandes e significativas modificações¹⁵⁰ até o golpe militar de 1964. Gradativamente e de acordo com as necessidades e evolução de cada Estado, foram neles estruturando-se Polícias Civis para o exercício das atividades de polícia judiciária e Forças Públicas Militares para o policiamento preventivo – as quais, porém, muitas vezes possuíam mais o caráter de exércitos regionais.

Entretanto, um destaque deve ser feito relativamente a este interregno: a criação e gradativa atuação e especialização da Guarda Civil do Estado de São Paulo, a qual acabou com o passar do tempo por influenciar a criação de instituições similares em outros 15 Estados até o golpe militar.

¹⁵⁰ Neste sentido vide: SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. 116 p.; AZKOUL, Marco Antônio. “**A Polícia e sua Função Constitucional**”. 162 p.; MORAES, Bismael B. “Segurança Pública no Brasil e o Sistema Criminal”. In **Revista dos Tribunais**, ano 89, Vol. 780, outubro / 2000. P. 477 a 492.

Em 22 de outubro de 1926, através da Lei nº 2.141, o então governo paulista cria a “Guarda Civil”, auxiliar da Força Pública, mas sem caráter militar, com o objetivo de, seguindo o modelo policial de Londres, fazer atuar uma instituição de policiamento genuinamente preventivo, com atribuições de fiscalização no trânsito, serviço de radiopatrulha para o controle da criminalidade, proteção de escolas, repartições públicas em geral e policiamento fazendário nas cidades. Tal órgão, inicialmente composto por 1.000 homens fardados, com o tempo cresceu, evoluiu e especializou-se, ganhando uma corporação feminina em 1955 – para proteger os idosos, menores e mulheres - e alcançando 15.000 homens quando de sua extinção em 1964¹⁵¹. Estas evolução e especialização ocorreram de tal forma que, na pesquisa feita, é praticamente unânime uma avaliação extremamente positiva dos doutrinadores em relação à Guarda Civil do Estado de São Paulo, servindo de exemplo o seguinte excerto de Marco Antônio Azkoul:

*A Polícia Civil de São Paulo, antes do autoritarismo de triste memória, naquela época em que possuía o seu seguimento uniformizado, ‘a ex-nobre Guarda Civil’, fora considerada pelos europeus, pelos Estados Unidos e pela própria União Soviética a melhor polícia do mundo. Exercendo a polícia preventiva, administrativa e judiciária em sua plenitude, garantia o prestígio e o bom nome das nossas instituições, levando graças e bênçãos à toda comunidade.*¹⁵²

Aliás, cumpre dizer que há autores que chegam a afirmar que as Guardas Civis foram de fato e de direito as únicas polícias efetivamente preventivas que tivemos até hoje no Brasil, mesmo após a Constituição Federal de 1988. Neste sentido, veja-se a manifestação (“desabafo”) de Bismael Moraes:

Logo depois, já havendo assumido a Presidência o General Garrastazu Médici, sendo Minsitro-Chefe da Casa Militar o então General-de-Brigada João Baptista de Oliveira Figueiredo (que, ainda como coronel, fora Comandante-Geral da Força Pública de São Paulo) e Ministro da Justiça o Prof. Alfredo Buzaid, veio uma surpresa em prejuízo da segurança do cidadão: o Dec.-lei 1072, de 30. 12.1969 (pouco mais de dois meses daquele decreto anterior), não falando em extinção, mas, eufemisticamente, extinguindo as Guardas Civis do

¹⁵¹ Fonte: Prefeitura da Cidade de São Paulo. **Histórico da Guarda Civil**. Disponível em: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/seguranca_urbana/guarda_civil/historia/0002.

Acesso em 26/09/2007.

¹⁵² AZKOUL, Marco Antônio. **A Polícia e sua Função Constitucional**. P. 46 e 47.

Brasil, polícias uniformizadas e hierarquizadas, mas civis, já existentes em 16 Estados brasileiros, militarizando seus integrantes, sob a alegação de que eram influenciáveis politicamente, pois votavam e eram votados. Com isso, sumia o policiamento preventivo das ruas, praças, de prédios públicos, escolas, correios, rodoviárias, ferroviárias, museus, teatros, cinemas, e até de estabelecimentos bancários, ficando a população à mercê dos delinqüentes, começando, aí, como se fora um processo preordenado, a busca por segurança privada, por seguros de vida e patrimônio e por aparelhos eletrônicos. A 'indústria do medo' iria crescer e enriquecer muita gente e muitas empresas, nacionais e estrangeiras. Mais tarde, iria até eleger pessoas interessadas em 'melhorar a segurança'[...].¹⁵³

Como se vê, com a assunção forçada do poder pelos militares em 1964 ocorreram algumas modificações na estrutura policial do País.

A primeira que deve ser citada é a criação, através do art. 210 do Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967, do Departamento de Polícia Federal, na verdade uma transformação do antigo Departamento Federal de Segurança Pública - DFSP criado pelo então Presidente Getúlio Vargas em 1944¹⁵⁴. Tal órgão, bastante diferente em termos de atuação da Polícia Federal que hoje temos, apesar de ter tido suas atribuições previstas no artigo 8º, VIII, da CF de 1967(9)¹⁵⁵, na prática acabou tornando-se um “braço” civil armado do governo militar, com atuação mais voltada para a censura e a política de segurança nacional. Tanto assim que sua face mais conhecida foi o DOPS – Departamento de Ordem Política e Social.

¹⁵³ MORAES, Bismael B. “Segurança Pública no Brasil e o Sistema Criminal”. In **Revista dos Tribunais**, ano 89, Vol. 780, outubro / 2000. P. 477 a 492. P. 484.

¹⁵⁴ Através do Decreto-Lei n. 6.378, de 28/03/1944, o Departamento Federal de Segurança Pública foi criado por Getúlio Vargas mediante incorporação da Polícia Civil do Distrito Federal, a fim de atuar na segurança pública da então capital e ainda exercer funções de nível nacional, como o policiamento marítimo, aéreo e de fronteiras e a integração/assistência das polícias dos Estados. Com o passar dos anos novas atribuições vão sendo atribuídas ao DFSP. Em 1960, quando da transferência da capital para Brasília, grande parte de seu contingente optou por permanecer no Rio de Janeiro, o que causou um certo enfraquecimento do Órgão.

¹⁵⁵ **Art. 8º. Compete à União: VIII - organizar e manter a polícia federal com a finalidade de: a) executar os serviços de política marítima, aérea e de fronteiras; b) prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins; c) apurar infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; e d) prover a censura de diversões públicas.**

A segunda foi a reorganização das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados operada pelo Decreto-Lei n. 667/69. Através deste diploma, além da mencionada reestruturação, determinou-se que, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas e outros casos estabelecidos em lei, a partir de então seriam as Polícias Militares as exclusivas responsáveis pela manutenção da ordem pública e segurança interna dos respectivos Estados, Territórios e do Distrito Federal, executando o policiamento ostensivo fardado. A fim de centralizar o controle e ditar as práticas – políticas - policiais, criou-se a Inspeção Geral das Polícias Militares, à qual todas as PM's e corpos de bombeiros dos Estados estavam subordinados.

Em terceiro e último lugar, e como já mencionado, cabe referir a edição do Decreto-Lei n. 1072/69 e a extinção de todas as 16 Guardas Civis estaduais então existentes, posto que agora apenas às polícias militares, onde os guardas civis foram incorporados, cabia o policiamento ostensivo.

É evidente que tal processo de transformação/readequação das forças de segurança pública afetou também as polícias civis dos Estados, que assim como outras instituições estaduais e municipais, e mesmo muitas federais, foram “esvaziadas” pela centralização do poder político.

Em 1988 veio a redemocratização e com ela a Constituição Federal de 1988, passando então os órgãos policiais a serem disciplinados na forma já comentada no item 2.1.

3.5 – AS ATIVIDADES POLICIAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL:

Quando se concebe, como aqui foi feito, ordem pública e segurança pública como gênero e espécie, e a partir de então começa-se a analisar as diversas atividades estatais e suas relações com os dois conceitos, constata-se imediatamente que aos órgãos policiais incumbe a realização de inúmeras tarefas as quais não estão relacionadas de forma direta com a preservação/restauração da segunda (segurança pública), mas sim da primeira (ordem pública). Um exemplo neste sentido é a concessão de passaporte pela Polícia Federal, atividade de cunho estritamente administrativo que - no máximo (?) - é desempenhada, previamente, no interesse mediato da segurança pública

relacionado ao controle migratório e fluxo turístico. Outros podem ser citados: o fornecimento das Cédulas de Identidade pelas Polícias Cíveis dos Estados; os resgates e socorros rodoviários realizados pelas polícias rodoviárias; a concessão, pelas Polícias Cíveis, de alvarás para o funcionamento de determinados estabelecimentos; etc.

Ora, tal constatação tem um possível fundamento na redação do artigo 144 da Constituição, o qual expressamente diz que é dever das polícias manter a segurança pública “*para a preservação da ordem pública*”; ou seja, no interesse mais geral do gênero. A interpretação do dispositivo indica uma abertura no leque de atribuições para o desempenho também de atividades imediatamente ligadas à manutenção da paz e da salubridade públicas, integrantes do conceito de ordem pública.

Por outro lado, mas ainda tendo-se presentes as mesmas noções, percorrendo-se a estrutura administrativa de nossa República Federativa, conclui-se que outros órgãos e instituições há que, igualmente dotados do poder de polícia estatal, executam (outras) atividades diretamente relacionadas à preservação da ordem pública – paz + salubridade + segurança -, tais como os corpos de bombeiros, as agências e empresas de fiscalização de trânsito e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

Ampliando-se um pouco mais a abordagem do tema¹⁵⁶, e considerando ainda que o mesmo artigo 144 da Carta menciona que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, pode-se perfeitamente afirmar ainda que não somente as instituições policiais praticam atos ligados ao conceito de segurança pública. Outros órgãos o fazem de forma sistemática e no cumprimento dos deveres institucionais, como é o caso do Ministério Público, do próprio Poder Judiciário e dos agentes penitenciários. Além deles, e daí principalmente tendo-se em mente os inúmeros aspectos da prevenção, deve-se ainda considerar também as diversas políticas públicas implementadas pelos governos nas áreas da educação, saúde, assistência, etc., e mesmo o papel de entidades da sociedade civil como as organizações não-governamentais – ONG’s.

¹⁵⁶ Dentro da idéia de “sistema de justiça criminal” trazida por Jorge da Silva em sua Obra “**Segurança Pública e Polícia**”, em nota de rodapé à p. 1, já explicitada no item 2.4.

Assim, e tendo-se presente a complexidade da efetivação do direito fundamental à segurança pública, acaba-se vendo que: a) existe um elenco de atividades desempenhadas pelos órgãos policiais que não se enquadra no conceito técnico de serviço público de segurança pública; b) há, na organização administrativa brasileira, outras instituições encarregadas de também manter a ordem pública, o que fazem através do exercício do poder de polícia; e c) dependendo da análise mais ou menos abrangente que se faça, pode-se dizer que existem outros segmentos (poderes) que também desempenham atividades diretamente ligadas à segurança pública.

Nesta senda, e para evitar confusões, importante que se analisem quais são as atividades tipicamente, mas nem sempre de forma exclusiva, exercidas pelas polícias no estrito cumprimento do dever estatal de prestar aos cidadãos e às instituições segurança pública, ou seja, quais são os efetivos atos dos órgãos policiais caracterizáveis como autêntico exercício do serviço público de segurança pública - poder de polícia de segurança pública – dentro do imenso leque de tarefas pertencentes legalmente aos mesmos.

3.5.1 – Aplicabilidade da Tradicional Divisão Polícia Administrativa X Polícia Judiciária?

Tradicionalmente, desde a subdivisão expressa feita pelo artigo 18 da Lei de 3 do Brumário, sempre costumou a doutrina classificar as atividades policiais em tarefas de polícia administrativa e de polícia judiciária, atribuindo a execução das primeiras a uma determinada instituição e as segundas à outra. Assim é que até hoje em regra ensinam os autores que, no Brasil, existe uma polícia administrativa, a polícia militar, encarregada da prevenção da ocorrência de crimes e da manutenção da ordem pública, e a polícia judiciária, na qual se incluem a Polícia Civil e a Polícia Federal, incumbidas de investigar os crimes que a primeira não evitou, elucidando materialidade e autoria e fornecendo os elementos indispensáveis à persecução penal. Exatamente nesta linha o pensamento de Dalmo de Abreu Dallari:

[...] de modo geral, quando se procura fazer uma diferenciação em síntese, os autores dizem que a polícia é administrativa quando ela se incumba da manutenção da ordem pública e da prevenção de crimes. Seria isto a polícia, enquanto

administrativa: a prevenção de crimes e a manutenção da ordem. Em relação à Polícia Judiciária, examinei várias colocações a respeito do assunto feitas por eminentes teóricos. A que me pareceu mais precisa é a que se encontra em Cirne Lima, quando diz, em síntese, que a polícia judiciária tem por fim a investigação dos crimes e descobrir seus autores, fornecendo elementos para a instrução de processo judicial.¹⁵⁷

Valter Foletto Santin, examinando a tradicional separação, defende que na verdade o que a doutrina faz é dividir o poder de polícia – e não as polícias em si - em três ramos:

A doutrina tradicional divide em três as funções de polícia: polícia administrativa, de segurança e judiciária. A polícia administrativa limita os excessos da liberdade, protege as situações individuais e procura manter o equilíbrio social. [...]. Essa polícia é de profissões, de associações, de liberdade de pensamento e censura, de comunicações, de construções e de vizinhança, dos chamados serviços de utilidade pública e sanitária. [...]. A polícia de segurança age administrativamente, regulamentando certas atividades, vistoriando e fiscalizando o cumprimento da lei e atua judiciária ou repressivamente com relação às infrações que lhe chegam ao conhecimento. A polícia judiciária seria encarregada de investigação criminal e de auxiliar o Judiciário e o Ministério Público, no cumprimento de mandados e requisições.¹⁵⁸

Ora, apenas o enunciado dessas duas opiniões já demonstra a confusão que normalmente ocorre com relação ao tema e dá indícios de que a utilização atual desta divisão estanque, ante a gama de atividades desenvolvidas pelas instituições de segurança pública, não se apresenta razoável. Em parte, tal confusão sabidamente decorre da imprecisão terminológica via-de-regra existente, inclusive na própria legislação brasileira. De outra banda, tem-se uma habitual - já mencionada - não divisão lógica entre a denominação dos Órgãos de Estado, as atividades por eles desempenhadas e ainda o conceito de poder de polícia, muitas vezes tratando-se ou mencionando-se um ou outro como se fossem uma coisa só ou a mesma coisa.

Porém, outras críticas relacionadas à atual utilização desta clássica divisão podem e devem ser feitas. Algumas guardam direta relação com o recém exposto, sendo seu efeito; outras não. Concentremo-nos sobretudo nestas.

¹⁵⁷ *Apud* AZKOUL, Marco Antônio. **A Polícia e sua Função Constitucional**. P. 82/83.

¹⁵⁸ SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. P. 99/100.

Primeiramente, com relação às polícias militares, ainda que se considere que o artigo 144, § 5º, da Constituição efetivamente atribua-lhes a função de polícia preventiva¹⁵⁹, deve ser dito que, analisando-se as atividades por elas desenvolvidas nos dias atuais, não se pode de maneira alguma dizer que são responsáveis apenas pela prevenção da ocorrência de delitos, principalmente após a vigência da Lei n. 9099/95. Com efeito, a partir da sistemática implementada por referido diploma legislativo e do início da atuação efetiva dos Juizados Especiais Criminais, gradativamente muitos Estados brasileiros passaram a incumbir as Polícias Militares da lavratura dos Termos Circunstanciados – TC's das denominadas infrações de menor potencial ofensivo. E tal procedimento, à luz da doutrina tradicional, é perfeitamente enquadrável como ato de polícia judiciária.

Além disso, sabido é que quase todas as polícias militares possuem dentro de sua organização interna um segmento investigativo e de inteligência, denominado na maioria dos casos de “P2”, o qual muitas vezes, em colaboração ou não com outros órgãos, realiza atividades de investigação.

Em segundo lugar, tem-se que dentro da estrutura de segurança pública nacional a aplicação do axioma polícia administrativa-preventiva X polícia judiciária-investigativa simplesmente “esquece” e relega a segundo plano outras instituições igualmente policiais existentes e efetivamente atuantes, como as Polícias Rodoviárias e as Polícias Legislativas. E é facilmente perceptível que tais órgãos, em função dos ditames constitucionais e legais de regência, também atuam tanto na prevenção quanto na investigação de crimes, assim como em diversas outras atividades consideráveis ou não como serviço público de segurança pública.

Enfim, é de se ressaltar que não se deve atribuir a função de prevenção apenas às polícias militares, uma vez que, conforme ver-se-á abaixo, a atividade preventiva é extremamente complexa e na verdade interligada à quase totalidade das políticas públicas implementadas pelo Estado e à sua atuação institucional, assim como (à atuação) de outros segmentos da sociedade civil – ONG's, escolas, Centros Comunitários, etc. Apenas para se ter uma noção do que se está afirmando, pense-se no indubitável – mas não

¹⁵⁹ A este respeito, vide abaixo, item 3.5.2.

exclusivo - fator de dissuasão/prevenção que representa a efetividade do aparato legal-repressivo como um todo, ou seja, a certeza que da prática de um crime resultará uma condenação adequada ao(s) responsável(is).

Em função desses argumentos, imperioso concluir que atualmente, inobstante seu valor histórico, não se pode mais resumir, dividir e estudar as atividades típicas de segurança pública como pertencentes aos dois blocos tradicionais polícia administrativa-preventiva X polícia judiciária-investigativa. Outra não é, aliás, a opinião de J. M. Carvalho Santos:

Nossos juristas reinóis aprenderam bem a lição e já no Regulamento 120, de 31 de janeiro de 1842, foi a organização pátria a ele adaptado e até hoje se continua a admitir como axioma e tabu, a divisão da polícia em administrativa, ou preventiva, e judiciária, ou repressiva. Com o radicalismo que se empresta à dicotomia e diante de nossas peculiaridades e tradição jurídica, nada menos correto, nada menos funcional e científico.¹⁶⁰

No mesmo sentido o magistério de Valter Foletto Santin;

Entretanto, pelo sistema constitucional vigente, em relação às atividades policiais não se pode mais aceitar a divisão em polícia judiciária e administrativa. Na atual ordem, ganhou destaque e preponderância a polícia de segurança pública, destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Por análise da nova sistemática, detecta-se que a polícia de segurança pública é o gênero enquanto as polícias de prevenção, de repressão, de investigação, de fronteiras e polícia judiciária são as suas espécies.¹⁶¹

Todavia, surge então o problema de qual critério utilizar para realizar esta análise.

Bem, uma primeira possibilidade seria fazê-lo a partir do estudo de cada instituição de segurança pública, considerando-se as atividades por elas desenvolvidas. Entretanto, tal abordagem acabaria obrigatoriamente por excluir algumas funções características do serviço público de segurança pública desempenhadas por outros agentes, tal como o caso da segurança dos estabelecimentos penais.

Uma outra via é a do estudo direto das atividades de segurança pública. Embora também ela apresente riscos, como de resto qualquer tentativa

¹⁶⁰ *Apud* SOARES, Plácido. **Segurança Pública Questionada**. P. 50.

¹⁶¹ SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. P. 100 e 101.

analítico-classificatória, acabou-se por reputá-la mais adequada aos objetivos deste trabalho, já que: a) mantém coerência com o conceito de serviço público de segurança pública adotado; e b) permite uma análise mais “aberta” do tema, independentemente da instituição que desempenha o *múnus*.

Assim sendo, como o fez Valter Foletto Santin em sua já por diversas vezes citada obra¹⁶², tendo como referência as normas jurídico-organizatórias previstas no artigo 144 da Constituição Federal, que em suma distribuem atribuições, veja-se quais são as atividades típicas das polícias caracterizáveis como exercício do poder de polícia de segurança pública.

3.5.2 – Prevenção:

Prevenir significa impedir que algo (ruim) aconteça. Quando se fala em prevenção no campo da segurança pública, na verdade o que se está querendo impedir, em suma, é a ocorrência de delitos; de ilícitos penais que violam bens jurídicos de determinada(s) pessoa(s) ou da sociedade como um todo, abalando conseqüentemente a ordem pública. Mas note-se que falar em prevenção em matéria de segurança pública é uma coisa – específica - enquanto considerar a preservação e/ou manutenção da ordem pública – como um todo - é outra, diversa e mais abrangente. Cuidar-se-á aqui apenas da primeira, com a ciência contudo de que, obviamente, havendo efetiva prevenção da ocorrência de delitos, certamente estar-se-á contribuindo para a preservação da ordem pública.

Bem, embora já se tenha afirmado que uma sociedade onde não aconteçam ilícitos é utópica, em um país como o Brasil, que tem como fundamentos, princípios e objetivos a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da CF), a promoção do bem estar (artigo 3º, IV, da CF), a defesa da paz e a resolução pacífica de conflitos (artigo 4º, VI e VII, da CF), implementar políticas e ações efetivas que evitem ao máximo a ocorrência de crimes é – ou deveria ser – preocupação primordial, já que inestimáveis são os abalos que estes

¹⁶² Vide SANTIN, Valter Foletto, **Controle Judicial da Segurança Pública**, sobretudo o capítulo 2, “Segurança Pública e sua Política”, item 2.2, “Polícia: espécies e destinação”, p. 95 a 109. Na verdade, à pg. 99 Santin considera como “*funções policiais de segurança pública*” a prevenção, a repressão, a investigação, o policiamento de fronteiras e o que denomina “*atividade de polícia judiciária*”. No presente estudo, conforme ver-se-á abaixo, este elenco, apesar de ter servido de base, foi ampliado e adaptado.

causam no tecido social e os prejuízos econômicos que da criminalidade decorrem direta ou indiretamente. Não é sem razão, por isso, que há autores, como Bismael Moraes, os quais defendem que

*fora da prevenção (por todos os meios possíveis e imagináveis) não há segurança. Via de regra, quando ocorre um crime, o Estado já falhou e permitiu que se instalasse a insegurança, com todos os prejuízos humanos, morais e materiais daí advindos.*¹⁶³

E também não é por acaso que existe um velho ditado popular no sentido de que *“prevenir é melhor do que remediar”*.

Por outro lado, impedir, dentro de padrões razoáveis¹⁶⁴, que ilícitos penais ocorram, é talvez uma das questões mais complexas sob a responsabilidade do Estado e da sociedade civil, já que o próprio fenômeno criminológico é em si extremamente complexo. Sem dúvida alguma, a prevenção de infrações ao ordenamento passíveis de gerar insegurança envolve múltiplos aspectos e valores que nos influenciam do início ao fim da vida, passando pelas bases familiares, por como somos criados e educados, pelo que possuímos ou não em termos de bens materiais e imateriais ao longo da vida, pelo que desejamos ter, pelo que os que estão circunstancial ou permanentemente ao nosso redor possuem ou ambicionam possuir, por nossos estados de espírito momentâneos, etc. Dependendo do caso, basta um pequeno desajuste nos mecanismos sociais para que uma infração penal seja cometida. Muitas vezes nem isso é preciso.

Pode-se dizer, sem medo de errar, que a prevenção passa por cada etapa da vida em sociedade, representável ou não por uma política pública estatal ou um serviço público. Tanto a família, quanto a escola, a formação intelectual, a empregabilidade, a saúde, a assistência, a moradia, o lazer e muitos outros aspectos determinam as opções por transgredir ou não as normas.

Valter Foleto Santin fornece o seguinte conceito de prevenção: *“a prevenção é uma política de ações e serviços públicos para redução dos fatores*

¹⁶³ MORAES, Bismael B. “Uma Introdução à Segurança Pública e à Polícia Brasileira na Atualidade”, p. 15. In MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais**. 84 p.

¹⁶⁴ Que façam a sociedade sentir-se segura.

de delinqüência, por meio de atuação social, policial ou extrapolicial, de caráter proativo".¹⁶⁵

Por aí, desde já se percebe que a atuação efetiva e eficaz das polícias, e mesmo do aparato legal-repressivo como um todo, é apenas um dos elementos responsáveis pela prevenção de delitos e pela efetivação da segurança pública. De grande importância, é verdade, mas apenas um deles !

Jorge da Silva¹⁶⁶ diz que a doutrina costuma classificar a atividade preventiva em três ordens:

- Primária: *"a qual atua na raiz dos problemas, correspondendo a medidas nas áreas social, econômica e cultural, incluindo a participação da comunidade etc"*. É justamente a prevenção considerada diante do que as instituições sociais e estatais fornecem aos seus membros;
- Secundária: *"que atua onde o conflito se manifesta, implicando ação policial, ordenação urbana, autoproteção comunitária, etc."*;
- Terciária: *"voltada para a população carcerária e àqueles sob supervisão do sistema penal, visando à sua recuperação"*.

Valter Foletto Santin no mesmo sentido afirma:

*A prevenção primária relaciona-se ao fornecimento de ações e serviços públicos para evitar o surgimento de fatores criminógenos; é de caráter não-penal, chamada também de prevenção coletiva ou a priori. A prevenção secundária relaciona-se ao delinqüente e ao crime, pela atuação sobre as pessoas com tendência e probabilidade à prática criminosa; é de caráter penal, também chamada punitiva ou a posteriori. A prevenção terciária refere-se às pessoas com passado delituoso, para evitar nova conduta. Numa outra visão, a prevenção primária relaciona-se às estratégias de âmbito educacional; a secundária, à intimidação, e, a terciária, ao sistema de sanções, tratamento e ressocialização do criminoso.*¹⁶⁷

Dentro desta concepção, que tipo de prevenção caberia às polícias?

¹⁶⁵ SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. P. 92.

¹⁶⁶ SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e Polícia**. P. 264.

¹⁶⁷ SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. P. 93.

Ora, embora a resposta com relação à prevenção secundária seja reflexiva e imediata, além de correta, já que sabido é que a algumas polícias corresponde, como atividade típica, a tarefa do patrulhamento/presença ostensivo(a) em ruas, estradas, parques, estádios e incontáveis outros locais, a questão merece algumas considerações e constatações.

A primeira e mais importante diz com a real existência de uma autêntica polícia preventiva em nosso ordenamento jurídico.

Ao analisar-se a redação do artigo 144, inclusive de seu §5º, que fala sobre as atribuições das polícias militares, vê-se que em nenhum momento estão enunciadas as palavras *prevenção*, *prevenir* ou *preventivo*. Conforme ensina Bismael Moraes, tal fato não ocorreu por acaso, possuindo fundamento em um *lobby* feito à época da Assembléia Nacional Constituinte pelos comandos das polícias militares:

A repressão foi institucionalizada, pois, quando das discussões na Assembléia Nacional Constituinte, depois que os Comandantes-Gerais das PMs das 22 unidades federativas, em 13.02.1987, num Congresso em Belo Horizonte, proclamaram o Deputado Ulysses Guimarães como “Patrão das Polícias Militares”. Essas corporações não aceitaram como incumbência, no texto constitucional, o “patrulhamento preventivo”, nem o “policiamento preventivo” – mais difícil, porém mais digno -, e exigiram que lhes coubesse a “polícia ostensiva” (e assim ficou, no art. 144, § 5º), sob o argumento de que no “ostensivo estava implícito o preventivo”. E vejam no que deu: faltou a prevenção, o crime cresceu e explodiu a rentável “indústria da insegurança.”¹⁶⁸

Assim, conquanto seja pacífico que a atividade preventiva através da presença ostensiva seja inerente ao serviço público de segurança pública, principalmente – mas não exclusivamente - o prestado pelas polícias militares, parece ser opinião corrente que a redação constitucional do capítulo sobre segurança pública não tratou da matéria como deveria, perpetuando através da omissão um problema técnico institucional cujos efeitos são enormes, já que, por exemplo, as próprias PM's em regra formam seus soldados e oficiais com ênfase na ostensividade e não na prevenção.

De outra banda, deve ser dito que a função preventiva policial não é exercida somente através do patrulhamento ostensivo, seja ele a pé, a cavalo

¹⁶⁸ MORAES, Bismael B. “Segurança Pública no Brasil e o Sistema Criminal”. In **Revista dos Tribunais**, ano 89, Vol. 780, outubro / 2000. P. 477 a 492. P. 482.

ou motorizado. Em todos os Estados do País, há inúmeras outras modalidades e iniciativas que, tomadas pelas instituições policiais por guardarem direta relação com seus objetos de trabalho, dão excelentes resultados – sob o ponto de vista preventivo. Apenas para exemplificar, cite-se o monitoramento por câmeras que está sendo implementado em diversas cidades, sob o cuidado das PM's, e o “Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência - PROERD” da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, existente há cerca de cinco anos, cujo objetivo é capacitar instrutores para ministrarem aulas em escolas do ensino médio e fundamental – para pais e alunos - visando a prevenção do uso de drogas e o afastamento dos fatores de violência¹⁶⁹.

Não se pode olvidar, enfim, que a própria atuação investigativa das polícias possui um evidente caráter preventivo-dissuasório. Entretanto, pertinente é a observação feita por Jorge da Silva:

*Conquanto não se possa descartar totalmente a prevenção pela via intimidativa da repressão penal, não se deve sucumbir à tentação de reificar o direito penal como meio de luta contra a criminalidade, direcionando todo o esforço da sociedade para o controle penal do crime [...].*¹⁷⁰

Em resumo, o que se deve ter em mente com relação à prevenção é que às polícias cabe, no exercício do serviço público de segurança pública, uma parte desta atividade – a prevenção secundária -, realizável de diversas formas e por mais de um órgão.

3.5.3 – Investigação:

Uma segunda atividade típica de segurança pública exercida pelos órgãos policiais é a investigação. A Constituição Federal de 1988 refere-se a tal *mister* em dois momentos, no §1º, inciso I, e no §4º do artigo 144, denominando-o todavia apuração de infrações penais, mesma expressão constante do artigo 4º do Código de Processo Penal.

Ora, investigar a ocorrência de um delito ou apurar infrações penais significa, juridicamente, elucidar sua materialidade e autoria mediante a prática

¹⁶⁹ Maiores detalhes vide: **Brigada Militar – A Força da Comunidade**. Disponível em: <http://www.brigadamilitar.rs.gov.br/>. Acesso em 05/10/2007.

¹⁷⁰ SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e Polícia**. P. 05.

formal de todos os atos necessários a tanto, dentre eles aqueles previstos no artigo 6º do CPP¹⁷¹. Em outras palavras, quer dizer que a autoridade policial, tendo recebido uma *notitia-criminis* de onde quer que ela venha, envidará todos os esforços para esclarecer, inicialmente, se há ilícito penal em dadas circunstâncias, investigando-o logo após, em caso positivo, com os meios dos quais dispõe, e materializando o resultado de suas diligências para que possam servir como elementos de prova em eventual futuro procedimento penal.

É importante dizer que esta atividade investigativa, atualmente, desenvolve-se de forma mais ou menos célere, dinâmica e complexa dependendo de vários fatores, aferíveis apenas nos casos concretos, dentre eles: o tipo de delito(s) a ser(em) elucidado(s) e o *iter* por ele(s) percorrido(s) até final cometimento; os meios à disposição do órgão policial que detém a atribuição no caso; e o interregno havido entre a prática do fato e sua comunicação. Apenas para dimensionar o tema, citem-se, de um lado, os intrincados “esquemas” desvendados nos últimos tempos pela Polícia Federal com a utilização de modernos recursos investigativos, como a interceptação das comunicações telefônicas e telemáticas e os acompanhamentos mediante ação controlada¹⁷², os quais por vezes demoram até dois anos para ser plenamente esclarecidos, e, de outro, a apuração de uma ocorrência simples de lesão corporal ou ameaça, que podem – não que isto efetivamente aconteça, infelizmente – ser resolvidas em poucos dias.

A materialização dos trabalhos investigativos da polícia deve dar-se em regra através do inquérito policial, instrumento formal adequado e necessário à validade judicial posterior das diligências realizadas.

Assim Guilherme de Souza Nucci conceitua o inquérito policial:

Trata-se de um procedimento preparatório da ação penal, de caráter administrativo, conduzido pela polícia judiciária e

¹⁷¹ Aqui é importante assinalar que nosso Código de Processo Penal elenca no artigo 6º diligências direcionadas mais a determinados tipos de delitos, tais como os contra a vida e o patrimônio. Na verdade, considerando-se a variedade de tipos penais existentes em nosso ordenamento jurídico, é possível (e recomendável) à autoridade policial e seus agentes realizar(em), tanto imediatamente após a ocorrência de um fato ilícito quanto posteriormente, inúmeras diligências não previstas no dispositivo que podem esclarecer o delito e suas circunstâncias. Ademais, deve-se ressaltar também que hoje alguns organismos policiais já dispõem de modernos recursos de investigação que sequer eram imaginados quando o CPP foi editado, os quais muito contribuem para a elucidação dos crimes.

¹⁷² Instituto introduzido em nosso ordenamento pela Lei nº 9.034/95.

*voltado à colheita preliminar de provas para apurar a prática de uma infração penal e sua autoria.*¹⁷³

Todavia, deve-se dizer que apesar de típica atividade policial de segurança pública, a investigação não é exclusividade das polícias. Outros órgãos estatais há que, de acordo com suas atribuições constitucionais e/ou legais, também investigam delitos, formalizando e materializando as conclusões acerca de suas efetivas ocorrências. Nesta senda, exemplificativamente citem-se os trabalhos desenvolvidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito nos termos do artigo 58, §3º, da Constituição Federal, cujos resultados são encaminhados ao Ministério Público, e os processos administrativos elaborados pela Receita Federal e pelo INSS relativamente à apuração de sonegações fiscais e outros delitos, os quais são, conforme o caso, enviados à Polícia Federal para abertura de inquérito policial ou diretamente ao MP.

E não se olvide também que, atualmente, em função do disposto nas Leis n. 9.099/95 e 10.259/01, existe ainda um outro instrumento de investigação, ainda que bem menos informal, para a apuração de delitos de menor potencial ofensivo: o Termo Circunstanciado. Tal procedimento vem sendo utilizado tanto para situações flagranciais, onde os trabalhos investigativos são imediatos, quanto para ocorrências onde não há flagrante, quando aí sim pode-se falar em investigação, ainda que célere e informal. Ademais, repise-se que os TC's vêm sendo também, em muitos Estados, lavrados pelas polícias militares e não mais pelas polícias civis.

Ainda no que concerne à atividade investigativa, há que se referir – apenas referir, pois trata-se de análise que implicaria digressões incabíveis no âmbito deste estudo - a polêmica e mais do que nunca atualíssima questão relacionada à possibilidade de o Ministério Público promover investigações criminais. O tema ultimamente tem sido objeto de intensos debates na doutrina nacional, havendo autores de peso que defendem tanto uma posição favorável à apuração de infrações penais pelo MP quanto doutrinadores, igualmente tidos por referência, que são contra. Os fundamentos para tanto são os mais diversos, tendo todavia sua base comum na hermenêutica do artigo 129 da Constituição.

¹⁷³ NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. p. 75.

A última vez em que o Supremo Tribunal Federal efetivamente enfrentou e pronunciou-se quanto à questão foi durante o julgamento do RHC nº 81.326, cujo acórdão data de 06/05/2003¹⁷⁴. O caso versava sobre a insurgência, por parte de um Delegado de Polícia Civil, em comparecer perante o Ministério Público para ser ouvido em “Procedimento Administrativo Investigatório Supletivo – PAIS”. Durante seu voto, após analisar o histórico do tema, inclusive em nível legislativo e jurisprudencial, o Min. Nelson Jobim, Relator, assim manifestou-se:

A Constituição Federal dotou o MINISTÉRIO PÚBLICO do poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (CF, art. 129, inciso VIII). A norma constitucional não contemplou, porém, a possibilidade do mesmo realizar e presidir inquérito penal.

Acompanharam o voto no sentido da impossibilidade de o MP investigar os Ministros Carlos Velloso e Gimar Mendes – unanimidade -, tendo então o Acórdão restado assim ementado:

EMENTA: Recurso Ordinário em Habeas Corpus. Ministério Público. Inquérito Administrativo. Núcleo de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial/DF. Portaria. Publicidade. Atos de Investigação. Inquirição. Ilegitimidade.

1. Portaria. Publicidade.

A Portaria que criou o Núcleo de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal, no que tange à publicidade, não foi examinada no STJ.

Enfrentar a matéria neste Tribunal ensejaria supressão de instância. Precedentes.

2. Inquirição de Autoridade Administrativa. Ilegitimidade.

A Constituição Federal dotou o Ministério Público do poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (CF, art. 129, inciso VIII).

A norma constitucional não contemplou a possibilidade do parquet realizar e presidir inquérito penal.

Não cabe, portanto, a seus membros, inquirir diretamente pessoas suspeitas de autoria de crime.

Mas requisitar diligências neste sentido à autoridade policial. Precedentes.

O recorrente é Delegado de Polícia e, portanto, autoridade administrativa.

Seus atos estão sujeitos aos órgãos hierárquicos próprios da corporação, Chefia de Polícia, Corregedoria.

Recurso conhecido e provido.

¹⁷⁴ Fonte: Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência.** Disponível em: <http://www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>. Acesso em 18/10/2007.

Depois disso, em algumas oportunidades a questão voltou a ser ventilada direta ou indiretamente em feitos que tramitam/tramitaram no Supremo, como no caso das ADIN's 2.202, 2.613, 2.703 e 3.309 e dos HC's nº 84.548 e 84.574. Porém, até o momento ou estes processos ainda não foram julgados (ADIN 3.309 e HC nº 84.548) ou o foram sem que o tema restasse efetivamente analisado.

Recentemente, durante a apreciação do Inquérito nº 1.968/DF, noticiada inclusive na mídia, alguns Ministros, durante seus votos, chegaram a manifestar-se expressamente. Porém, em função da extinção do mandato do Deputado Federal indiciado no caso, acabou o feito sendo baixado à Justiça Federal do Maranhão em 13/03/2007¹⁷⁵. Antes disso, tinham votado a favor do poder investigatório do MP os Ministros Joaquim Barbosa, Eros Grau e Carlos Britto. E contra os Ministros Marco Aurélio e Nelson Jobim.

3.5.4 – Repressão:

Uma outra função de segurança pública exercida pelas polícias é a de repressão aos delitos. E por repressão deve-se entender, aqui, não a atividade preventiva secundária, já explicada acima, desempenhada pelas polícias através, dentre outras ações, do policiamento ostensivo, mas sim a obrigação que as instituições encarregadas da segurança e ordem públicas têm de agir no momento em que algum delito esteja na iminência de ocorrer ou mesmo já esteja ocorrendo, tomando as medidas legais aplicáveis ao caso - por exemplo prisão em flagrante - evitando danos (maiores) e também preservando elementos úteis à eventual futura investigação.

Inúmeros exemplos de atuação policial repressiva poderiam ser aqui enumerados, pois a atividade é, na maioria das vezes, desempenhada caso-a-caso e em circunstâncias e com nuances diferentes, como se pode comparar entre uma simples perseguição após o furto de uma bolsa - que inclusive pode vir a ter desdobramentos inimagináveis - e uma invasão de terras

¹⁷⁵ Fonte: Supremo Tribunal Federal. **Acompanhamento Processual**. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1968&classe=Inq&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 18/10/2007.

do MST ou tentativa de um traficante de entrar com ecstasy no Aeroporto de Guarulhos/SP. Entretanto, citar-se-á apenas uma, plúrima é verdade, que talvez abranja o que se quer definir como repressão.

O cenário é conhecido de todos: a saída de um estádio de futebol lotado em um clássico jogo do campeonato brasileiro, onde um time venceu em função de um pênalti mal marcado. Ânimos exaltados, milhares de torcedores deixam o local ao mesmo tempo, enquanto a polícia militar, a pé, a cavalo e motorizada, realiza, como de rotina, o policiamento ostensivo. De repente, dois grupos de torcedores adversários se cruzam. Ofensas de um lado, de outro, uma garrafa voa e o tumulto começa. Rapidamente generaliza-se e até mesmo os automóveis que por ali passavam, envolvem-se; o comércio é danificado e mesmo saqueado. A situação parece fora de controle, interminável.

A partir daí, inicia-se uma das funções policiais mais difíceis e delicadas, a qual requer treinamento e aparato técnico específicos: é o CDC - Controle da Distúrbios Cíveis. O CDC é uma espécie de atividade tipicamente repressiva, a qual implica estabilizar uma ocorrência com muitos envolvidos que, se não for rapidamente contida, certamente gerará prejuízos irreparáveis de todas as ordens.

Voltando ao exemplo, inicialmente a polícia, utilizando-se de munição não-letal e gás lacrimogênio (ou gás pimenta), dispersa os partícipes, visando sobretudo cessar o tumulto e suas conseqüências imediatas – lesões e outros danos, inclusive patrimoniais. Depois disso, identifica os líderes e os mais exaltados e, conforme for, dá a eles voz de prisão. Além disso, prende mais dois motoristas que dirigiam bêbados, além de três pessoas que portavam objetos saqueados de uma loja. Algumas testemunhas são identificadas e todos são conduzidos para a Delegacia com atribuição sobre aquele perímetro.

Basicamente, o conjunto dessas medidas imediatas e por vezes enérgicas é a repressão, atividade técnica – é importante ressaltar – de segurança pública.

3.5.5 – Policiamento e Vigilância das Fronteiras:

À Polícia Federal cabe, nos termos do artigo 144, §1º, III, da CF, “*exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras*”. Tais

atividades, desempenhadas por policiais federais lotados nos portos, aeroportos e Delegacias e Postos de Fronteira localizados em diversos pontos do território nacional envolvem, na verdade, uma série de ações de rotina, que passam: pelo controle dos brasileiros e estrangeiros que entram e saem do País – fluxo migratório e turístico; pela fiscalização dos veículos e cargas que deixam o território nacional ou nele ingressam, com ou sem o apoio de outros órgãos – ANVISA, Receita Federal, Ministério da Agricultura, etc.; pelo patrulhamento físico ostensivo e por outros meios¹⁷⁶ das fronteiras terrestres, fluviais, aéreas e marítimas; pela troca de informações com instituições similares de outros países – atividades de inteligência; etc.

Ora, poder-se-ia argumentar que o conjunto destas ações envolve, em última análise, tanto atividades consideráveis como de cunho preventivo quanto repressivo ou mesmo investigativo. Também, poder-se-ia dizer que nem todas elas, como é o caso do mero controle do fluxo turístico, enquadram-se como serviço diretamente relacionado à segurança pública¹⁷⁷ - se bem que do controle deste fluxo pode-se, dentre outras coisas, vir a ser impedida a fuga de uma pessoa procurada pela Justiça, com Mandado de Prisão pendente de cumprimento.

Além disso, deve-se aduzir que muitas das ações de patrulhamento das fronteiras são desempenhadas conjuntamente com outras instituições, como por exemplo o Exército Brasileiro no caso da região norte do País.

Ainda assim, em função da importância da atividade para a proteção do País, das técnicas específicas envolvidas para cumprir tal missão e da atribuição constitucional expressa a um órgão policial, tem-se o policiamento e vigilância das fronteiras como função (policial) típica de segurança pública. Até mesmo porque assim pareceu tê-lo feito o próprio legislador constituinte quando redigiu o dispositivo supra referido.

¹⁷⁶ Exemplo de mecanismo de vigilância não física-ostensiva é o Projeto SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia, implementado pelo Governo Federal efetivamente a partir de 1997. Referido projeto tem, dentre outros objetivos, o de exercer o controle das fronteiras terrestres e aéreas da Amazônia Legal no país. Maiores informações vide: **Projeto SIVAM**. Disponível em: <http://www.sivam.gov.br/INDEX.HTM>. Acesso em 22/10/2007.

¹⁷⁷ Neste sentido a opinião de Valter Foleto Santin, *op. cit.*, p. 103.

3.5.6 – Segurança dos Estabelecimentos Penais:

Uma outra atividade que se considera como exercício do poder de polícia de segurança pública é a prestação/garantia de segurança dos estabelecimentos penais, sejam eles quais forem.

Nossa atual Lei de Execuções Penais, Lei nº 7.210/84, assim divide os estabelecimentos penais: penitenciárias, para os presos condenados a penas de reclusão em regime fechado ou àqueles submetidos ao regime disciplinar diferenciado; colônias agrícolas, industriais ou similares, para os presos do regime semi-aberto; casas do albergado, destinada àqueles que estão no regime aberto ou foram condenados à pena de limitação de final de semana; hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, para os inimputáveis ou semi-imputáveis; e cadeias públicas, que se destina a abrigar os presos provisórios.

Ora, embora a realidade do País não condiga com as previsões da LEP em termos de adequação dos estabelecimentos ao tipo, quantidade e circunstâncias dos presos, e mesmo que em muitos deles a segurança esteja sendo inclusive atualmente prestada por empresas de segurança privada, só se pode conceber como serviço público de segurança pública a tarefa de zelar pela custódia daqueles que se encontram cumprindo pena privativa de liberdade em função de sentença judicial. O mesmo deve ser dito em relação aos presos provisórios e às pessoas submetidas a medidas de segurança.

E isto considerando a questão tanto sob a perspectiva da segurança dos presos em si quanto analisando-se-a em relação à segurança da sociedade e suas instituições.

Com efeito, vigiar os custodiados para que tenham preservadas suas integridades físicas e demais condições para (re)integração social, seja em virtude de suas próprias condutas, quer em virtude da conduta de terceiros, também presos ou não, é tarefa que sabidamente requer preparo e aptidão, justificando assim a formação e manutenção de um *corpus* técnico e especializado, formado dentro da noção de serviço público de segurança pública.

Da mesma forma, garantir que os presos cumprirão até o final as penas a que foram condenados, mantendo-se-os afastados do convívio social

conforme a situação processual de cada um, também é atividade específica, cujas peculiaridades, ainda mais nos dias atuais e dependendo do estabelecimento que se tome por referência, são inúmeras. E tal desiderato, sem dúvida alguma, se efetivado integra o conceito de realização do direito fundamental de todos à segurança pública, complementar e/ou supletivamente às atividades de prevenção, repressão, investigação e julgamento.

3.5.7 – Apoio ao Judiciário, ao Ministério Público e a outros Órgãos e Autoridades:

O Poder Judiciário, tanto federal quanto estadual, no exercício de suas competências muitas vezes determina às autoridades policiais ou a outros órgãos de segurança pública que cumpram determinadas ordens diretamente relacionadas à efetivação do direito fundamental à segurança pública. Assim ocorre quando, por exemplo, expedem-se mandados de prisão – temporária, preventiva, dentre outros - ou mandados de busca e apreensão, que em regra são cumpridos pelas policiais - militar, civil e federal principalmente¹⁷⁸, conforme o caso - ou através de seu apoio direto.

Outras situações há em que mencionado Poder requisita a cooperação policial para garantir a segurança de determinado Juiz, Desembargador ou de uma certa testemunha ou local “sensíveis”. O mesmo ocorre com outros diversos órgãos nas esferas municipal, estadual e federal: inúmeras vezes, em determinadas circunstâncias, solicitam eles auxílio concernente à proteção de determinadas pessoas, locais ou mesmo medidas institucionais. Um exemplo pode ser dado no auxílio prestado pelo Polícia Federal quando a Receita Federal, ou o INSS, vão cumprir um Mandado de Procedimento Fiscal em uma empresa onde antes já houve registro de ocorrências de desacato ou resistência. O mesmo se diga quando o IBAMA, em conjunto com a FUNAI, adentra em uma reserva indígena para verificar uma denúncia de crime ambiental. Mediante formal solicitação destes Órgãos, a Polícia Federal disponibilizará equipes que, acompanhando a diligência, garantirão dentro de padrões técnicos a segurança de todos os envolvidos,

¹⁷⁸ Hoje já se vê situações em que outras instituições policiais, como a Polícia Rodoviária Federal, também cumprem estas medidas acautelatórias ou constritivas.

tanto autoridades e seus agentes quanto os demais participantes, inclusive os fiscalizados.

Ora, indubitavelmente este conjunto de atividades policiais de apoio e cooperação enquadra-se dentro do conceito de serviço público de segurança pública. Outra não é a opinião de Valter Foletto Santin, que denomina esta função de “*função de polícia judiciária*”¹⁷⁹:

A função de polícia judiciária refere-se à cooperação e auxílio da polícia às atividades judiciárias e do Ministério Público, no cumprimento de mandados e requisições e realização de diligências processuais (art. 13, I a III, CPP). Esta função policial é prevista no art. 144, parágrafos 1º, I, e 4º, da Constituição Federal.

3.5.8 – Outras Atividades:

Por fim, deve ser dito que as atividades policiais desempenhadas no interesse direto da efetivação do direito fundamental à segurança pública, assim como todas as outras, são dependentes dos contextos sócio-político-jurídicos vivenciados em uma determinada base territorial – *in casu* o território brasileiro – num dado lapso temporal. Por isso, mesmo que necessariamente submetidas ao princípio da legalidade, pode-se afirmar que se tratam de funções bastante dinâmicas; mutáveis e adaptáveis de acordo com as valorações jurídicas feitas em relação ao quadro histórico tomado por base.

Além disso, é de se ver que, dentro de determinados parâmetros objetivo-legais, tais *misteres* podem ser cumpridos em regra através de formas e métodos variados, segundo critérios discricionários mais ou menos amplos conforme o caso.

Assim sendo, não seria correto encerrar a análise do que se considera como atividades policiais típicas do serviço público de segurança pública sem afirmar que, considerando estas variáveis, é/será possível enquadrar outras em seu conceito, hoje ou no futuro. Afinal, não se pode esquecer que se está falando da efetivação (técnica) de um direito fundamental, e, conforme ensina Ingo Wolfgang Sarlet, citado neste sentido na introdução do presente estudo, tal categoria, materialmente aberta, comporta “*múltiplos modos de realização, [...], por meio de normas penais, de normas*

¹⁷⁹ SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. P. 102.

*procedimentais, de atos administrativos e até mesmo por uma atuação concreta dos poderes públicos*¹⁸⁰.

Aliás, neste sentido, dependendo da maior ou menor abrangência que se dê ao conceito de serviço público de segurança pública, poder-se-ia hoje mesmo incluir como possuidoras de uma faceta diretamente relacionada à segurança pública as funções policiais – do Departamento de Polícia Federal – ligadas ao controle de produtos químicos (Lei nº 10.357/01), à fiscalização das atividades de vigilância privada (Lei nº 7.102/83, complementada e modificada pelas Leis nº 8.863/94 e 9.017/95) e ao SINARM – Sistema Nacional de Armas (Lei nº 10.826/03). Isto sem mencionar, é claro, a atividade de policiamento de rodovias estaduais e federais desempenhadas pelas polícias rodoviárias.

¹⁸⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. P. 222.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como fecho do trabalho, encontram-se abaixo considerações que, pode-se dizer, sintetizam os resultados da pesquisa, representando as principais constatações e definições a que se chegou após o estudo do tema, dentro dos parâmetros propostos.

Os dados coletados e analisados para produzir o presente propiciaram vislumbrar que o direito fundamental à segurança pública sempre foi “direito do homem”, tendo encontrado guarida constitucional e em documentos internacionais desde as primeiras Cartas e Declarações que consagraram a estrutura político-jurídica moderna. Em virtude disso, pode-se afirmar que desde as Revoluções Francesa e Americana é direito humano e direito fundamental.

No caso do ordenamento jurídico nacional, desde a primeira Constituição em 1824 acompanhou-se a tendência de positivação do direito fundamental à segurança pública, sempre tendo ele constado expressamente das demais Cartas.

Na atual Constituição Federal de 1988, encontra assento formal e material direto nos artigos 5º, 6º e 144, além de ser subsumível materialmente e no que concerne à organização estatal para sua efetivação em diversas outras normas constitucionais.

Classificar o direito fundamental à segurança pública nas chamadas “dimensões de direitos” não se revela tarefa fácil, pois quando se analisa o instituto de forma mais aprofundada vê-se que, na verdade, trata-se de um direito fundamental de complexidade ímpar, que por diversas razões vislumbrase perfeitamente adequado e historicamente presente nas definições de todas as dimensões de direitos fundamentais. Ao fim e ao cabo, talvez seja mais pertinente ressaltar a expressão do direito fundamental à segurança pública como direito complexo e pluridimensional, que guarda ampla conexidade e relação de complementariedade com todos os demais direitos fundamentais, sendo deles ao mesmo tempo pressuposto e garantia indissociável, uma vez que de sua existência e efetividade depende o exercício daqueles.

Embora tenha uma indubitável característica de direito individual, tem-se que o direito fundamental à segurança pública possui caráter predominantemente difuso.

Dentro da concepção classificatória regras-princípios, a hermenêutica dos artigos 5º e 6º, na parte em que enunciam o direito fundamental à segurança pública, indica seu caráter principiológico. As normas ali postas com relação ao instituto estão redigidas, como o próprio Preâmbulo diz na locução “*para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar*”, na forma de “mandados de otimização” (Alexy), ou seja, determinando que tal direito – e os outros igualmente fundamentais – sejam realizados na maior medida possível, dentro das possibilidades reais e jurídicas – e *in casu* também políticas - existentes. Com relação ao art. 144, tem-se que também exprime um princípio, principalmente quando reza que a segurança pública é direito de todos e será exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Porém, tem o dispositivo, integralmente considerado, mais a característica de regra, uma vez que o comando constitucional discorre sobre a organização político-administrativa do Estado Federativo, enumerando os órgãos da União, dos Estados e dos Municípios encarregados da segurança pública, determinando as atribuições (competências) de cada um e, ainda que com remissão à legislação ordinária, suas estruturas básicas.

No ordenamento brasileiro, tem-se que ao Estado, com a responsabilidade de todos, incumbe o dever de promover o direito fundamental à segurança pública, organizando-se e estruturando-se para garantir que as pessoas sintam-se protegidas e assim possam desfrutar de seus bens, da convivência doméstica, das atividades sociais, enfim, simplesmente viver sem – o hoje infelizmente constante - receio de que alguma lesão aos bens jurídicos tutelados aconteça-lhes.

O principal instrumento de que se vale o ente estatal para garantir a segurança pública, aspecto da ordem pública, é o serviço público de segurança pública ou poder de polícia de segurança pública. Tal conceito envolve a prática de diversas atividades estatais e pode ser assim enunciado: **conjunto de atividades desempenhadas exclusivamente pelas várias instituições de Estado, com a colaboração e responsabilidade de todos nos termos do**

artigo 144 da Constituição Federal, que, através do exercício efetivo ou potencial da coerção (poder de império), tem a finalidade de efetivar o direito fundamental à segurança pública, prevenindo e reprimindo delitos, investigando-os e praticando todos os demais atos necessários e plena realização do aludido direito.

Vale lembrar que por direito fundamental à segurança pública entendeu-se **o direito fundamental, predominantemente difuso, que os cidadãos e a sociedade possuem de sentir-se (aceitavelmente) protegidos, interna e externamente, em decorrência das políticas públicas de segurança pública praticadas pelo Estado e da prestação adequada, eficiente e eficaz do serviço público de segurança pública, para que, com a colaboração de todos, possam viver com dignidade, exercendo e vendo respeitados todos os seus direitos, dentre os quais estão a incolumidade física e a do patrimônio, assim como realizados os objetivos fundamentais postos constitucionalmente, na maior medida possível.**

Além de serviço técnico, deve-se abordar a questão da segurança pública sob o ponto de vista das políticas públicas estatais destinadas a realizar o direito fundamental, porém sem o bastante comum viés sensacionalista. Neste compasso, pode-se dizer que enquanto política pública a efetivação do direito fundamental à segurança pública depende, dentre outros aspectos, dos seguintes:

- Abordagem do problema pelo Estado sob o ponto de vista do “gerenciamento possível”, mediante a implementação de medidas imediatas e urgentes e a curto, médio e longo prazos;
- Conscientização e participação ativa da sociedade, dentro de uma perspectiva de que a ela pertence não somente o dever de respeitar os direitos fundamentais alheios, mas também o de promover, em colaboração com o poder público, a segurança de todos;
- Consciência de que a efetividade do “sistema de justiça criminal”, apesar de importante, é apenas um dos fatores de implementação, ao lado de quase todas as outras políticas públicas.

As polícias não são os únicos órgãos estatais encarregados de promover a segurança pública na estrutura jurídico-organizacional brasileira, uma vez que tal desiderato depende, dentre outros aspectos, da formulação e implementação de políticas públicas *lato sensu* adequadas e da atuação de outros segmentos institucionais - e mesmo sociais. Entretanto, são sem dúvida alguma os principais.

Pode-se conceituar de forma abrangente Polícia como **a instituição essencialmente estatal que, agindo segundo as atribuições estabelecidas constitucionalmente ou em legislação de regência, destina-se a, através do exercício efetivo ou potencial da coerção (poder de império), preservar a ordem pública, restaurando-a em caso de perturbação, e a efetivar o direito fundamental à segurança pública, prevenindo delitos, investigando-os e praticando todos os demais atos necessários à sua plena realização.**

Tendo-se presente a complexidade da efetivação do direito fundamental à segurança pública, e considerando-se ainda ordem pública e segurança pública como gênero e espécie, vê-se que: *a)* existe um elenco de atividades desempenhadas pelos órgãos policiais que não se enquadra no conceito técnico de serviço público de segurança pública; *b)* há, na organização administrativa brasileira, outras instituições encarregadas de também manter a ordem pública, o que fazem através do exercício do poder de polícia; e *c)* dependendo da análise mais ou menos abrangente que se faça, pode-se dizer que existem outros segmentos (poderes) que também desempenham atividades diretamente ligadas à segurança pública.

Nesta senda, arrolam-se as seguintes atividades policiais como típicas, mas não exclusivas, do serviço público de segurança pública, sendo importante frisar, todavia, que dependendo da maior ou menor abrangência que se dê ao conceito, ou mesmo do ordenamento jurídico tomado por base, pode-se aumentar ou diminuir o rol apresentado:

- Prevenção
- Investigação
- Repressão
- Policiamento e Vigilância das Fronteiras

- Segurança dos Estabelecimentos Penais
- Apoio ao Judiciário, ao Ministério Público e a outros Órgãos e Autoridades

Por fim, essencial ressaltar que, evidentemente, não se teve aqui a pretensão de esgotar o assunto, até mesmo porque, como foi afirmado, a temática do direito fundamental à segurança pública e de sua efetivação, apesar de muitas vezes inexplorada cientificamente, é complexa e comporta análises sob múltiplos aspectos, muitos dos quais com certeza, de forma consciente ou não, deixaram de ser aqui abordados.

O que se objetivou fazer sobretudo foi tratar a matéria de forma imparcial, técnica e científica, visando apresentar elementos capazes de estimular o necessário debate jurídico sério e profissional acerca das questões postas. Se tal vier a ocorrer, promovendo-se as devidas críticas e correções ao texto, assim como novas pesquisas, estudos e publicações na área, tem-se que o esforço aqui havido já terá atingido seu resultado.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS:

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. 3ª Reimpressão. Madrid-Espanha: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. 607 p.

ALVIM, Jose Eduardo Carreira. “Direito à Segurança e Dever de Segurança – Ação Civil Pública como Instrumento de Defesa do Cidadão”. In **Revista TRF – 3ª Região**, Vol. 77, maio e junho / 2006. P. 85 a 98.

AZKOUL, Marco Antônio. “**A Polícia e sua Função Constitucional**”. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998. 162 p.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. “**Direitos Humanos, Segurança Pública e Promoção da Justiça**”. Passo Fundo: Gráfica Editora Berthier, 2004. 59 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª Edição Atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. 807 p.

BRASIL. **Código de Processo Penal**: Decreto-lei nº 3689, de 3-10-1941, atualizado, acompanhado de legislação complementar. 17ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2002. 592 p.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**: Lei nº 5.172, de 25-10-1966, atualizada e acompanhada de legislação complementar, súmulas e índices sistemático e alfabético-remissivo. 10ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2004. 943 p.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2006. 440 p.

BRIGADA MILITAR. **Brigada Militar – A Força da Comunidade**. Disponível em: <http://www.brigadamilitar.rs.gov.br/>. Acesso em 05/10/2007

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, de 1989**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf>. Acesso em 25/09/2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Edição. Coimbra-Portugal: Editora Almedina, 2003. 1522 p.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade – Gestão de Segurança Pública, Violência e Controle Social**. Salvador: EDUFBA, 2005. 244 p.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2ª Edição, 4ª Tiragem. Curitiba: Editora Juruá, 2006. 303 p.

DESGUALDO, Marco Antônio. “A Polícia Judiciária, suas Incumbências Constitucionais e Respostas Rápidas às Infrações Penais”. P. 37/50. In MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000. 84 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2007. 800 p.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 16ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2004. 583 p.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Editora Martins Fontes. 568 p.

LAZZARINI, Álvaro. “Segurança Nacional e Segurança Pública na Constituição de 1988”. In **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Vol. 213, julho/setembro - 1998. P.11 a 21.

LAZZARINI, Álvaro. “Segurança Nacional e Segurança Pública na Constituição de 1988”. In **Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal**, Ano IV, n. 24, Fev-Mar 2004. P.156 a 159.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. 765 p.

MELO, Rui César. “O Papel da Polícia Militar na Segurança Pública e as Garantias Fundamentais do Indivíduo”. P. 23/35. In MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000. 84 p.

MORAES, Maurício Zanoide de. “Política Criminal. Constituição e Processo Penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos”. In **Revista Arquivos do Ministério da Justiça**, Brasília, Ano 51, Número 190, jul/dez 2006. P. 175 a 209.

MORAES, Bismael B. “Segurança Pública no Brasil e o Sistema Criminal”. In **Revista dos Tribunais**, ano 89, Vol. 780, outubro / 2000. P. 477 a 492.

MORAES, Bismael B. “Uma Introdução à Segurança Pública e à Polícia Brasileira na Atualidade”, p. 1/22. In MORAES, Bismael B. **Segurança Pública e Direitos Individuais**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000. 84 p.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 5ª Ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. 1215 p.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica** – Idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. 9 Edição, revista. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2005. 243 p.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Histórico da Guarda Civil**. Disponível em:

http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/seguranca_urbana/guarda_civil/historia/0002. Acesso em 26/09/2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Últimas Notícias**. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/noticias/ultimas_noticias/MySQLNoticia.2007-07-10.2401/view?searchterm=pronasci. Acesso em 14/09/2007.

PROJETO SIVAM. **Projeto SIVAM**. Disponível em: <http://www.sivam.gov.br/INDEX.HTM>. Acesso em 22/10/2007

SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. 286 p.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6ª Edição, rev., atual. e ampliada. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2006. 493 p.

SENADO FEDERAL. **Definição Legal da Polícia**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/senado/spol/asp/APS_DefinicaoLegal.asp. Acesso em: 25/09/2007.

SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e Polícia**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003. 638 p.

SILVA, José Afonso da **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª Edição. Ver. Atual. São Paulo:Malheiros Editores, 2006. 924 p.

SOARES, Plácido. **“Segurança Pública Questionada”**. Curitiba: Publicações Paradoxos, 1987, 116 p.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acompanhamento Processual**. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1968&classe=Inq&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 18/10/2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Jurisprudência**. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>. Acesso em 18/10/2007.

TUMA, Romeu. **“Segurança e Cidadania – Coletânea de Trabalhos”**. Brasília: Editora do Senado Federal, 2000, Vol. I. 388 p.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)