

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Dalton Abranches Safi

A Constituição da República Federativa do Brasil e o direito fundamental à
segurança pública

Mestrado em Direito

São Paulo
2018

Dalton Abranches Safi

A Constituição da República Federativa do Brasil e o direito fundamental à
segurança pública

Mestrado em Direito

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Direito, sob a orientação da Profa. Dra. Carolina Alves de Souza Lima.

São Paulo

2018

Banca examinadora

*Para Renata e Dante, dedico este
trabalho com todo o meu amor,
carinho e admiração.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me conceder a graça da vida, além de saúde e força para as missões diárias, sem as quais também não seria possível a execução deste trabalho.

Agradeço, também, profundamente:

À Professora Doutora Carolina Alves de Souza Lima, minha orientadora, tão paciente e prestativa, que incansavelmente guiou-me com os seus conhecimentos, sempre primando pela melhora e engrandecimento de seu orientando. A sua dedicação, bem como a impressionante gama de conhecimento jurídico que a lastreia, permanecerão em minha memória.

Ao Professor Doutor Motauri Ciocchetti de Souza, que no decorrer de sua disciplina mostrou-me o verdadeiro amor ao magistério, muitas vezes permanecendo com os seus discentes por muito mais tempo além do horário das aulas.

Ao Professor Doutor Oswaldo Henrique Duek Marques, docente de lhanza ímpar, que demonstrou grande cabedal na seara da interdisciplinaridade, trazendo a nodal relação entre o Direito e a Psicologia.

Ao Professor Doutor Paulo Adib Casseb, que me incentivou a realizar o curso de mestrado, acreditando que eu poderia alcançar esse objetivo, além de diariamente ensinar-me por meio de suas decisões judiciais novos conhecimentos jurídicos.

Ao Professor Doutor Eduardo Dias de Souza Ferreira, quando dos contatos realizados a respeito do tema de minha dissertação, vindo a indicar obras para o engrandecimento da pesquisa.

A todos os servidores da Justiça Militar Paulista que de alguma forma contribuíram para a realização desse sonho, especialmente à Ingrid Freire Moreno, Ulisses Nalone Defacio e Esther Polonini Toth, bem como ao estagiário Victor Ciocci.

À minha fantástica esposa, Renata, pela parceria de décadas; figura de incomparável força, gentileza, docilidade e alegria, que sempre me apoiou em absolutamente todos os momentos; mulher que eu amo.

Ao meu espetacular filho, Dante, razão maior da minha vida, que com o seu nascimento mostrou-me outro colorido no mundo, cujo amor incondicional que lhe tenho é maior do que tudo.

À minha maravilhosa mãe, Yara, extremamente batalhadora, de caráter e honrada, que me ensinou os valores corretos da vida, tendo papel central no forjar ao que hoje sou.

Ao meu destemido pai, Elias (*in memoriam*), que trabalhou muito durante toda a sua vida para dar boas condições aos seus, sempre valorizando a família e promovendo com amor a minha educação.

À minha gloriosa avó, Yolanda (*in memoriam*), minha segunda mãe, que ajudou a criar-me, cuidando de mim incansavelmente e abrindo mão de si mesma, privilegiando todas as vezes a sua família.

*Não precisas de muralhas! As muralhas
não te protegem, te isolam.*

(Richard Bach)

Dalton Abranches Safi

A Constituição da República Federativa do Brasil e o direito fundamental à
segurança pública

Resumo

A presente pesquisa tem por escopo investigar o tratamento conferido pela Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, no que diz respeito à segurança pública. Para tanto, opera-se primeiro a abordagem de alguns temas que possuem íntima conexão com o principal. Inicia-se com a análise dos direitos fundamentais, com atenção para a sua importância e significado, passando a relacionar tais direitos com as matérias atinentes a Estado, Constituição e democracia, além de seu indelével imbricamento com o princípio da dignidade da pessoa humana. Enfeixam-se os direitos fundamentais com a demonstração de sua dupla natureza. A pesquisa objetiva, então, a análise da Constituição Federal vigente, oportunidade em que busca discorrer sobre um panorama geral desse diploma normativo, com enfoque mais específico, no tocante à segurança e a segurança pública. Parte-se, ao final, para a questão nodal da pesquisa, com a verificação da natureza jurídica da segurança pública no bojo da Constituição Cidadã. Perquire-se, assim, se o *status* da segurança pública em sobredita Lei Maior é de direito fundamental, sendo defendido assertivamente, com alusão, ainda, à importância de tal categorização e em qual dimensão de direito fundamental a segurança pública se insere.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais; Estado; Constituição; Democracia; Dignidade da Pessoa Humana; Segurança; Segurança Pública; Segurança Cidadã; Polícia Comunitária; Polícia Cidadã; Direito à Paz.

Dalton Abranches Safi

The Constitution of the Federative Republic of Brazil and the fundamental right to public security

Abstract

The present research aims to investigate the treatment of public safety on the Constitution of the Federative Republic of Brazil, which was promulgated on the 5th of October, 1988. We will firstly explore themes that are closely connected to the main one. It begins with the analysis of fundamental rights, with attention to their importance and meaning, starting to relate these rights with matters pertaining to State, Constitution and democracy, as well as its indelible imbrication with the principle of the Dignity of the Human Person. Fundamental rights are bundled with the demonstration of their dual nature. The research, therefore, aims to analyze the current Federal Constitution, an opportunity in which it seeks to discuss a general panorama of this normative document, with a focus on security and public safety. At the end, we try to address the nodal question of the research, with the verification of the legal nature of public security on the Citizen Constitution. It is therefore possible to ascertain whether the status of public security in the Major Law is that of a fundamental right, being defended assertively, also referring to the relevance of such categorization and in which dimension of fundamental right public security it is inserted.

Keywords: Fundamental Rights; State; Constitution; Democracy; Dignity of the Human Person; Safety; Public security; Citizen Security; Community Policing; Citizen-oriented Police; Right to Peace.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	11
2. DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO LIMITES À ATUAÇÃO DO ESTADO .	16
2.1. Direitos Fundamentais, Direitos Humanos e Direitos Humanos Fundamentais	17
2.2. Direitos Fundamentais e Constituição	24
2.3. Direitos Fundamentais e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana ..	33
2.4. Direitos Fundamentais: características e dupla natureza	37
3. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A SEGURANÇA PÚBLICA	43
3.1. Panorama geral sobre a Constituição brasileira	43
3.2. Constituição brasileira e o direito à segurança	50
3.3. Constituição brasileira e a segurança pública	54
4. SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	63
4.1. Natureza jurídica da segurança pública no ordenamento jurídico doméstico	63
4.2. Relevância da categorização da segurança pública como direito fundamental	70
4.3. Dimensão de direito fundamental em qual se insere a segurança pública	81
5. CONCLUSÃO	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91

1. INTRODUÇÃO

A busca do ser humano para viver em segurança, protegendo-se e também aos seus, é antiga, vindo a embrenhar-se, inicialmente, na luta contra animais selvagens. No entanto, e cada vez mais, a principal preocupação do ser humano não se dá em relação às demais espécies, mas sim no tocante aos seus próprios pares. Isso porque no decorrer de nossa história as maiores atrocidades cometidas contra o ser humano, com a causação de mortandade em larga escala, deveram-se a atos praticados pelo próprio homem. É estarrecedor verificarmos que a espécie humana se digladiava e guerreava pelos mais variados motivos.

Paulo Roberto de Almeida, doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas e diplomata de carreira, esclarece-nos que “a humanidade tem conhecido a guerra por mais de nove décimos do tempo decorrido desde o estabelecimento das primeiras civilizações sedentárias (mas várias guerras foram conduzidas por sociedades nômades, como os hunos e os mongóis).”¹

É justamente em razão dessa profusão de condutas bestas, de atos de guerra, que o ser humano deve, sempre e com mais vigor, empreender esforços na busca da paz, a qual é considerada hodiernamente por parte da doutrina como direito fundamental de quinta dimensão. É sabido, porém, que a tarefa de imprimir a paz é hercúlea.

A partir da construção do Estado moderno e do monopólio do poder em suas mãos, muitas questões se levantam quanto ao uso da força pelo Estado, a fim de que os direitos fundamentais dos cidadãos não sejam vilipendiados. A vida em sociedade e sob a égide de um Estado soberano revela enormes tensões entre violência, criminalidade, atuação estatal e proteção dos direitos fundamentais. Por essa razão, o poder público somente deve utilizar-se da força em situações extremamente necessárias e ainda assim com a efetivação de atos

¹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Porque o mundo não vive em paz?** Breve exame das razões possíveis. Disponível em: <<http://domtotal.com/colunas/detalhes.php?artId=1946>>. Acesso em: 28 out. 2017.

permeados de razoabilidade e de proporcionalidade, sem o qual a busca da paz nunca será alcançada.

Nesse processo construtivo do alcance da paz, tem-se como contraponto o fato de os países possuírem problemas internos na área de segurança, com índice de criminalidade crescente. E esse aumento no quantitativo de delitos faz com que muitas pessoas, por autoproteção, pratiquem uma *política de isolacionismo*, vindo a fechar-se *dentro de seu mundo*, restringindo o seu espectro de relações. Para João Gaspar Rodrigues², o sentimento de medo e insegurança, cada vez mais difundido nas grandes cidades do mundo, propiciou aos indivíduos *erguerem seus muros*, tanto no sentido literal da palavra – com a colocação de grades em suas residências, em seus ambientes de trabalho e em seus espaços de lazer –, como no sentido metafórico, ao aporem uma barreira nas relações sociais.

O problema da criminalidade em vasta escala não é diferente em nosso país, sendo que a maioria dos Estados da Federação enfrenta grandes problemas na área da segurança pública; premente destacar os delitos de sangue, sexuais, corrupção, contra o patrimônio, tráfico ilícito de entorpecentes e organização criminosa, bem como aqueles inseridos no campo da violência de gênero e da violência doméstica.³

² RODRIGUES, João Gaspar. **Atividade policial, direitos fundamentais e controle externo**. Curitiba: Juruá, 2016, p. 54.

³ No tocante ao incremento da criminalidade no Brasil, interessante se faz trazer o aludido por Marcial Duarte Coêlho: “Um dos mais ventilados estudos estatísticos a respeito da criminalidade brasileira, por exemplo, é aquele denominado Mapa da Violência. Em sua última edição, lançada no ano de 2016, constata-se que, entre 1980 e 2014, morreram perto de 1 milhão de pessoas (967.851) vítimas de disparo de algum tipo de arma de fogo. Nesse período, o número de vítimas/ano passou de 8.710, em 1980, para 44.861, em 2014, o que representa um crescimento de 415,1%. Comparativamente, o crescimento populacional foi de 65% no mesmo intervalo. Essa eclosão das mortes foi alavancada, de forma quase exclusiva, pelos homicídios por arma de fogo, que cresceram 592,8%. O volume de 2014 é sete vezes maior do que o de 1980 (WASELFSZ, 2016). Mas, se considerar todos os tipos de homicídios (vale dizer, *com e sem arma de fogo*) [grifos do autor], o incremento dos números absolutos apontados pela referida pesquisa é ainda maior e, por isso, mais preocupante. Saiu-se de 13.910 mortes registradas no ano de 1980 para 58.946 no ano de 2014. Atualmente, é como se, por ano, mais do que a população toda de uma cidade como Campos do Jordão, no interior paulista, se extinguisse devido a homicídios. [...] Em relação a outros delitos que não homicídios, os dados são igualmente assustadores. Considerando os números de todo o Brasil, registraram-se no ano de 2014, por exemplo: 43.950 delitos de estupro; 263.649 furtos de veículos; 239.432 roubos de veículos; e 1.762 roubos seguidos de morte, os latrocínios (SINESP, 2016).” **Direito fundamental à segurança (pública):** tão importante quanto desrespeitado. Disponível em: <<http://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/view/304/132>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

Ainda que o cenário de quantitativo de crimes nos espante, não há de se difundir na sociedade a cultura do medo, da intranquilidade e do terror, sendo que, em tal missão, parte da mídia, especialmente a de cunho sensacionalista, em nada contribui. Isso porque ao fomentarmos a cultura do medo no seio social cria-se a falsa percepção ao cidadão de que o Estado, representado pelos órgãos e agentes que atuam na área de segurança pública, pode praticar excessos no combate ao crime, com o enganoso argumento de que seriam justificáveis para o alcance da tranquilidade da sociedade.

O poder público, em nenhuma área de atuação, pode perpetrar arbitrariedades com a vã justificativa de que prestariam, em alguma medida, para solucionar ou amenizar problemas sociais. O argumento de que excessos estatais possam ser praticados em nome de maior proteção à segurança do cidadão é sub-reptício e juridicamente falacioso. O Estado, representado por seus órgãos e agentes, deve ser o primeiro a dar o exemplo de respeito às leis, isto na acepção ampla do que se entende por legislação.

Feitas essas considerações, pontua-se que o foco central do presente trabalho consiste em indagar se a segurança pública é um direito fundamental e quais são os limites à atuação estatal.

Estamos, portanto, no campo da segurança pública, a qual trata efetivamente do dever prestacional do ente federativo abstrato e de direito e responsabilidade de todos, cujo objetivo é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (artigo 144, “caput”, da Constituição Cidadã).

Porém, antes de o mergulho na segurança pública, tema que terá como recorte metodológico o direito pátrio hodierno traduzido pela Constituição da República de 1988, será abordada a temática dos direitos fundamentais, sem procurar o esgotamento da matéria. A abordagem, “a priori”, do tema direitos fundamentais se faz necessária, para demonstrar a nodal importância de tais tipos de direitos dentro de Estados Constitucionais Democráticos, como o do Brasil.

Isso porque quando houver na presente dissertação o enfrentamento específico do ordenamento jurídico pátrio, perquirir-se-á o tratamento conferido pela nossa Constituição à segurança pública. De forma mais específica, debruçar-se-á na questão de a segurança pública ter sido ou não categorizada como direito fundamental em nossa Lei Maior, sendo essa a pujante indagação que buscar-se-á equacionar.

Por isso é que uma tríade de temas, que se integram e se harmonizam, cabe ser posta. Primeiro, os direitos fundamentais. Segundo, a efetivação de um panorama geral sobre a Constituição do Brasil. Terceiro, a segurança pública na Lei Maior brasileira, com a retina mirada para a sua natureza jurídica. Ao sistematizar metodologicamente dessa forma entendemos que a resposta sobre o *status* da segurança pública no ordenamento brasileiro, e a relevância e os consequentes de tratar de tal matéria, será mais lógica e cristalina de explanar.

Quanto ao primeiro tema, direitos fundamentais, será tratado embrionariamente dos aspectos e das diferenciações de tais direitos com os direitos humanos e com os direitos humanos fundamentais. Posteriormente, cuidaremos de diversas questões entrelaçadas aos direitos fundamentais, ou seja, aquilo que com eles se relaciona, como a Constituição, aí jungindo o Estado de Direito e a democracia. Discorrido sobre tais matérias, partir-se-á para o núcleo essencial dos direitos fundamentais, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana. O enfeixe da temática dos direitos fundamentais ocorrerá com o delineamento de suas características e a explicitação de sua dupla natureza.

Posteriormente, será realizado um panorama geral sobre a Constituição do Brasil de 1988, vindo a abordar, dentre outras questões, o seu caráter amplamente democrático e a forte ampliação dos direitos fundamentais.

Com os temas acima sedimentados, será cuidado do tratamento conferido pela Constituição Federal brasileira a respeito da segurança pública. Para o desempenho de tal mister haverá a abordagem de questões atinentes aos seguintes temáticos: a) direito à segurança, único categorizado, nos artigos 5º, “caput” e 6º, “caput”, da Lei Maior brasileira como direito fundamental individual

e social; b) ordem pública, com a modificação de seu panorama e conceito diante da realidade hodierna; c) atuações estatais, omissivas e comissivas, tanto para não praticar ingerência indevida nas escolhas do indivíduo quanto para resguardar a vida e o patrimônio do cidadão e, d) delineamento a respeito dos órgãos que fazem parte da segurança pública, sendo que, quanto a este último tema, é relevante assentar que não se buscará descrever com intenso nível de detalhamento tais órgãos, mas sim o necessário para o entendimento das atribuições de cada um, vez que este trabalho possui fim outro, o de buscar compreender se a segurança pública no direito pátrio trata-se ou não de direito fundamental.

Portanto, e como visto, o objetivo precípua da dissertação em baila é o emolduramento da natureza jurídica da segurança pública na Constituição brasileira de 1988 e os consequentes advindos de sua natureza.

Para a construção do presente trabalho foram realizadas pesquisas em obras nacionais e estrangeiras, bem como no campo da jurisprudência.

Busca-se com este escrito contribuir com a discussão de tema instigante e de relevância, porém pouco tratado no ordenamento jurídico pátrio. A intenção é que a segurança pública ganhe amplitude nos estudos que permeiam a seara doméstica, mormente no que tange ao seu enfoque constitucional.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO LIMITES À ATUAÇÃO DO ESTADO

Desde o agrupamento dos seres humanos em comunidades organizadas pode se dizer da presença do direito à segurança pública, o qual foi cunhado de maior eficácia social quando do advento do Estado moderno.

Nesse sentido, afirma Valter Foleto Santin,

O direito à segurança pública sempre esteve presente na história da humanidade, tanto nas fases de tribos, cidades, impérios, reinos e sociedade como no Estado moderno, pelo fornecimento de proteção ao povo para garantia da paz e tranquilidade da convivência social, especialmente o direito de propriedade e da incolumidade pessoal, por meio da atuação da polícia ou guarda similar.⁴

E como veremos mais adiante, a relação da segurança pública com os direitos fundamentais é revestida de imbricação ímpar, sendo relevante dizer que os direitos fundamentais tiveram a sua gênese no acima referido Estado moderno, tal como ora se expõe.

O Estado moderno, marcado pelo liberalismo, aloca-se no período da idade contemporânea, cujo marco inicial se deu com as Revoluções Francesa e Americana do final do século XVIII. Para Carlos Ari Sundfeld⁵, o que existe de relevante em tal período é o fato de que as pessoas dotadas para exercer o poder político deixaram apenas de impor normas a terceiros, cabendo-lhes também obediência, quando de suas atuações, a determinadas normas jurídicas, as quais possuíam o objetivo de impor limites ao poder e permitir consequentemente o controle do poder pelos seus destinatários. Prossegue o autor com o raciocínio de que o Estado moderno, dentro da idade contemporânea, é também organizado com o fito de limitar e controlar o seu poder, vindo a ser cunhado, então, o conceito de Estado de Direito, consistente naquele que efetiva as suas atividades debaixo da ordem jurídica.

⁴ SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013, p. 45.

⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 5. ed. 7. tir. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 35.

Segundo Norberto Bobbio⁶, o Estado moderno promoveu uma inversão na relação entre Estado e cidadãos, passando-se da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos dos cidadãos, com o surgimento de um modo diferente de encarar a relação política, não mais predominantemente sob a ótica do soberano, mas sim do cidadão, em consonância com a afirmação da teoria individualista da sociedade em contraposição à organicista tradicional. Para esse autor, houve com o Estado moderno a ampliação do âmbito dos direitos do homem, oriunda da passagem do homem abstrato para o homem concreto. Bem por isso, afirma Norberto Bobbio que os direitos do homem, na concepção de sua fundamentalidade, nasceram no início da era moderna, juntamente com a concepção individualista da sociedade.

Realizados esses apontamentos, parte-se para realizar a abordagem específica dos direitos fundamentais, base necessária para a compreensão do quão relevante é a categorização de determinado direito como fundamental, na acepção estrito-jurídica da palavra.

2.1. Direitos Fundamentais, Direitos Humanos e Direitos Humanos Fundamentais

Não é de hoje a confusão terminológica a respeito da expressão direitos fundamentais, sendo utilizadas “outras expressões, tais como ‘direitos humanos’, ‘direitos do homem’, ‘direitos subjetivos públicos’, ‘liberdades públicas’, ‘direitos individuais’, ‘liberdades fundamentais’ e ‘direitos humanos fundamentais’”⁷.

No entanto, a delimitação do que deve ser compreendido como direito fundamental é de todo relevante, pois o objetivo do presente escrito é a verificação da existência ou não, dentro da Constituição brasileira atual, do direito fundamental à segurança pública. Porém, para se operar sobredita delimitação há de se tratar também de outras expressões, sendo que dentre as diversas

⁶ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 02-03.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 27.

existentes optou-se por cuidar de duas: direitos humanos e direitos humanos fundamentais, esta última advinda da concepção do direito de vanguarda.

Em relação aos direitos humanos fixe-se que há divergência sobre a sua origem, não sendo desarrazoado, todavia, assentar que o primeiro documento surgiu no século VI antes de Cristo, tratando-se do cilindro de Ciro, rei da Pérsia, cujo conteúdo descreve os seus feitos, como a libertação de escravos, a possibilidade de opção religiosa e a igualdade racial.⁸

Depois de longa construção histórica, com forte influência também dos valores do cristianismo, pode-se afirmar que os direitos humanos traduzem aquilo que há de mais caro aos indivíduos, como o respeito a uma vida digna, agasalhada em todos os seus matizes.

Nesse prumo, pode se dizer que os direitos humanos, conforme André de Carvalho Ramos,

[...] consistem em um conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade. Os direitos humanos são os direitos essenciais e indispensáveis à vida digna. Não há um rol predeterminado desse conjunto mínimo de direitos essenciais a uma vida digna. As necessidades humanas variam e, de acordo com o contexto histórico de uma época, novas demandas sociais são traduzidas juridicamente e inseridas na lista dos direitos humanos.⁹

Pode-se assentar que os direitos humanos são aqueles que plainam, essencialmente, na seara do direito internacional, sendo-lhes conferido maior importância, contudo, após o fim da Segunda Guerra Mundial, a qual culminou com a criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, e com a

⁸ No tocante ao cilindro de Ciro, tem-se a seguinte lição: “Conhecido hoje como o Cilindro de Ciro, este registo antigo foi reconhecido como a primeira carta dos direitos humanos do mundo. Está traduzido nas seis línguas oficiais das Nações Unidas e as suas estipulações são análogas aos quatro primeiros artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em 539 a.C., os exércitos de Ciro, O Grande, o primeiro rei da antiga Pérsia, conquistaram a cidade da Babilônia. Mas foram as suas ações posteriores que marcaram um avanço muito importante para o Homem. Ele libertou os escravos, declarou que todas as pessoas tinham o direito de escolher a sua própria religião, e estabeleceu a igualdade racial. Estes e outros decretos foram registrados num cilindro de argila na língua acádica com a escritura cuneiforme.” PENASSO, Filipe. **O Cilindro de Ciro**. Disponível em: <<http://www.penapensante.com.br/2015/08/o-cilindro-de-ciro.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 27.

elaboração, dentre outros diplomas, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948.

Consoante Sidney Guerra¹⁰, o século XX ficou registrado pelas graves consequências para a humanidade surgidas da eclosão de pujantes conflitos mundiais, sendo certo asseverar que, numa violação de direitos humanos sem precedentes, a Segunda Guerra¹¹ operou-se como um marco de afronta à dignidade da pessoa humana. No pós-guerra os direitos da pessoa se avultaram, consagrando-se internacionalmente, como uma resposta às atrocidades efetuadas no decorrer da Segunda Guerra. As Organizações das Nações Unidas, prossegue o autor, estabeleceu-se com o objetivo de preservar as futuras gerações do *flagelo da guerra*, segundo se observa no preâmbulo de seu institutivo, cabendo, assim, encontrar-se envolvida em todas as grandes crises incidentes no âmbito da sociedade internacional, de onde se extrai que as Nações Unidas possuem a sua atuação destinada para a manutenção da paz e para a segurança internacional, bem como para a valorização e a proteção da pessoa humana.

Ainda em relação ao século XX, pontua Jane Reis Gonçalves Pereira¹² que por volta de sua metade os direitos do homem retornaram a ostentar o prestígio que desde as revoluções liberais não lhes era dado. Afirma também a autora que no plano nacional isto se revelou pelos amplos catálogos de direitos fundamentais inseridos nas cartas políticas elaboradas a partir do pós-guerra, sendo que no plano internacional a Declaração Universal, de 1948, operou o início do processo de generalização da tutela internacional dos direitos humanos.

¹⁰ GUERRA, Sidney. **Direitos humanos**: na ordem jurídica internacional e reflexos na ordem constitucional brasileira. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 47.

¹¹ A respeito da Segunda Guerra Mundial, tem-se a lição de Hannah Arendt: “Compreender não significa negar o ultrajante, subtrair o inaudito do que tem precedentes, ou explicar fenômenos por meio de analogias e generalidades tais que se deixa de sentir o impacto da realidade e o choque da experiência. Significa antes examinar e suportar conscientemente o fardo que os acontecimentos colocaram sobre nós - sem negar sua existência nem vergar humildemente a seu peso, como se tudo o que de fato aconteceu não pudesse ter acontecido de outra forma. Compreender significa, em suma, encarar a realidade, espontânea e atentamente, e resistir a ela - qualquer que seja, venha a ser ou possa ter sido.” ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 21.

¹² PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Apontamentos sobre a aplicação das normas de direito fundamental nas relações jurídicas particulares. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 133.

Insta dizer que o contexto histórico efetivamente influencia a concepção dos direitos humanos de cada época¹³, mas o valor supremo da vida digna há de sempre remanescer, cabendo à esfera internacional buscar a produção de diplomas normativos, os quais devem ser integralmente atendidos.¹⁴

Nesse cenário, não obstante a segurança pública comportar ser tratada por cada país, de “per si”, é certo que o respeito aos valores dos direitos humanos deve estar presente quando da prestação da segurança pelo poder público, independentemente de qual seja o Estado. E isso efetivamente acaba por ocorrer através dos direitos fundamentais, que são a positivação dos direitos humanos em dado ordenamento jurídico.

A assertiva acima aposta merece detalhamento. Quando os direitos humanos são entronizados na Constituição de determinado Estado passam a ser denominados direitos fundamentais. Os direitos fundamentais, portanto, são aqueles positivados na ordem interna dos Estados Democráticos de Direito.

Nessa vereda, tem-se o diapasão de Dirley da Cunha Júnior,

Preliminarmente, é preciso esclarecer que os direitos fundamentais não passam de direitos humanos positivados nas Constituições estatais. Nessa perspectiva, há forte tendência doutrinária, à qual aderimos, em reservar a expressão ‘*direitos fundamentais*’ para designar os direitos humanos positivados em nível interno, enquanto a ‘*direitos humanos*’ no plano das declarações e convenções internacionais. De conseguinte, os direitos fundamentais são direitos assentes na ordem jurídica.¹⁵

¹³ Segundo Miguel Reale é necessário “reconhecer que o tempo entranha a vida toda do Direito, visto não poder este ser concebido como uma estrutura estática: a sua vida é a projeção de suas significações no tempo.” **O Direito como experiência**: introdução à epistemologia jurídica. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 218.

¹⁴ Nesse prumo, tem-se a lição de Dirley da Cunha Júnior: “Os direitos humanos compreendem, assim, todas as prerrogativas e instituições que conferem a todos, universalmente, o poder de existência digna, livre e igual. Cuida-se da expressão mais utilizada no âmbito das declarações internacionais, por refletir exatamente a preocupação da comunidade internacional com a proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos de todas as pessoas e dos povos, independente de sua nacionalidade, vinculação política e opção ideológica. São exemplos dessas declarações: a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU; Convenção Americana de Direitos Humanos. Convenção Europeia de Direitos Humanos; Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.” CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 484.

¹⁵ *Ibid.*, p. 485.

E por serem direitos humanos positivados, os direitos fundamentais¹⁶ igualmente tiveram o seu fortalecimento apenas na segunda metade do século XX¹⁷, com a promulgação pelos Estados de Constituições democráticas.

Nessa linha, assevera Nina Beatriz Stocco Ranieri¹⁸ que o Estado Constitucional Democrático, de traços marcadamente sociais e intervencionistas, foi notadamente observado desde a segunda metade do século XX, com as seguintes características: a) a utilização de sistemas políticos democráticos; b) a supremacia da Constituição no tocante à produção jurídica, a aplicação e a interpretação das leis; c) a obediência da vontade legislativa ao conteúdo de justiça previsto na Constituição; d) a propagação do conteúdo de justiça por intermédio de princípios e valores por todo o sistema jurídico; e) a aplicabilidade da Constituição, que também alcança as relações privadas e não apenas os poderes públicos; f) a ampliação do reconhecimento e proteção dos direitos humanos, com valorização do indivíduo no campo público e privado.

Relevante aduzir que a solidificação explícita da diferença entre os direitos fundamentais e os direitos humanos é trazida por Ingo Wolfgang Sarlet¹⁹, o qual aduz que o termo direitos fundamentais é aplicável para os direitos do ser humano reconhecidos e positivados na seara do direito constitucional positivo de determinado Estado, sendo que a expressão direitos humanos teria 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 específica ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, traduzindo um inequívoco caráter supranacional (internacional)²⁰. Prossegue o autor com a afirmação de

¹⁶ “A expressão ‘direitos fundamentais’ tem sido utilizada, nas últimas décadas, pela doutrina e pelos textos constitucionais, para designar o direito das pessoas, em face do Estado, que constituem objeto da Constituição.” CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 14. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 679-680.

¹⁷ “Pobre em catástrofes históricas este século na verdade não foi: duas guerras mundiais, Auschwitz, Nagasaki, logo Harrisburg e Bhopal, e agora Chernobyl.” BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**. 1. ed. São Paulo: Ed. 34, 2010, p. 07.

¹⁸ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri, SP: Manole, 2013, p. 56 e 58.

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 29-31.

²⁰ A diferença entre direitos fundamentais e direitos humanos também é trazida na lição de Motauri Ciochetti de Souza, no momento em que elenca os respectivos conceitos: “Por direitos fundamentais podem ser entendidos aqueles assim definidos pelo ordenamento jurídico vigente. Em outras palavras, ‘são os direitos reconhecidos e positivados pelo ordenamento jurídico de determinado Estado’, num dado

que para Pérez Luño o critério mais adequado para diferenciar sobreditos direitos é o da concreção positiva, uma vez que a expressão direitos humanos se revelou conceito de contornos mais amplos e imprecisos do que a noção de direitos fundamentais, de tal sorte que estes possuem sentido mais preciso e restrito, na medida em que constituem o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, cuidando-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.

A referência acima feita a Antonio Enrique Perez Luño é relevante, pois se trata de um dos autores mais importantes no cenário mundial quanto a seara de que aqui se trata.

Nesse prumo, traz-se a lume os dizeres de Antonio Enrique Perez Luño a respeito dos direitos humanos e dos direitos fundamentais,

Los términos 'derechos humanos' y 'derechos fundamentales' son utilizados, muchas veces, como sinónimos. Sin embargo, no han faltado tentativas doctrinales encaminadas a explicar el respectivo alcance de ambas expresiones. Así, se ha hecho hincapié en la propensión doctrinal y normativa a reservar el término 'derechos fundamentales' para designar los derechos a nivel interno, en tanto que la fórmula 'derechos humanos' sería la más usual para denominar los derechos naturales positivados en las declaraciones y convenciones internacionales, así como a aquellas exigencias básicas relacionadas con la dignidad, libertad e igualdad de la persona que no han alcanzado un estatuto jurídico-positivo.²¹

Há doutrina, no entanto, que ao invés de diferenciar os direitos humanos e os direitos fundamentais acaba por conjugá-los, derivando daí a expressão direitos humanos fundamentais²².

momento histórico, motivo por que comportam delimitação espacial e temporal. [...] Direitos humanos podem ser definidos como aqueles reconhecidos em normas internas e em documentos internacionais, independentemente de qualquer vinculação do indivíduo com determinada ordem constitucional. Refletem posições jurídicas subjetivas, com validade supranacional." SOUZA, Motaury Ciocchetti de. **Ministério Público e o princípio da obrigatoriedade**: ação civil pública, ação penal pública. São Paulo: Método, 2007, p. 25-26.

²¹ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos fundamentales**. 7. ed. Madri: Tecnos, 1998, p. 44.

²² "O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal, e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana pode ser definido como *direitos humanos fundamentais*." [grifos do autor] MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**:

Nessa vertente, afirma Ingo Wolfgang Sarlet²³ que no âmbito da discussão em torno da melhor terminologia a ser adotada deve ser realmente destacada a existência do uso mais recente da expressão direitos humanos fundamentais. Em relação ao novo termo direitos humanos fundamentais e as expressões direitos humanos e direitos fundamentais, assevera esse autor, no entanto, não parecer existir um conflito tão acentuado, já que não se deixa de reconhecer a conexão íntima entre os direitos em tela, pelo fato de que as diferenças apontadas radicam em alguns critérios específicos, como é o caso, especialmente, do plano da positivação.

Há ainda a doutrina cunhada por José Afonso da Silva²⁴, que traz como sinônimo as expressões direitos humanos fundamentais e direitos fundamentais do homem, com a preferência, no entanto, da utilização desta última expressão.

A dissertação ora elaborada fixar-se-á na expressão direitos fundamentais, isto por entender ser consentâneo, juridicamente, quando do enfrentamento do tema da segurança pública frente a Constituição da República Federativa do Brasil atual.

E para reforçar que o termo direitos fundamentais é o que cabe ser adotado neste trabalho, pontue-se que abordaremos mais enfaticamente os artigos 5º, “caput” e 6º, “caput”, ambos da Constituição brasileira, os quais se encontram inseridos em seu Título II, nominado “Direitos e Garantias Fundamentais”.

Antes, no entanto, do tratamento específico da Lei Maior brasileira, com o fito de debulhar o tema posto nesta dissertação, cabe se debruçar sobre a íntima

teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017, p. 20.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 33.

²⁴ “‘Direitos fundamentais do homem’ constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de se referir a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, *no nível do direito positivo*, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo ‘fundamentais’ acha-se 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; fundamentais ‘do homem’ no sentido de que a todos, por igual, devem ser não apenas fortemente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. ‘Do homem’, não como macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana. ‘Direitos fundamentais do homem’, significa ‘direitos fundamentais da pessoa humana’, ou ‘direitos humanos fundamentais’. SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 56.

relação entre os temas direitos fundamentais e Constituição, encarada esta no que tange aos Estados Democráticos de Direito em geral.

2.2. Direitos Fundamentais e Constituição

Necessário se faz aludir à significativa importância das Constituições dos Estados Democráticos de Direito, para a concretização, na ordem interna, dos direitos fundamentais.

Nessa seara, fixa-se que primeiro surgiu o constitucionalismo²⁵, advindo da passagem do Estado Absoluto para o Estado Liberal²⁶, na qual rompeu-se a concentração dos poderes que se encontravam nas mãos do monarca, sendo adotada a Teoria da Divisão de Poderes de Barão de Montesquieu, além de o respeito aos valores da Revolução Francesa, quais sejam, a liberdade, a igualdade e a fraternidade. O constitucionalismo moderno surgiu, portanto, no final do século XVIII, prosseguindo até meados do século XX.

No tocante ao constitucionalismo moderno, relevante se faz mencionar o diapasão de Regina Maria Macedo Nery Ferrari²⁷,

[...] o constitucionalismo moderno designa um momento, um movimento político, social, cultural, que questiona o domínio político e sugere uma nova forma de ordenação e fundamentação do poder político... Portanto, exprime uma ideologia que, correspondendo à cristalização dos valores mais importantes de uma sociedade, leva a entender a sociedade estatal a partir das instituições que exercem o poder no Estado, por exemplo, o governo, o parlamento, os tribunais, a administração pública, o que equivale a dizer que tais instituições

²⁵ Jane Reis Gonçalves Pereira traz a assertiva de que o constitucionalismo, juntamente com os direitos humanos, é o substrato do Estado Liberal: “[...] a Constituição surge como o instrumento de afirmação e realização dos direitos humanos, tendo por papel fundamental estabelecer um sistema adequado de contenção dos poderes estatais. O *constitucionalismo* e os *direitos humanos* são os pilares sobre os quais se erige o Estado Liberal, que vem a substituir o Estado Absoluto.” [grifo da autora] Op. cit. p. 123-124.

²⁶ A respeito do papel do Estado Liberal, tem-se a lição de Paulo Adib Casseb: “A partir da Revolução Francesa, no final do século XVIII, e durante o século XIX, prevaleceu no cenário mundial o chamado Estado liberal, devido ao imediato desejo de conferir ao indivíduo uma maior liberdade possível, em contraposição ao absolutismo. E o papel do Estado, segundo a concepção liberal, limitava-se somente à manutenção da ordem e a garantia da justiça na sociedade, por isso a atuação do Estado era restrita aos casos de perturbação da ordem.” **Função social da propriedade**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, 2000, p. 17.

²⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 53-55.

devem realizar uma determinada conduta, ou seja, aquela que traduz os ideais da comunidade. [...]. A realização da concepção moderna do constitucionalismo só foi possível com o advento das Constituições escritas, o que propicia, pela publicidade da estrutura do poder, pela garantia dos direitos, o afastamento das incertezas e dúvidas sobre direitos e limites do poder e dá consequente segurança pela compreensão do poder. Desse modo, a valorização do documento escrito tem seu desenvolvimento determinado a partir das Constituições dos Estados americanos, pela Constituição norte-americana de 1776 e pela Revolução Francesa.

Insta dizer que na metade do século XX sobreveio o que a doutrina chamou de neoconstitucionalismo²⁸, emanado após a Segunda Guerra Mundial, que trouxe a Constituição definitivamente para o ápice do ordenamento jurídico, conferindo-lhe força normativa.

A respeito da força normativa da Constituição vale citar a lição de Konrad Hesse²⁹,

A Constituição jurídica não significa simples pedaço de papel, tal como caracterizada por Lassalle. Ela não se afigura 'impotente para dominar, efetivamente, a distribuição de poder', tal como ensinado por Georg Jellinek e como, hodiernamente, divulgado por um naturalismo e sociologismo que se pretende cético. A Constituição não está desvinculada da realidade histórica concreta do seu tempo. Todavia, ela não está condicionada, simplesmente, por essa realidade. Em caso de eventual conflito, a Constituição não deve ser considerada,

²⁸ No tocante ao neoconstitucionalismo, tem-se o ensinamento de Dirley da Cunha Júnior: "O Constitucionalismo moderno, forjado no final do século XVIII a partir dos ideais iluministas da limitação do poder, permaneceu inquestionável entre nós até meados do século XX, ocasião em que se originou, na Europa, um novo pensamento constitucional voltado a reconhecer a supremacia material e axiológica da Constituição, cujo conteúdo dotado de força normativa e expansiva, passou a condicionar a validade e a compreensão de todo o Direito e a estabelecer deveres de atuação para os órgãos de direção política. Esse pensamento, que recebeu a sugestiva denominação de neoconstitucionalismo, proporcionou o florescimento de um novo paradigma jurídico: o Estado Constitucional de Direito. Isso se deveu notadamente em razão do fracasso do Estado Legislativo de Direito, no âmbito do qual o mundo, pasmado, testemunhou uma das maiores barbáries de todos os tempos, com o genocídio cometido pelo governo nacional socialista alemão provocando o holocausto que exterminou milhões de judeus, pelos nazistas, entre 1939 e 1945, nos países ocupados pelas tropas do Reich hitlerista. Com efeito, até a Segunda Grande Guerra Mundial, a teoria jurídica vivia sob a influência do Estado Legislativo de Direito, onde a Lei e o Princípio da Legalidade eram as únicas fontes de legitimação do Direito, na medida em que uma norma jurídica era válida não por ser justa, mas sim, exclusivamente, por haver sido posta por uma autoridade dotada de competência normativa. O neoconstitucionalismo representa o constitucionalismo atual, contemporâneo, que emergiu como uma reação às atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial, e tem ensejado um conjunto de transformações responsável pela definição de um novo direito constitucional, fundado na dignidade da pessoa humana. O neoconstitucionalismo destaca-se nesse contexto, como uma nova teoria jurídica a justificar a mudança de paradigma, de Estado Legislativo de Direito, para Estado Constitucional de Direito, consolidando a passagem da Lei e do Princípio da Legalidade para a periferia do sistema jurídico e o trânsito da Constitucionalidade para o centro de todo o sistema, em face do reconhecimento da força normativa da Constituição, com eficácia jurídica vinculante e obrigatória, dotada de supremacia material e intensa carga valorativa." (op. cit., p. 34-35).

²⁹ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1991, p. 25-26.

necessariamente, a parte mais fraca. Ao contrário, existem pressupostos realizáveis (*realizierbare Voraussetzungen*) que, mesmo em caso de confronto, permitem assegurar a força normativa da Constituição. Somente quando esses pressupostos não puderem ser satisfeitos, dar-se-á a conversão dos problemas constitucionais, enquanto questões jurídicas (*Rechtsfragen*), em questões de poder (*Machtfragen*). Nesse caso, a Constituição jurídica sucumbirá em face da Constituição real. Essa constatação não justifica que se negue o significado da Constituição jurídica: o Direito Constitucional não se encontra em contradição com a natureza da Constituição.

Insta dizer que o neoconstitucionalismo³⁰ não apenas contribuiu para o engrandecimento da relevância da Constituição, com a devida normatividade de seu *corpo*, tendo auxiliado ainda na mudança do conceito de nacionalismo, fortemente desvirtuado para justificar práticas atrozes, principalmente durante a Segunda Guerra Mundial.

Com o neoconstitucionalismo o sentimento nacionalista deixa de ser apegado à raça, ao costume, à cultura, guinando para um sentimento de respeito à Constituição do Estado, aos valores democráticos que nela se inserem.

Dessa guinada deriva o termo patriotismo constitucional, cunhado no final do século XX. Dirley da Cunha Júnior³¹ afirma que essa paradigmática mudança de entender e aplicar o Direito, ocasionada pelo neoconstitucionalismo, acabou por favorecer o nascimento de um sentimento constitucional universal, baseado na lealdade e no respeito às Constituições. Tal quadro se destaca, sobretudo, em Estados cujos governos arbitrários foram os responsáveis pelas maiores violações aos direitos humanos da história do século XX, como a Alemanha.

Segundo Dirley da Cunha Júnior³², na Alemanha, em razão de seu passado histórico comprometido pela existência de um nacionalismo exacerbado e xenófobo, condutor do nazismo, buscou-se um novo modelo de identificação

³⁰ Em que pese ser adotado neste trabalho o entendimento da existência do neoconstitucionalismo necessário se faz salientar haver posicionamento que não admite o seu advento, sendo citada, neste mister, a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Cabe perguntar se não estaria diante dos nossos olhos um novo constitucionalismo: um constitucionalismo pós-moderno ou neoconstitucionalismo? A resposta, hoje, parece-me dever ser negativa. Se numerosas são as concepções que atualmente se entrecrocaram quanto à teoria da Constituição, a maioria delas desinteressada da preocupação com a limitação do Poder – o cerne tradicional do constitucionalismo –, nenhuma ainda se impôs incontestavelmente, nem tem reflexos indiscutíveis nas Constituições mais recentemente promulgadas.” **Princípios fundamentais do direito constitucional**: o estado da questão no início do século do XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 12.

³¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da, op. cit., p. 37.

³² Ibid., p. 37.

política capaz de superar aquele nacionalismo totalitário. Assim, no final da década de 1970, por ocasião da comemoração dos 30 anos da Constituição da Alemanha de 1949 (Lei Fundamental Bonn), o historiador Dolf Sternberger foi o primeiro a usar o termo patriotismo constitucional (Verfassungspatriotismus), como forma de oposição à noção tradicional de nacionalismo, com o objetivo de apresentar uma identificação do Estado Alemão com a ordem política e os princípios constitucionais.

Dessa forma, para Dirley da Cunha Júnior³³, a tradicional ideia de nacionalismo, à qual estiveram vinculadas questões étnicas e culturais, é abandonada, vindo a ser adotado um patriotismo constitucional associado aos fundamentos do republicanismo, revestido de um potencial inclusivo, cujo conceito propugna uma união entre os cidadãos, por mais que de diferentes étnica e cultura, primando-se pelo respeito aos valores plurais do Estado Democrático de Direito. O autor conclui com a assertiva de que os aspectos étnicos e culturais continuam, no entanto, importantes para identificar uma comunidade, não podendo, contudo, serem levados mais em consideração para identificar uma forma de união e conciliação entre os cidadãos, notadamente nas sociedades plurais, nas quais a divergência e a diferença são marcas predominantes. Deriva daí que a identidade coletiva não pode mais se dar com fundamento na homogeneidade cultural, mas na convivência sob os mesmos valores do Estado Democrático de Direito, situação que permite uma coexistência das múltiplas formas de cultura, o que caracteriza o multiculturalismo.

A mudança sobre o que se deve entender por nacionalismo é de significação profunda, pois se o sentimento nacional há de ser lastreado no atendimento às normas previstas na Constituição, acaba-se por elevar a dignidade da pessoa humana como bem supremo a ser perseguido, tanto pelo Estado quanto pelos seus cidadãos.

³³ CUNHA JÚNIOR, Dirley da, op. cit., p. 37.

E o cumprimento efetivo da Constituição³⁴, inserida em um Estado Democrático de Direito, traz o respeito aos direitos fundamentais nela previstos, sendo interessante nessa seara mencionar o diapasão de Motauri Ciocchetti de Souza³⁵,

Há, dessarte, íntima e estreita correlação entre direitos fundamentais, constitucionalismo e Estado de Direito, pois 'toda interpretação dos direitos fundamentais vincula-se, de necessidade, a uma teoria dos direitos fundamentais; esta, por sua vez, a uma teoria da Constituição, e ambas – a teoria dos direitos fundamentais e a teoria da Constituição – a uma indeclinável concepção do Estado, da Constituição e da cidadania'.

Nesse prumo, o papel da democracia dentro de um Estado de Direito é igualmente nuclear para que os direitos fundamentais previstos na Constituição possam se concretizar.

Não há como invocar a eficácia de direitos fundamentais fora de um Estado Constitucional de Direito verdadeiramente democrático. É esse tipo de Estado que permitirá a efetiva aplicabilidade dos direitos fundamentais, rechaçando atos arbitrários, mormente do poder público.

No que respeita aos direitos fundamentais e ao Estado Constitucional Democrático de Direito, tem-se a lição de Ingo Wolfgang Sarlet³⁶,

Situando-nos naquilo que pode ser considerado um espaço intermediário entre uma indesejável tirania ou ditadura dos valores e uma, por sua vez, impossível indiferença a eles, importa reconhecer que a dimensão valorativa dos direitos fundamentais constitui, portanto, noção intimamente agregada à compreensão de suas funções e importância num Estado de Direito que efetivamente mereça ostentar

³⁴ Para Konrad Hesse a Constituição somente terá força ativa quando existir não apenas a *vontade de poder*, mas também a *vontade de Constituição*: "... a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional -, não só a *vontade de poder (Wille zur Macht)*, mas também a *vontade de Constituição (Wille zur Verfassung)*. Essa vontade de Constituição origina-se de três vertentes diversas. Baseia-se na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme. Reside, igualmente, na compreensão de que essa ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos (e que, por isso, necessita de estar em constante processo de legitimação). Assenta-se também na consciência de que, ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento, essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana." HESSE, Konrad, op. cit., p. 19 e 20.

³⁵ SOUZA, Motauri Ciocchetti de, op. cit., p. 28.

³⁶ SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 61 e 62.

este título. Os direitos fundamentais, como resultado da personalização e positivação constitucional de determinados valores básicos (daí seu conteúdo axiológico), integram, ao lado dos princípios estruturais e organizacionais (a assim denominada parte orgânica ou organizatória da Constituição), a substância propriamente dita, o núcleo substancial, formado pelas decisões fundamentais, da ordem normativa, revelando que mesmo num Estado constitucional democrático se tornam necessárias (necessidade que se fez sentir da forma mais contundente no período que sucedeu a Segunda Grande Guerra) certas vinculações de cunho material para fazer frente aos espectros da ditadura e do totalitarismo.

Em Estados regidos pelo princípio democrático, em que a Constituição é a norma central e irradia os seus efeitos para todo o ordenamento jurídico, é que se pode dizer que os direitos fundamentais são efetivamente assegurados.

Segundo Marcelo Novelino³⁷, as Constituições contemporâneas representam o objetivo de recompor a grande fissura entre democracia e constitucionalismo, por meio de uma fórmula que acarrete um justo equilíbrio entre o princípio democrático e a força normativa da Constituição. Na busca pela conexão entre a democracia e o Estado de Direito, o princípio da soberania popular apresenta-se como uma das vigas mestras deste novo modelo, impondo uma organização e um exercício democrático do Poder (ordem de domínio legitimada pelo povo).

Pontua também Marcelo Novelino³⁸ que a tensão entre a nova configuração do constitucionalismo e o conceito meramente formal de democracia, tradicionalmente associado à premissa majoritária, promove o desenvolvimento de uma dimensão substancial da democracia, a fim de assegurar que os direitos fundamentais sejam efetivamente usufruídos por todos, inclusive pelas minorias perante a vontade popular majoritária. Em conclusão, afirma o autor que a fim de destacar a mudança do paradigma de Estado, que antes associado à ideia de “império da lei” (Estado de Direito) passa a ter na supremacia da Constituição sua característica nuclear (Estado Constitucional), há quem entenda mais consentâneo a expressão *Estado Constitucional Democrático*, pois, no Estado Constitucional, a Constituição é a

³⁷ NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014, p. 42-44.

³⁸ NOVELINO, Marcelo, op. cit., p. 42-44.

norma mais elevada, não apenas sob o ponto de vista formal, mas também substancial.

Como se observa, a ligação dos direitos fundamentais com os Estados de Direito dotados de Constituições democráticas é umbilical³⁹. Somente Estados dessa estirpe normatizam direitos fundamentais⁴⁰ em seu ordenamento jurídico e promovem a eficácia que deles devem emanar.

Nesse sentido, afirma Ingo Wolfgang Sarlet⁴¹,

Os direitos fundamentais integram, portanto, ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, constituindo, neste sentido, não apenas parte da Constituição formal, mas também elemento nuclear da Constituição material. Além disso, estava definitivamente consagrada a íntima vinculação entre as ideias de Constituição, Estado de Direito e direitos fundamentais. [...] Tendo em vista que a proteção da liberdade por meio dos direitos fundamentais é, na verdade, proteção juridicamente mediada, isto é, por meio do Direito, pode afirmar-se com segurança, na esteira do que leciona a melhor doutrina, que a Constituição (e, neste sentido, o Estado constitucional), na medida em que pressupõe uma atuação juridicamente programada e controlada dos órgãos estatais, constitui condição de existência das liberdades fundamentais, de tal sorte que os direitos fundamentais somente poderão aspirar à eficácia no âmbito de um autêntico Estado constitucional.

A doutrina de Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins⁴² elenca três requisitos para a existência de direitos fundamentais: o Estado, o indivíduo e a Constituição. O Estado cuida do funcionamento de um aparelho de poder centralizado que possa notadamente controlar determinado território e impingir as suas decisões por meio da Administração Pública, dos tribunais, da polícia,

³⁹ Jacques Chevallier aduz que “atualmente, em todos os países liberais, o pedestal que sustenta o Estado de Direito é considerado como sendo constituído por um conjunto de direitos fundamentais, inscritos em textos de valor jurídico superior. [...] Hoje em dia, os direitos fundamentais se beneficiam de uma consagração jurídica explícita, situando-se nos planos mais elevados da ordem jurídica.” **O Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 87.

⁴⁰ A seguinte lição de Antonio Enrique Perez Luño trata a respeito dos direitos fundamentais e Estado de Direito: “Los derechos fundamentales constituyen la principal garantía con que cuentan los ciudadanos de un Estado de Derecho de que el sistema jurídico y político en su conjunto se orientara hacia el respeto y la promoción de la persona humana; en su estricta dimensión individual (Estado liberal de Derecho), o conjugando ésta con la exigencia de solidaridad corolario de la componente social y colectiva de la vida humana (Estado social de Derecho).” PEREZ LUÑO, Antonio Enrique, op. cit., p. 20.

⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 59 e 60.

⁴² DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 10 e 11.

das forças armadas e também dos aparelhos de educação e propaganda política; sem a existência de Estado, a proclamação de direitos fundamentais esvai de relevância prática, uma vez que estes não poderiam ser garantidos e cumpridos e perderiam a sua função essencial, qual seja, a de limitar o poder do Estado em face do indivíduo. Prosseguem os autores com a afirmação de que pode parecer supérfluo dizer que a existência dos indivíduos é um requisito dos direitos fundamentais, mas há de se considerar que nas sociedades do passado as pessoas eram consideradas membros de grandes ou pequenas coletividades (família, clã, aldeia, feudo, reino), sendo subordinadas a elas e privadas de direitos próprios. Finalizam com a assertiva de que o papel de regulador entre o Estado e o indivíduo é desempenhado pela Constituição no sentido formal, a qual declara e garante determinados direitos fundamentais, permitindo à pessoa conhecer sua esfera de atuação livre de interferências do poder público e, ao mesmo tempo, vincular o Estado a determinadas regras que impeçam cerceamento injustificado das esferas garantidas da liberdade individual; sendo que a Constituição deve ter validade em todo o território nacional e deter supremacia, isto é, força vinculante superior àquela das demais normas jurídicas.

Como se observa, apenas se pode realmente falar na presença de direitos fundamentais em caso de Estado dotado de Constituição⁴³ e com titulares aptos a exercer tais direitos; sendo que hoje as pessoas jurídicas, conforme a situação, igualmente se alocam em posição de titularidade. Para Motauri Ciocchetti de Souza⁴⁴, “seriam extensíveis às pessoas jurídicas direitos como os da isonomia, da legalidade, de propriedade e de sigilo de correspondência e das comunicações em geral”.

Antonio Enrique Perez Luño traz a relação nodal entre direitos fundamentais, Estado e Constituição⁴⁵,

El constitucionalismo actual no sería lo que es sin los derechos fundamentales. Las normas que sancionan el estatuto de los derechos

⁴³ José Joaquim Gomes Canotilho afirma que “qualquer que seja o conceito e a justificação do Estado – e existem vários conceitos e várias justificações – o Estado só se concebe hoje como Estado constitucional.” **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, s.d., p. 92.

⁴⁴ SOUZA, Motauri Ciocchetti de, op. cit., p. 45.

⁴⁵ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique, op. cit., p. 19.

fundamentales, junto a aquéllas que consagran la forma de Estado y las que establecen el sistema económico, son las decisivas para definir el modelo constitucional de sociedad. Sin que quepa considerar estas tres cuestiones como compartimentos estancos, habida cuenta de su inescindible correlación. Así, se da un estrecho nexo de interdependencia, genético y funcional, entre el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, ya que el Estado de Derecho exige e implica para serlo garantizar los derechos fundamentales, mientras que éstos exigen e implican para su realización al Estado de Derecho.

Relevante ainda assentar que no direito de vanguarda há de se ter visão mais profusa no que tange ao tema Constituição. Isso porque há questões constitucionais que devem ser tratadas, diante de sua grandeza, uniformemente pelos Estados.

Daí de se invocar, atualmente, a existência do transconstitucionalismo, no qual, em que pese cada país ser detentor de sua Constituição, há de se ter a comunhão de esforços para que determinados direitos tenham por todos efetivo tratamento, pois há matérias comuns aos Estados que ultrapassam, portanto, a seara doméstica.⁴⁶

Depois de extensa tratativa a respeito dos direitos fundamentais, bem como de questões a eles afetos, é de se trazer a lume o seu conceito, ofertado por Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins⁴⁷,

Direitos fundamentais são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual.

⁴⁶ “Empolgado pelo neoconstitucionalismo, o novo Direito Constitucional, cujas bases teóricas ainda estão em construção, tem revelado situações-problemas que não podem ser solucionadas pelo Direito Constitucional clássico ou moderno. Com efeito, como se sabe, os problemas centrais do constitucionalismo moderno sempre foram o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos, de um lado; e o controle e a limitação do poder, de outro. Sucede, porém, que na contemporaneidade, em razão da maior integração da sociedade mundial, estes problemas deixam de ser tratados apenas no âmbito dos respectivos Estados e passam a ser discutidos e objetos da preocupação entre diversas ordens jurídicas, inclusive não estatais, que muitas vezes são chamadas a oferecer respostas para a sua solução. [...] O Direito Constitucional, portanto, afasta-se de sua base originária, que sempre foi Estado, para se dedicar às *questões transconstitucionais*... Nesse sentido, o Direito Constitucional ultrapassa as fronteiras dos Estados respectivos e torna-se diretamente relevante para outras ordens jurídicas estatais e até não estatais. Desse modo, é inevitável o fenômeno da *globalização do Direito Constitucional*, que não propugna uma Constituição global ou internacional, mas propõe uma *globalização do Direito Constitucional doméstico*.” CUNHA JÚNIOR, Dirley da, op. cit., p. 38 e 39.

⁴⁷ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo, op. cit., p. 41.

Relevante se faz, por oportuno, trazer outra lição sobre a definição de direitos fundamentais, oferecida por Dirley da Cunha Júnior⁴⁸,

[...] podemos conceituar os direitos fundamentais como aquelas *posições jurídicas que investem o ser humano de um conjunto de prerrogativas, faculdades e instituições imprescindíveis a assegurar uma existência digna, livre, igual e fraterna de todas as pessoas*. De um modo mais amplo, podemos concebê-los como princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico. São *fundamentais* porque sem eles a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, não sobrevive. Mas não é só, posto que, como bem sublinha Vidal Serrano Nunes Júnior, 'o termo fundamental destaca não só a imanência desses direitos à condição humana, como também faz daqueles depender a própria existência do estado do direito'.

Premente se faz agora demonstrar, com maior acuidade, a relação dos direitos fundamentais com o princípio da dignidade da pessoa humana.

2.3. Direitos Fundamentais e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

Com a sedimentação dos temas já abordados, pode se afirmar que o princípio da dignidade da pessoa humana é, nos Estados Constitucionais Democráticos de Direito, o principal lastro dos direitos fundamentais – em verdade, do ordenamento jurídico como um todo, haja vista que todas as demais normas gravitam em torno desse princípio, considerado núcleo essencial.

Nessa seara, tem-se a lição de Motauri Ciocchetti de Souza⁴⁹,

[...] a base sobre a qual estão alicerçados os direitos fundamentais é o princípio da dignidade da pessoa humana. [...] E a dignidade da pessoa humana, fundamento da Federação, repita-se, somente será assegurada em sua plenitude por meio do resguardo dos direitos fundamentais, vistos em todas as suas dimensões ou gerações. [...] Seguindo os raciocínios em foco, podemos afirmar que a supressão de qualquer dos direitos e garantias fundamentais inseridos na Constituição Federal seguramente viria a ferir ao menos o princípio da dignidade da

⁴⁸ CUNHA JÚNIOR, Dirley da, op. cit., p. 486 e 487.

⁴⁹ SOUZA, Motauri Ciocchetti de, op. cit., p. 47 e 48.

pessoa humana, alicerce de sustentação de todo o sistema protetivo vigente como acima afiançado.

Segundo Marcelo Novelino⁵⁰, a perplexidade gerada pela terrível experiência nazista e pela barbárie perpetrada durante a guerra despertou a consciência coletiva quanto à necessidade de resguardar a pessoa humana, com o fito de evitar que pudessem ser reduzidas à condição de mero instrumento para fins coletivos ou individuais e obstar qualquer tipo de distinção em categorias hierarquizadas de seres humanos superiores e inferiores. Anota o autor que se por um lado essas experiências históricas produziram uma mancha vergonhosa e indelével no percurso evolutivo da humanidade, por outro, foram responsáveis pela reação elevando a *dignidade da pessoa humana* à categoria de núcleo central do constitucionalismo contemporâneo, dos direitos fundamentais e do Estado Constitucional Democrático. Consagrada expressamente em relevantes declarações internacionais de direitos humanos e em praticamente todas as Constituições nascidas após a Segunda Guerra Mundial, a noção de dignidade une juristas, cientistas e pensadores a ponto de se afirmar que ela estabelece uma espécie de consenso teórico universal.

Assevera ainda Marcelo Novelino que ainda que a dignidade não dependa do reconhecimento formal pelo ordenamento jurídico, a consagração copiosa no plano internacional e nas diversas Constituições é importante na medida em que contribui para assumir definitivamente um inquestionável caráter jurídico, convertendo-a de valor originariamente moral em um valor (também) tipicamente jurídico, revestido de normatividade. Conclui o autor ser possível asseverar que a consagração no plano normativo-constitucional exige o reconhecimento de que a dignidade deixou de ser um simples objeto de especulações filosóficas para se transformar em uma noção jurídica autônoma cumpridora de um papel fundamental no bojo do ordenamento jurídico.

A visão do ser humano como objeto, coisificado, verificada essencialmente nas grandes guerras, passa a ser cada vez mais rechaçada à medida que há o fortalecimento dos direitos humanos internacionalmente e o

⁵⁰ NOVELINO, Marcelo, op. cit., p. 31-33.

engrandecimento dos direitos fundamentais na esfera doméstica, sobretudo, como já aludido, após a Segunda Guerra Mundial; cabendo deixar assente, no entanto, que o princípio da dignidade da pessoa humana já era cuidado por grandes autores há muito tempo.⁵¹

Afirma Paulo Bonavides⁵² que criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana é aquilo que os direitos fundamentais almejam. Com efeito, realmente não há como falar em direitos fundamentais sem que haja o atrelamento ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Reforça-se nesse palmilhar a vital importância desse princípio, com a explicitação da doutrina de Dirley da Cunha Júnior⁵³, a qual, porém, encaminha determinada ressalva,

[...] os direitos fundamentais devem ser concebidos como aquelas posições jurídicas essenciais que explicam e concretizam o valor estruturante da dignidade, e nisso residiria, sem dúvidas, a sua *fundamentalidade material*. Vale dizer, o princípio da dignidade da pessoa humana constitui o *critério unificador* de todos os direitos fundamentais da pessoa humana, ao qual todos os direitos do homem se reportam em maior ou menor grau. Advertimos, entretanto, que o referido critério não é absoluto nem exclusivo, porquanto há direitos fundamentais também reconhecidos às pessoas jurídicas ou que se reconduzem a outros princípios fundamentais, o que significa que nem sempre a ideia de dignidade da pessoa humana pode, pelo menos diretamente, servir de vetor para a identificação dos direitos fundamentais. Nada obstante, em que pese o reconhecimento formal de direitos fundamentais alheios à ideia da dignidade da pessoa humana, é esse princípio que serve de critério vetor para a identificação dos típicos direitos fundamentais, em atenção ao respeito à vida, à liberdade e à igualdade de cada ser humano, de modo que esses

⁵¹ A respeito do histórico do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como o fato de sua alta relevância, tem-se o diapasão de Angelita Gomes Freitas Castro e de Eduardo Rodrigues dos Santos: “O princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado em nossa ordem constitucional, é fundamento basilar de nosso Estado e matriz principal de nosso sistema de direitos fundamentais. [...] Em conformidade com o mestre português J. J. Gomes Canotilho (2003), o princípio da dignidade da pessoa humana, originado historicamente do princípio antrópico da *dignitas-hominis* – princípio pré-moderno há muito estruturado por Pico della Mirandola – retrata a ideia do homem enquanto sujeito autônomo de direitos, que guia sua vida em conformidade com seu projeto espiritual particular (*plastus et factor*). Na Modernidade, destaca-se, dentre outras, a obra de Immanuel Kant, que inspirado pelo pensamento antropocentrismo, defendia que o indivíduo não poderia ser compreendido como mero objeto social, em razão de sua racionalidade, que lhe qualifica como pessoa. Isto é, o homem compreendido como ser racional, como fim em si mesmo, ergue-se a uma autonomia intelectual que lhe concebe a qualidade de pessoa.” **O princípio fundamental da dignidade da pessoa humana como elemento estruturante do sistema de direitos fundamentais na constituição brasileira de 1988 e o direito fundamental à cultura**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0c74b7f78409a402>>. Acesso em: 02 maio 2017.

⁵² BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 574.

⁵³ CUNHA JÚNIOR, Dirley da, op. cit., p. 486.

direitos, ao menos de forma geral, podem ser considerados concretizações das exigências do princípio da dignidade da pessoa humana.

É, portanto, através do concreto atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana que os direitos fundamentais, de um modo geral, se efetivam.

A República Federativa do Brasil, consistente em um Estado Democrático de Direito (artigo 1º, “caput”, da Lei Maior), tem o dever de empreender máximos esforços para que o princípio da dignidade da pessoa humana seja na prática perscrutado, pois, assim ocorrendo, estarão sendo respeitados os direitos fundamentais e – ainda e pela análise da seara internacional – os direitos humanos, estabelecidos estes nos mais diversos e relevantes diplomas normativos internacionais.

Nessa ordem de ideia pode se dizer que passeia a escorreita doutrina de Ana Carolina Pereira Matos e Marcus Vinicius Parente Rebouças⁵⁴, os quais afirmam que o Estado Democrático de Direito é hodiernamente o que respeita não apenas os direitos fundamentais no plano doméstico, como também os direitos humanos, afirmados juridicamente através de convenções internacionais, na perspectiva da proteção expansiva da dignidade da pessoa humana.

Com base no já sedimentado, pode se asseverar que o espelho dos direitos fundamentais é aquele que traz a imagem da dignidade da pessoa humana. Nessa seara, não há como enfeixar o presente tópico sem citar a lição de Immanuel Kant⁵⁵ sobre a essência da dignidade da pessoa humana, ou seja, a visão que se deve ter do indivíduo como fim em si mesmo, e não como meio, o que, de toda sorte, faz *coro* ao espírito dos direitos fundamentais,

Agora eu afirmo: o homem – e, de uma maneira geral, todo o ser racional – existe como um fim em si mesmo, e não apenas como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade. Em todas as suas

⁵⁴ MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; REBOUÇAS, Marcus Vinicius Parente. Um horizonte humanista na caminhada constitucional brasileira. In: LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO, Hugo de Brito (Org.). **Democracia e direitos fundamentais**: uma homenagem aos 90 anos do Professor Paulo Bonavides. São Paulo: Atlas, 2010, p. 234.

⁵⁵ KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 58 e 59.

ações, pelo contrário, tanto nas direcionadas a ele mesmo como nas que o são a outros seres racionais, deve ser ele sempre considerado simultaneamente como fim. [...] os seres racionais denominam-se *peçoas*, porque a sua natureza os distingue já como fins em si mesmos, ou seja, como algo que não pode ser empregado como simples meio e que, portanto, nessa medida, limita todo o arbítrio... O imperativo prático será, pois, o seguinte: *age de tal maneira que possas usar a humanidade, tanto em tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio.*

Cabe, agora, em relação aos direitos fundamentais, discorrer sobre as suas características e a sua dupla natureza.

2.4. Direitos Fundamentais: características e dupla natureza

Os direitos fundamentais são dotados de características, as quais, em regra, trazem nota distinta em relação a outros direitos. Como características dos direitos fundamentais pode se afirmar que são históricos, não passíveis de negociação nem de prescrição, sendo que deles não se pode abdicar, embora se possa optar por não os exercer.

Nessa vereda, José Afonso da Silva⁵⁶ explicita as características dos direitos fundamentais, quais sejam: a *historicidade*, nesse específico caso, assim como qualquer outro direito; a *inalienabilidade*, uma vez que são intransferíveis e inegociáveis, haja vista não possuírem conteúdo econômico-patrimonial; a *imprescritibilidade*, pois em relação a eles não se verificam requisitos que importem em prescrição, ou seja, nunca deixam de ser exigíveis; e a *irrenunciabilidade*, sendo que alguns dos direitos fundamentais podem até não ser exercidos, mas não se admite que sejam renunciados.

É consenso doutrinário ser insuficiente a positivação do direito fundamental, ainda que o seja como norma constitucional, para, de fato, ser concretizado. Necessário se faz existir garantias que assegurem a efetivação

⁵⁶ SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 59 e 61.

dos direitos fundamentais, as quais, igualmente, devem ter assento na Constituição.

Nesse palmilhar, tem-se a lição de José Afonso da Silva⁵⁷,

A afirmação dos direitos fundamentais do homem no direito constitucional positivo reveste-se de transcendental importância. Mas - como notara Maurice Hauriou - não basta que um direito seja reconhecido e declarado; é necessário garanti-lo, porque haverá ocasiões em que será discutido e violado. Ruy Barbosa já dizia que uma coisa são os *direitos*, outra as *garantias*, pois devemos separar, 'no texto da Lei Fundamental, as disposições *meramente declaratórias*, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições *assecuratórias*, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os *direitos*; estas, as *garantias*: ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito. [...] As *garantias constitucionais* em conjunto caracterizam-se como imposições, positivas ou negativas, aos órgãos do Poder Público, limitativas de sua conduta, para assegurar a observância ou - no caso de violação - a reintegração dos direitos fundamentais.

No entanto, hodiernamente, não é somente o Poder Público que deve ter imposições, positivas ou negativas, limitativas de sua conduta, para assegurar a observância ou - no caso de violação - a reintegração dos direitos fundamentais.

Tanto o Estado, perante o particular, quanto o indivíduo, perante outro indivíduo, possuem a obrigação de atender às normas de direitos fundamentais. Significa dizer, portanto, que não só nas relações públicas, mas também nas relações privadas, há a vinculação dos preceitos de direito fundamental.

Para Jane Reis Gonçalves Pereira⁵⁸ é indiscutível que os direitos fundamentais vinculam a atuação do Poder Público em todos os seus espectros - administrativo, jurisdicional e legislativo -, de modo que é lícito afirmar que o Estado é o *principal destinatário* das normas de direito fundamental. No entanto, para a autora, já se tornou *communis opinio* na teoria constitucional o fato deste aspecto de proteção aos direitos fundamentais ser insuficiente, vindo a se aludir a questão relativa à existência de outro destinatário das normas de direito fundamental. Cabe ser indagado, portanto, se estas também obrigam os

⁵⁷ Ibid., p. 59 e 61.

⁵⁸ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves, op. cit., p. 137-138.

particulares, seja nos casos em que uma das partes ostenta poder econômico ou social, seja nas relações jurídicas entre iguais. Nessa vereda, Jane Reis Gonçalves Pereira pontua que a resposta à tal indagação deve ser afirmativa, embora a questão seja de grande complexidade.

Com efeito, anote-se que a aplicabilidade das normas de direito fundamental nas relações jurídicas públicas, entre o Estado e o indivíduo, sempre foi realmente objeto de consenso. Isso porque, conforme esclarece André Ramos Tavares⁵⁹, a preocupação nuclear na proteção e efetivação de direitos fundamentais por muito tempo foi o Estado-opressor, o Estado-Leviatã, dotado que era de grande poder, na sua relação com o indivíduo singularmente considerado, ficando nítida a verticalidade (relação de subordinação-superioridade, liberdade-autoridade, particular-Estado).

De outro bordo, a vinculação dessas normas nas relações jurídicas privadas consolidou-se, depois de intensos debates, após a Segunda Guerra Mundial, quando do derradeiro decaimento do individualismo e do positivismo jurídico⁶⁰.

Por tal fato, esclarece André Ramos Tavares⁶¹ que, hodiernamente, há de se falar também em uma eficácia (extensão) horizontal (privada) dos direitos fundamentais, no sentido de que não somente o Estado estaria vinculado às declarações desses direitos, mas igualmente os particulares.

⁵⁹ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 383.

⁶⁰ “A experiência traumática vivida sob o regime nazista houvera demonstrado a ineficiência do positivismo jurídico em estabelecer garantias de ordem substantiva. Assim, na Alemanha do pós-guerra encetou-se um intenso debate sobre os fundamentos do Direito, que desembocou na retomada das premissas do direito natural e na substantivação do discurso jurídico. Tais ideias foram estampadas no próprio texto da Lei Fundamental de 1949, que consagrou, em seu art. 1.2, a obrigação de respeito à dignidade da pessoa humana. Esse ponto de vista levou ao reconhecimento de um duplo caráter (dimensão ou função) dos direitos fundamentais: estes, ao mesmo tempo em que asseguram posições jurídicas *subjetivas* dos indivíduos em face do Estado, veiculam uma ordem de valores *objetiva*, que há de comandar a vida social e orientar as ações dos poderes públicos. Tal evolução dogmática está atrelada, no plano ideológico, à superação do individualismo liberal e à ascensão do Estado Social, refletindo o entendimento de que ‘os direitos fundamentais são os pressupostos elementares de uma vida humana livre e digna, tanto para o indivíduo como para a comunidade: o indivíduo só é livre e digno numa comunidade livre; a comunidade só é livre se for composta por homens livres e dignos’. Suplantou-se, assim, a visão puramente individualista que reduzia os direitos fundamentais ao estatuto jurídico das relações entre as pessoas isoladas e o Estado.” PEREIRA, Jane Reis Gonçalves, op. cit., p. 150-151.

⁶¹ TAVARES, André Ramos, op. cit., p. 383.

Mais do que invocar os direitos fundamentais nas relações jurídicas privadas há, nos tempos atuais, de se afirmar que não somente o Estado, mas também os indivíduos, vinculam-se ao atendimento dos deveres fundamentais⁶².

Apesar de ser papel principal do Estado a consecução dos direitos fundamentais, cabe, também e de toda sorte, aos indivíduos, o esforço para que tais direitos tenham concretude.

Os deveres fundamentais, assim, destinam-se ao Estado e aos indivíduos, como bem explicita André Ramos Tavares⁶³ ao asseverar que também há de se exigir dos particulares o concurso para a implementação dos direitos, sendo que ao contrário do que se passa com a *eficácia horizontal*, a qual apresenta um aspecto estático, a vertente aqui é dinâmica, pois se estaria a exigir a autuação positiva no sentido de implementar certas orientações constitucionais, traduzindo-se, portanto, em deveres, vindo a apontar, como exemplo, no direito pátrio, o dispositivo do artigo 205 da Constituição de 1988, que coloca expressamente a educação como dever da família (além do Estado).

Há de se pontuar, de outro bordo, que os direitos fundamentais também encetam caráter de dupla natureza, de dupla dimensão, subjetiva e objetiva. A dimensão subjetiva é focada no indivíduo, delineado naquilo que ele pode exigir em termos de condutas, positivas ou negativas, especialmente do poder público. Já a dimensão objetiva se liga à propagação das normas de direitos fundamentais, as quais envolvem o sistema jurídico em sua integralidade, bem como o respeito que todos devem possuir em relação a essas normas, embora não seja unísono o conceito que se dá em relação a esta dimensão.

⁶² Como bem aduz Konrad Hesse, os direitos fundamentais não podem existir sem deveres: “[...] a Constituição não deve assentar-se numa *estrutura unilateral*, se quiser preservar a sua força normativa num mundo em processo de permanente mudança político-social. Se pretende preservar a força normativa dos seus princípios fundamentais, deve ela incorporar, mediante meticulosa ponderação, parte da estrutura contrária. Direitos fundamentais não podem existir sem deveres, a divisão de poderes há de pressupor a possibilidade de concentração de poder, o federalismo não pode substituir sem uma certa dose de unitarismo. Se a Constituição tentasse concretizar um desses princípios de forma absolutamente pura, ter-se-ia de constatar, inevitavelmente – no mais tardar em momento de acentuada crise – que ela ultrapassou os limites de sua força normativa. A realidade haveria de pôr termo à sua normatividade; os princípios que ela buscava concretizar estariam irremediavelmente derogados.” HESSE, Konrad, op. cit, p. 21.

⁶³ TAVARES, André Ramos, op. cit., p. 386.

No tocante à dupla natureza dos direitos fundamentais, vale citar a lição de Jane Reis Gonçalves Pereira⁶⁴,

Até o reconhecimento da dimensão objetiva, o esquema teórico mais preciso para explicar as várias dimensões dos direitos consistia na noção de *status* formulada por Jelinek, que enumerou as diversas posições jurídicas que os indivíduos podem ostentar em face do Estado. [...] a célebre construção dogmática de Jellinek – embora eficiente, ainda hoje, para retratar a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais – não pode mais ser considerada um modelo explicativo completo do papel que estes desempenham no sistema normativo. Na teoria constitucional contemporânea, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais é genericamente reconhecida, tendo tornado-se ‘lugar comum, tanto na doutrina como na jurisprudência, assinalar o duplo caráter dos direitos fundamentais.’ Isso não significa, porém, que haja consenso em relação ao significado da dimensão objetiva e aos efeitos jurídicos que carrega.

Apesar de não haver posicionamento uniforme sobre as características que moldam a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, há a conjugação de entendimento de que estão presentes ao menos os caracteres de legitimação e de incremento de proteção dos direitos fundamentais na ordem interna, ou seja, de determinado Estado.⁶⁵ A dupla natureza dos direitos fundamentais é, portanto, indissociável, sendo as dimensões subjetiva e objetiva imbricáveis.

A natureza objetiva, dimensão objetiva, dos direitos fundamentais ganha, em tempos hodiernos, cada vez mais força e importância no tratamento doutrinário constitucional. Os constitucionalistas aludem a sua significação pelo fato de a dimensão objetiva trazer *eficácia irradiante* aos direitos fundamentais, cuja abrangência há de proteger os indivíduos em todos os tipos de cenário, mormente no tocante à atuação do Estado.

⁶⁴ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves, op. cit., p. 151-152.

⁶⁵ “Há convergência na identificação de alguns caracteres da dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, a dimensão objetiva traduz a *função legitimadora* dos direitos fundamentais, que corporificam o fundamento axiológico do Estado Democrático de Direito. De outro lado, a dimensão objetiva constitui um *reforço de proteção* dos direitos fundamentais, desencadeando uma série de efeitos jurídicos autônomos. Esse significado novo dos direitos fundamentais teve como marco a seminal decisão do caso Lüth, julgado pela Corte Constitucional Alemã em 1958. Partindo-se da premissa de que os direitos fundamentais destinam-se, em primeiro plano, a proteger o cidadão em face do Estado, ficou consignado no precedente que a Lei Fundamental ‘não quer ser uma ordem neutra de valores’, porquanto estabeleceu ‘na parte dedicada aos direitos fundamentais uma ordem objetiva de valores’, a qual ‘reforça a pretensão de validade dos direitos fundamentais’, e tem ‘seu núcleo na dignidade da pessoa humana’, ‘devendo reger todos os âmbitos do direito como decisão constitucional fundamental’. Ibid., p. 152-153.

André Ramos Tavares⁶⁶, ao cuidar do tema, traz o devido realce à dimensão objetiva dos direitos fundamentais, vindo a afirmar que a intitulada *dupla natureza* dos direitos fundamentais procura reconhecer tanto a sua função de direitos subjetivos quanto a de princípios objetivos da ordem constitucional, podendo ser assinalado como consequências decorrentes da concepção objetiva dos direitos fundamentais a sua *eficácia irradiante* e a *teoria dos deveres estatais de proteção*. Esclarece o autor que a eficácia irradiante obriga que todo ordenamento jurídico estatal seja condicionado pelo respeito e pela vivência dos direitos fundamentais, sendo que a teoria dos deveres estatais de proteção pressupõe o Estado (Estado-legislador; Estado-administrador e Estado-juiz) como parceiro na realização dos direitos fundamentais, e não como o seu inimigo, incumbindo-lhe a sua promoção diuturna, o que nos remete ao *sentido de uma vida estatal contida na Constituição*.

A importância de trazer à lume a dupla natureza dos direitos fundamentais se opera, pois, se adiante for entendido que a segurança pública possui o *status*, no ordenamento doméstico, de direito fundamental, haverá conseqüentemente em relação à segurança pública a incidência dessa dupla dimensão.

Efetuada o tratamento sobre aquilo que se entendeu de mais relevante a respeito do tema direitos fundamentais, cabe avançar para a nossa Lei Maior e, mais especificamente, para o tratamento conferido por sobredito diploma normativo à segurança pública.

⁶⁶ TAVARES, André Ramos, op. cit., p. 360.

3. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A SEGURANÇA PÚBLICA

3.1. Panorama geral sobre a Constituição brasileira

Antes de focar no tratamento conferido à segurança pública pela Constituição do Brasil de 1988, tem-se como premente efetuar panorama geral sobre tal Constituição.

A Lei Maior brasileira vigente surgiu em um cenário de pós-positivismo⁶⁷, com as normas constitucionais consideradas de maior estatura dentro do ordenamento jurídico. Sendo assim, as normas infraconstitucionais devem se compatibilizar com aquelas insertas na Constituição Cidadã, sob pena de serem expurgadas do ordenamento, por meio de controle repressivo de constitucionalidade, sem descurar da existência do controle preventivo, o qual nem permite o surgimento de lei ou de ato normativo que já de antemão se vislumbre a inconstitucionalidade, formal ou material.

Há de se pontuar, assim, que a Constituição Federal de 1988 já é fruto de um entendimento jurídico em que a “Lex Legum” deve ser a referência e a prevalência em relação às demais leis e atos normativos, sendo a força motriz do ordenamento jurídico, a qual deve ser obedecida por todos⁶⁸.

⁶⁷ No tocante a Constituição do Brasil de 1988 e o perfil de constitucionalismo em que ela se lastreia, vale mencionar a lição de Alfredo Copetti Neto e Mariana Garcia: “[...] a Constituição Brasileira de 1988 estabelece uma profunda ligação com o constitucionalismo erigido no segundo pós-guerra. Com a intenção de defender-se de possíveis ataques políticos (despóticos), econômicos (de poder) e morais (reacionários/não laicos), a Constituição avoca em seu texto a ideia radical de rigidez constitucional e de controle de constitucionalidade material, além do já consagrado princípio da limitação do poder estatal – a partir da exigência de respeito ao princípio da legalidade e da separação dos poderes – aliado à garantia de direitos individuais e sociais.” A Constituição brasileira de 1988 e seus postulados liberal-sociais: o fundamento da proteção do sistema de garantias. In: COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. (Coord.). **Dilemas na Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 17-18.

⁶⁸ A respeito da importância da Constituição, segue a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello: “A Constituição não é um simples ideário. Não é apenas uma expressão de anseios, de aspirações, de propósitos. É a transformação de um ideário, é a conversão de anseios e aspirações em regras impositivas. Em comandos. Em preceitos obrigatórios para todos: órgãos do Poder e cidadãos. [...] a Constituição não é um mero feixe de leis, igual a qualquer outro corpo de normas. A Constituição, sabidamente, é um corpo de normas qualificado pela posição altaneira, suprema, que ocupa no conjunto normativo. É a Lei das Leis. É a Lei Máxima, à qual todas as demais se subordinam e na qual todas se fundam. É a Lei de mais alta hierarquia. É a lei fundante. É a fonte de todo o Direito. É a matriz última da validade de qualquer ato jurídico.” **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 11-12.

Nesse sentido, esclarecem Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento⁶⁹ que, até 1988, a lei possuía mais validade do que a Constituição no tráfico jurídico, e no Direito Público o decreto e a portaria tinham ainda mais validade que a Lei. As Constituições até eram generosas na consagração de direitos, mas estes dependiam quase exclusivamente da boa vontade dos governantes de plantão para saírem do papel, o que normalmente não ocorria. Insta lembrar que a Constituição Brasileira de 1988 foi promulgada após período de regime estatal autoritário, iniciado em 1964, e que originou a Constituição de 1967.

Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento⁷⁰ pontificam que em contextos de crise as fórmulas constitucionais não eram seguidas e as Forças Armadas acabavam por arbitrar boa parte dos conflitos políticos ou institucionais que eclodiam no país. Embora o controle de constitucionalidade existisse no papel, não havia o hábito de exercê-lo, nem mesmo de aplicar a Constituição diretamente a casos concretos, sendo que o ensino jurídico contribuía para este estado de coisas: dedicava-se pouco tempo ao estudo do Direito Constitucional, que era lecionado mais como disciplina propedêutica do que como um ramo essencial do direito positivo.

Prosseguem os autores⁷¹ com a afirmação de que sob a égide da Constituição de 1988 este panorama vem se alterando significativamente, uma vez que a Constituição ganhou relevo muito maior na vida política e social e passou a ser vista como norma jurídica pelos seus aplicadores e destinatários; tendo se tornado um ingrediente relevante no equacionamento dos conflitos políticos e se incorporado à gramática das reivindicações da sociedade civil e dos movimentos sociais. A partir desse momento o Poder Judiciário passou a empregar a Constituição de forma frequente e rotineira, não só na resolução das grandes questões sociais e políticas, mas também no julgamento dos pequenos litígios com que se defronta no seu dia a dia, passando a exercer, com mais frequência e ousadia, o controle de constitucionalidade dos atos normativos.

⁶⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de.; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 27.

⁷⁰ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de.; SARMENTO, Daniel, op. cit., p. 27-28.

⁷¹ Ibid., p. 27-28.

Não obstante todos esses avanços, Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento⁷² proficuamente chamam a atenção para o fato de que muitas das normas constitucionais estão longe da efetividade e que ainda há uma enorme distância entre as promessas generosas contidas na Constituição de 1988 e o quadro social brasileiro. Apesar disso pode-se celebrar o fato de que se instalou no senso comum dos operadores do Direito a ideia de que a Constituição é norma jurídica que pode e deve ser aplicada diretamente à realidade social, incidindo sobre casos concretos, independentemente de regulamentação dos seus dispositivos pelo legislador ordinário.

A Lei Maior brasileira vigente, assim como a de outros Estados Constitucionais Democráticos de Direito, tem como núcleo central o *princípio da dignidade da pessoa humana*, sendo um dos fundamentos de nossa República Federativa (artigo 1º, inciso III)⁷³.

É da incumbência de todos, Estado e indivíduos, respeitar a dignidade de cada ser humano pelo simples fato de ser humano⁷⁴, pois se assim não ocorrer inexistirá razão para a existência de nossa espécie⁷⁵. A coisificação do indivíduo, o desrespeito aos seus direitos mais caros, vilipendiam o próprio móvel da condição humana.

⁷² Ibid., p. 27-28.

⁷³ No que concerne ao princípio da dignidade da pessoa humana e a Constituição do Brasil, tem-se o diapasão de Celso Antônio Bandeira de Mello: "O respeito à dignidade humana, estampado entre os fundamentos da República no art. 1º, III, é patrimônio de suprema valia e faz parte, tanto ou mais que algum outro, do acervo histórico, moral, jurídico e cultural de um povo. O Estado, enquanto seu guardião, não pode amesquinhá-lo, corroê-lo, dilapidá-lo ou dissipá-lo." MELLO, Celso Antônio Bandeira de, op. cit., p. 36.

⁷⁴ Segundo Fábio Konder Comparato, "todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza. É o reconhecimento universal de que, em razão dessa radical igualdade, ninguém – nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação – pode afirmar-se superior aos demais." **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 13.

⁷⁵ A respeito da vida humana premente se faz mencionar a lição de Hannah Arendt: "A *vita activa*, a vida humana na medida em que está ativamente empenhada em fazer algo, está sempre enraizada em um mundo de homens ou de coisas feitas pelos homens, um mundo que ela jamais abandona ou chega a transcender completamente. As coisas e os homens constituem o ambiente de cada uma das atividades humanas, que não teriam sentido sem tal localização; e, no entanto, esse ambiente, o mundo no qual nascemos, não existiria sem a atividade humana que o produziu, como no caso de coisas fabricadas; que dele cuida, como no caso das terras de cultivo; ou que o estabeleceu por meio da organização, como no caso do corpo político. Nenhuma vida humana, nem mesmo a vida do eremita em meio à natureza selvagem, é possível sem um mundo que, direta ou indiretamente, testemunhe a presença de outros seres humanos." **A condição humana**. Tradução: Roberto Raposo. Revisão técnica: Adriano Correia. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 26.

Nesse prumo, a Constituição Federal hodierna confere o valor devido ao princípio da dignidade da pessoa humana, positivando-o logo em seu início⁷⁶, não obstante o entendimento na comunidade internacional, existente desde há muito, de que sobredito princípio há de ser considerado como o grande norte dos direitos humanos.

A respeito do princípio da dignidade da pessoa humana e a Constituição brasileira atual, tem-se a lição de Willis Santiago Guerra Filho⁷⁷,

Dentre os 'princípios fundamentais gerais', enunciados no art. 1º da Constituição de 88, merece destaque especial aquele que impõe o respeito à *dignidade da pessoa humana*. O princípio mereceu formulação clássica na ética Kantiana, precisamente na máxima que determina aos homens, em suas relações interpessoais, não agirem jamais de molde a que o outro seja tratado como objeto... Esse princípio demarcaria o que a doutrina constitucional alemã, considerando a disposição do Art. 19 II da Lei Fundamental, denomina de 'núcleo essencial intangível' dos direitos fundamentais...

O princípio da dignidade da pessoa humana é, e deve ser, a figura central dos direitos humanos e por meio da concreção positiva também há de ser considerado a norma principal do Estado Democrático de Direito, inserido no bojo da Constituição e que irradia os seus efeitos para todo o ordenamento jurídico.

A Assembleia Nacional Constituinte teve a lucidez de positivar na Constituição brasileira de 1988 a dignidade da pessoa humana, além de igualmente ter efetivado o acerto de trazer a relevância dos direitos humanos para dentro da Lei Maior, mormente quando aduz que nosso Estado deve se reger em suas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos, mas principalmente pelo fato de permitir a ratificação, pelo Brasil, de tratados e

⁷⁶ A importância que a Constituição Federal brasileira confere à dignidade da pessoa humana é trazida por Carolina Alves de Souza Lima: "O art. 1º, ao eleger a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado brasileiro, revela o fundamento e a essência do próprio Direito, que é servir ao homem para que ele tenha uma vida digna. O princípio da dignidade da pessoa humana foi erigido ao patamar de princípio constitucional fundamental expresso, por força desse artigo. Já a dignidade da pessoa humana configura valor supremo, uma vez que é atributo de todo ser humano, independentemente das diferenças de sexo, idade, raça, religião, classe social, opção política ou filosófica, nacionalidade etc. Referido dispositivo demonstra que o constituinte de 1988 reconheceu expressa e categoricamente que o Estado brasileiro existe em função da pessoa humana, e não o contrário, uma vez que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio de atividade estatal." **Aborto e anencefalia: direitos fundamentais em colisão**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 23.

⁷⁷ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos, 1999, p. 55-56.

convenções internacionais, muitos dos quais cuidam de questões atinentes aos direitos humanos.

Nesse passo, Flávia Piovesan⁷⁸ explicita que a Constituição do Brasil vigente acolhe a ideia da universalidade dos direitos humanos, no momento em que erige o valor da dignidade humana como princípio fundamental do constitucionalismo inaugurado em 1988. O texto constitucional ainda realça que os direitos humanos são tema de legítimo interesse da comunidade internacional, ao prever, pela primeira vez, dentre os princípios a reger o Brasil nas relações internacionais o da prevalência dos direitos humanos; tratando-se, ademais, da primeira Constituição brasileira a incluir os direitos internacionais no rol dos direitos constitucionalmente garantidos.

Pondera Flávia Piovesan⁷⁹ quanto à indivisibilidade dos direitos humanos ser necessário enfatizar que a Lei Maior de 1988 é a primeira Constituição que integra ao elenco dos direitos fundamentais os direitos sociais e econômicos – que nas Cartas anteriores restavam pulverizados no capítulo respeitante à ordem econômica e social. Nesse esteio, a Constituição de 1988, além de estabelecer no artigo 6º que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância e a assistência aos desamparados, ainda traz uma ordem social cunhada de grande gama de normas que enunciam programas, tarefas, diretrizes e fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade⁸⁰.

Acresce Flávia Piovesan⁸¹ quanto à temática ora cuidada que além dos significativos avanços advindos da incorporação pelo Estado brasileiro da normatividade internacional de proteção dos direitos humanos, o pós-1988

⁷⁸ PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: CANOTILHO, Gomes J. J., CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (Coord.). **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 54-57.

⁷⁹ PIOVESAN, Flávia, op. cit., p. 54-57.

⁸⁰ A lição de José Anchieta da Silva relata o viés de cunho social da Constituição Federal de 1988 e as influências que a nossa Lei maior teve de outras Cartas Magnas: “A Constituição brasileira, segundo os melhores constitucionalistas, é uma das representantes mais típicas do que se conhece como constitucionalismo de caráter social, que se iniciou com a Constituição mexicana de 1917, com a Constituição de Weimar de 1919, assim como da Constituição portuguesa. Sofreu ainda forte influência do modelo alemão do segundo pós-guerra”. Globalização e direitos fundamentais: direitos fundamentais no Estado contemporâneo. In: MACIEL, Adhemar Ferreira (Coord.). **Estudos de direito constitucional: homenagem ao Prof. Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 109.

⁸¹ PIOVESAN, Flávia, op. cit., p. 54-57.

apresenta a maior produção normativa de direitos humanos de toda a história da legislação pátria. Sendo que a grande parte das normas de proteção aos direitos humanos foi elaborada depois da Constituição de 1988, em sua decorrência e sob a sua inspiração, celebrando sobredita Carta, de tal modo, a reinvenção do marco jurídico-normativo brasileiro no campo da proteção dos direitos humanos, em especial dos direitos sociais e econômicos.

Pelo fato de a Constituição Federal de 1988 ser dotada de forte viés democrático, o seu enfoque é na dignidade da pessoa humana e em tudo o quanto possa revestir de proteção e atendimento às necessidades do indivíduo, com a preocupação do resguardo das gerações presente e futuras.

Nesse mister, esclarece Dirley da Cunha Júnior⁸²,

A Constituição de 1988, portanto, desempenha aquela dupla função de garantia do existente e programa ou linha de direção para o futuro. Isto é, não se limita a garantir as relações existentes, mas vai além, para ser uma Constituição de uma sociedade em devir, como instrumento de direção social que está em consonância com a crescente complexidade de uma sociedade antagônica, aberta e plural. E o Direito, nesse passo, assume uma função promocional, voltada à implantação da igualdade, justiça social, respeito aos direitos fundamentais, etc.

Ainda no que tange à Constituição da República hodierna e os direitos fundamentais, vale mencionar a lição de Carolina Alves de Souza Lima⁸³,

A Constituição Federal de 1988 inova na proteção dada aos direitos fundamentais. Dentre as Constituições do Brasil, da imperial à atual, esta é a que protege a maior gama de direitos fundamentais, além de estabelecer que a tutela desses direitos constitui um dos alicerces do nosso Estado Democrático de Direito.

A Constituição do Brasil de 1988 nasce, portanto, já na época do neoconstitucionalismo, no período do pós-positivismo⁸⁴, com o objetivo de

⁸² CUNHA JUNIOR, Dirley da, op. cit., p. 122-123.

⁸³ LIMA, Carolina Alves de Souza, op. cit., p. 21.

⁸⁴ Segundo Alexandre Morais da Rosa e Jéssica Gonçalves, “o pós-positivismo que impôs a força normativa da Constituição e a máxima efetividade dos direitos fundamentais aumentou de maneira significativa o exercício da cidadania e a conscientização dos indivíduos em relação aos próprios direitos.” Os custos dos direitos fundamentais justificam a negação? Para além do discurso a la pollyanna. In: COPETTI NETO,

resguardar, com vigor, os direitos humanos e os direitos fundamentais do indivíduo, buscando o resgate democrático⁸⁵.

A Constituição de 1988 marca o momento derradeiro de transição e a inauguração do último período democrático, que dura até os dias atuais, com inúmeras emendas já incorporadas, constituindo-se no mais longo período de regularidade constitucional experimentado pelo Brasil. Nesse sentido, asseveram Jose Luis Bolzan de Moraes e Guilherme Valle Brum⁸⁶ que com a edição da Constituição assumiu-se, nos termos do novo constitucionalismo, um compromisso forte com um conjunto de direitos humanos e fundamentais⁸⁷ e, portanto, com liberdades públicas, embaixadores do nomeado Estado Democrático de Direito.

Efetuada o que se entendeu de mais consentâneo sobre o norte da Constituição da República brasileira, há de se mergulhar agora e mais especificamente no que a referida Lei Maior aduz quanto ao tema da segurança.

Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. (Coord.). **Dilemas na Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 119.

⁸⁵ Os autores Flávia Santiago Lima e Glauco Salomão Leite demonstram o antecedente histórico da Constituição do Brasil de 1988, bem como o intento de sobredito diploma normativo de resgate da democracia: “O triunfo das constituições contemporâneas teve como baliza a redemocratização da Europa, imediatamente após a Segunda Grande Guerra, e se deve às condições específicas daquele momento histórico, em que o *status* político, econômico e social estava desorganizado. Vislumbrou-se na constitucionalização de um catálogo mais amplo de direitos, e nas potencialidades da jurisdição para fazê-los efetivos, a possibilidade de se estabelecer um novo equilíbrio naquelas sociedades. Diante do sucesso da fórmula na Europa, especialmente na Alemanha (1949) e Itália (1947), cujas Cortes Constitucionais tornaram-se famosas ao redor do mundo, a *revolução constitucional* irradiou-se pelo Ocidente e se converteu num dos mais importantes acontecimentos da segunda metade do século XX. Certamente, produziu impactos no Brasil, como consequência natural da necessidade de reconstrução da institucionalidade após as experiências autoritárias do centênio anterior. A Constituição de 1946 e a Constituição de 1988 (CF/88) aderiram aos pilares normativos do constitucionalismo, resguardadas as peculiaridades nacionais, ao estabelecer um elenco de direitos fundamentais - liberais e sociais - e garantias aos atores políticos para viabilização da almejada democracia. Neste sentido, a CF/88 trouxe expectativas mais complexas: redemocratização, garantia de direitos, justiça social e inclusão dos mais diversos grupos.” Entre o éthos e a práxis: oscilações da jurisdição constitucional na proteção de direitos fundamentais. In: COPETTI NETO, Alfredo et al., op. cit., 2017, p. 317.

⁸⁶ MORAIS, Jose Luis Bolzan de.; BRUM, Guilherme Valle. Restrições das liberdades públicas: universalizabilidade, princípios e integridade do direito. In: LEITE, George Salomão et al. **Jurisdição constitucional e liberdades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 53.

⁸⁷ No que se refere à Constituição Federal de 1988 e os direitos fundamentais nela inseridos, tem-se a lição de Alfredo Copetti Netto e Mariana Garcia: “[...] o núcleo estruturante de *direitos e garantias fundamentais* elencado no *Título II* da Constituição Federal, a partir do artigo 5º até o artigo 17, muito provavelmente seja um dos mais completos e profundos das novas constituições democráticas do segundo pós-guerra, com base na *Lei fundamental Alemã* de 1949. Notadamente, por conta disso, o *Título II* da Constituição Brasileira vincula-se aos três elementos característicos substanciais contidos no texto: o conteúdo pluralista, o cunho dirigente e o caráter analítico.” COPETTI NETO, Alfredo et al., op. cit., 2017, p. 27-28.

3.2. Constituição brasileira e o direito à segurança

A primeira ideia que vem a lume quando se pensa em segurança é a de que alguém ou algo deve ser protegido, com a implementação, manutenção ou incremento de medidas para a devida consecução.

A segurança, seja em qual ótica se insere, traz a sensação de tranquilidade para o indivíduo. O ser humano, por certo, quer e deve exigir segurança⁸⁸ – “verbi gratia” – em matéria de saúde, alimentação, trabalho, previdência, dos bens que detém e, sobretudo, quanto à integridade de sua vida⁸⁹ e de sua família.

É por isso que a segurança pública, protetora no ordenamento jurídico doméstico da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, é um dos direitos mais caros e relevantes do cidadão, estando agasalhada no artigo 144 da Lei Maior.

A relevância do direito à segurança pública traz também os grandes problemas que a circundam, como o fato de, em certas situações excepcionais, o Estado ter de utilizar a violência, matéria na qual detém o monopólio.

Relevante trazer à baila os ensinamentos de Luciano Parejo Alfonso e Roberto Dromi⁹⁰,

Si el monopolio estatal del uso de la violencia (fuerza) y de la coacción debe definirse como uno de los fundamentos mismos de la vida social políticamente organizada, entonces el deber de defensa y protección

⁸⁸ Nas palavras de Guilherme de Souza Nucci, “segurança é um termo representativo de conforto, bem-estar, confiança, certeza, de modo que se pode dizer: *estou em casa, sinto-me seguro*. E tantas outras situações atraem o vocábulo (a criança está segura na escola; o filho está com os pais, logo, em segurança; fui vítima de roubo, mas já estou em segurança; o trabalho proporciona segurança). Não é um termo associado, necessariamente, ao crime, como seu antagonista direto. **Direitos humanos versus segurança pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 39.

⁸⁹ O militar exerce uma função tão nobre que, em certos casos, dá a sua própria vida em defesa de terceiro ou de seu país. Nesse sentido, aduz Paulo Adib Casseb da existência da *função social da vida*: “[...] a função social não é atributo exclusivo da propriedade privada. Como o homem é um ser social e só vive em sociedade, todos os seus direitos repercutem no campo social, até mesmo o direito à vida. Caso o direito à vida estivesse imune à função social, não justificar-se-ia que soldados perdessem a vida em defesa de seus países.” CASSEB, Paulo Adib. **Função social da propriedade**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, 2000, p. 51.

⁹⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano; DROMI, Roberto. **Seguridad publica y derecho administrativo**. Buenos Aires - Madrid: Marcial Pons, 2001, p. 31.

frente a los peligros que amenacen el buen orden de esa vida social ha de tener naturaleza y rango constitucionales.

O magistério de José Afonso da Silva⁹¹ traz elementos quanto ao ora tratado, vindo a desfilarmos a noção sobre o termo segurança, exemplificando o seu uso em algumas searas, dentre elas a da segurança pública,

Na teoria jurídica a palavra 'segurança' assume o sentido geral da garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica. 'Segurança jurídica' 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 mantém-se estável, mesmo se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu. 'Segurança social' significa a previsão de vários meios que garantam aos indivíduos e suas famílias condições sociais dignas: tais meios se revelam basicamente como conjunto de direitos sociais. A Constituição, nesse sentido, preferiu o espanholismo seguridade social, como vimos antes. 'Segurança nacional' refere-se às condições básicas de defesa do Estado. 'Segurança pública' é manutenção da ordem pública interna.

Especificamente quanto à expressão segurança, sem o acréscimo do termo pública, fixa-se que a Constituição Federal brasileira vigente já a trouxe em seu pródromo, quando a mencionou como um valor em seu preâmbulo. E apesar de o preâmbulo não possuir força normativa⁹², presta-se como vetor interpretativo, o que demonstra, de qualquer sorte, a importância de a segurança ter sido posta, logo no início do diploma constitucional, como um dos valores pátrios supremos.

Já no que respeita aos artigos da "Lex Mater", pontua-se que a segurança, ainda sem o acréscimo do termo pública, é normatizada como direito fundamental, mais precisamente no Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, ali constando em dois Capítulos, tanto na seara dos direitos fundamentais individuais quanto na esfera dos direitos fundamentais sociais.

⁹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 791-792.

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.076-5/AC. Relator: VELOSO, Carlos. Publicado no DJ de 08-08-2003.

O acerto de a segurança ser titularizada como direito fundamental é explicitada na lição de Gislene Donizetti Gerônimo⁹³,

A segurança sempre esteve presente na história da humanidade. Para os filósofos contratualistas, como Hobbes e Rousseau, a segurança é a razão de ser do Estado, que nasce para assegurar a fruição do direito à vida, liberdade e propriedade. Constitui-se a segurança num estado de tranquilidade que justifique a expectativa de respeito aos direitos humanos. [...] Como direito fundamental, é considerado, talvez, o mais importante deles, visto que assegura ao indivíduo o gozo e a fruição de todos os demais direitos fundamentais. É, pois, a segurança garantia de que as pessoas terão preservados os seus direitos mais importantes, como integridade física, vida, liberdade de locomoção e expressão, propriedade, entre outros. [...] Assim, o direito a segurança pode ser entendido como o direito guardião dos direitos fundamentais, já que, sem a segurança, todos os demais direitos teriam pouco ou mesmo nenhum valor.

Na esfera dos direitos individuais, mais especificamente quanto ao artigo 5º, “caput”, da Lei Maior, a segurança se encontra ao lado de outros direitos fundamentais, quais sejam, a vida, a liberdade, a igualdade e a propriedade.

Já na esfera dos direitos sociais, mais precisamente quanto ao artigo 6º, “caput”, da “Lex Legum”, a segurança se acha ao lado de outros direitos fundamentais, a saber: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Nessa vereda, é de extrema importância consignar que a segurança é o único direito encarado, ao considerar os artigos 5º “caput” e 6º “caput” da Constituição do Brasil de 1988, como direito fundamental individual e direito fundamental social, cabendo, nesse espectro de relevância, pormenorizar o significado desses direitos fundamentais, ou seja, tanto os individuais quanto os sociais.

Os direitos fundamentais individuais possuem, via de regra, relação com as liberdades negativas, consubstanciadas na proteção do indivíduo contra a atuação arbitrária ou abusiva do Estado. Sobredita limitação do poder estatal,

⁹³ GERÔNIMO, Gislene Donizetti. **Segurança Pública**: dever do Estado: garantia do exercício da cidadania. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2011, p. 50-52.

inserida que é na própria Constituição Federal, robustece a proteção do cidadão⁹⁴.

Nesse sentido, vale dizer que a liberdade do indivíduo⁹⁵, de autogerir a sua vida, com a adoção de suas próprias escolhas/decisões, é regramento de nodal importância que deve ser respeitado pelo Estado através de um não fazer.

De outra vereda, há de se dizer que os direitos fundamentais sociais⁹⁶ detêm, via de regra, relação com as liberdades positivas⁹⁷, traduzidas em ações comissivas do poder público para a efetivação do direito.

Nesse esteio, afirma Rosanna Conceição Gonçalves⁹⁸ que partindo-se da concepção defendida por grande parte da doutrina constitucional no sentido de

⁹⁴ “Em relação a esta concepção moderna de constitucionalismo, possível afirmar que o *neoconstitucionalismo* apresenta os mesmos objetivos de garantir a liberdade dos cidadãos e limitar o poder. No entanto, não comparte com a teoria moderna o culto à lei, já que considera que este foi irrecuperavelmente abalado ante manipulação da vontade das maiorias pelos regimes totalitários característicos da metade do século XX. Em razão da perda da confiança na lei como instrumento apto a garantir a liberdade e limitar o poder, o *neoconstitucionalismo* propõe uma releitura da constituição como instrumento normativo limitador da própria lei, assim como considera a atividade judicial como ponto de equilíbrio entre razão, valores e a vontade das maiorias.” MÖLLER, Max. **Teoria geral do constitucionalismo**: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 24.

⁹⁵ “Como é sabido, o conceito de modernidade relaciona-se com o modo de construção sócio-política que se impõe no Ocidente partindo de certos vectores fundamentais: (1) crença nas virtudes da razão originadora de um processo de racionalização técnica, econômica e política; (2) crença nas virtudes da *ciência*, conferindo ao homem um senhorio crescente sobre as forças da natureza; (3) crença no *sentido da história*, acreditando que o sentido da história irá impondo progressivamente a sua lei; (4) crença no *universalismo* do modelo político racional que irá servir de modelo de referência para todos os povos e para todas as épocas; (5) crença no *sujeito*, capaz de prever, calcular e dirigir a sua vida em termos de liberdade individual (subjectivização/individualização).” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Civilização do direito constitucional ou constitucionalização do direito civil? A eficácia dos direitos fundamentais na ordem jurídico-civil no contexto do direito pós-moderno*. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo, Malheiros, 2003, p. 110.

⁹⁶ “Partindo do pressuposto de que na Constituição Federal, a despeito de alguma resistência por parte de setores da doutrina e da jurisprudência, os direitos sociais são direitos fundamentais, estando, em princípio, sujeitos ao mesmo regime jurídico dos demais direitos fundamentais (ainda que não necessariamente de modo igual quanto ao detalhe e em alguns casos), é preciso, numa primeira aproximação, destacar que também o elenco dos direitos sociais (termo que aqui é utilizado como gênero) não se resume ao rol enunciado no art. 6º da CF, abrangendo, também, nos termos do art. 5º, § 2º, da CF, direitos e garantias de caráter implícito, bem como direitos positivados em outras partes do texto constitucional (portanto, fora do Título II) e ainda direitos previstos em tratados internacionais [...]”. MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 549.

⁹⁷ No que concerne à prestação positiva pelo Estado quando se trata de direitos sociais, vale citar o diapasão de Maria Tereza Aina Sadek: “O reconhecimento dos direitos sociais foi acompanhado de inúmeras mudanças na arquitetura dos Estados Democráticos. Políticas públicas voltadas a consolidar e a efetivar novas demandas exigiam uma nova configuração do poder público. O Estado de formato liberal não possuía estrutura nem desenvoltura suficientes para atender a essa nova realidade. Direitos sociais requerem políticas públicas, reclamam prestações positivas por parte dos poderes políticos.” Poder Judiciário e arena pública. In: COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. (Coord.). **Dilemas na Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 285.

⁹⁸ GONÇALVES, Rosanna Conceição. Os direitos fundamentais sociais no constitucionalismo brasileiro. In: COSTA, Cláudia Maria da (Coord.). **Direito humanos: vozes e silêncio**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 103.

os direitos sociais serem fundamentais⁹⁹, acaba-se por garantir a tais direitos a dignidade no sistema jurídico tanto no aspecto formal quanto substancial¹⁰⁰.

Há de se delinear agora, especificamente, sobre a abordagem realizada pela Constituição Cidadã no que concerne à segurança pública.

3.3. Constituição brasileira e a segurança pública

A Constituição da República hodierna cuida tanto da segurança externa – realizada pelas Forças Armadas (artigo 142) –, quanto da segurança interna – efetivada pelas polícias (artigo 144)¹⁰¹ –, cabendo rememorar que o foco deste trabalho se lastreia apenas nesta última. Significa dizer que o enfrentamento dirá respeito somente à segurança interna, que cuida da segurança pública.

Realizado sobredito e necessário adendo, consigno que o tema da segurança pública é no direito brasileiro um dos mais fecundos; por outro lado, é um dos menos explorados pela comunidade jurídica, sendo que dentre as matérias de direito constitucional possui, notadamente, diminuto tratamento.

Necessário se faz, e já não é sem tempo, que a segurança pública seja colocada em lugar de destaque pelos operadores do Direito. Mesmo porque a má prestação desse tipo de atividade pelos órgãos e agentes estatais pode acarretar consequências nefastas para os cidadãos, uma vez que o bem maior

⁹⁹ Alfredo Copetti Neto e Mariana Garcia trazem lição em que se posicionam serem os direitos sociais fundamentais: “Partindo da concepção de Estado de Direito proposta pelo liberalismo social - que além da clássica subordinação do governo dos homens ao governo das leis, consubstanciada no princípio da legalidade, exige a positivação de direitos ‘fundamentais’, entre eles os direitos sociais -, os mecanismos constitucionais que impedem ou obstaculizam o abuso e o exercício arbitrário e ilegítimo do poder passam a ser indissociáveis do próprio Estado.” COPETTI NETO, Alfredo et al., op. cit., p. 31.

¹⁰⁰ “Com efeito, o ser humano é sociável por essência. Desta forma, a maioria dos direitos fundamentais, ainda que de natureza individual, somente admite o seu pleno exercício dentro do espaço de convivência humana, como regras oponíveis ao Estado, ou a seus semelhantes, ou a serem objeto de compartilhamento com estes. Nessa senda, caso não se concedesse a mesma força imperativa aos direitos sociais e coletivos, o ser humano não teria como exercer, em sua plenitude, os direitos individuais consagrados pela Carta de Princípios.” SOUZA, Motauri Ciochetti de, op. cit., p. 46.

¹⁰¹ Como bem aduzem Luciano Parejo Alfonso e Roberto Dromi, “como principio, sólo el Estado es competente para asegurar la seguridad interior y exterior. Este principio es consecuencia del monopolio estatal de la fuerza y la coacción, superador del primitivo sistema de la autotutela.” PAREJO ALFONSO, Luciano; DROMI, Roberto, op. cit., p. 31.

de todos, qual seja, a vida, deve ser protegida e acautelada por aqueles que compõe o sistema de segurança pública.

No esteio do asseverado, vale citar o diapasão de Bismael B. Moraes¹⁰², que continua atual,

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. Entretanto, pouco se estuda a polícia, embora dela muito se fale. [...] Além disso, a própria universidade brasileira sempre relegou as questões de Segurança Pública e de polícia a uma posição de menor importância, constatando-se essa realidade até nos cursos de Direito, exceto no que diz respeito às críticas pelas falhas praticadas pelos órgãos públicos dessa área.

Em que pese a tímida abordagem efetuada por grande parte da comunidade jurídica no tocante a tal tema, vale assentar – e isso é positivo – que a Constituição brasileira de 1988 imprimiu sólido tratamento no que concerne à segurança pública, sendo a referida Lei Maior a primeira no Brasil a possuir um capítulo específico a seu respeito.

No que tange a resenha constitucional histórica da segurança pública no Brasil, tem-se a lição de Josué Justino do Rio¹⁰³. O autor traz que a primeira vez em que a expressão segurança pública surgiu no texto constitucional pátrio foi na outorgada Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 – mais precisamente no artigo 16, inciso V –, ao prever que era da competência privativa da União legislar sobre *o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e à segurança pública*. A Constituição de 1946, dessa vez promulgada, embora não previsse textualmente o termo segurança pública, gizava no artigo 183 que era de responsabilidade das Polícias Militares a missão de garantir a segurança interna e manter a ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, sendo

¹⁰² MORAES, Bismael B. Uma introdução à segurança pública e à polícia brasileira na atualidade. In: _____. (Coord.). **Segurança pública e direitos individuais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000, p. 02, 03 e 17.

¹⁰³ RIO, Josué Justino do. O direito fundamental à segurança pública num estado democrático de direito. **Revista Em tempo**, v. 12, jan. 2014. Disponível em: <<http://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/397>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

consideradas, para tanto, forças auxiliares, reservas do Exército. A Constituição Federal de 1967, também outorgada, não trazia literalmente o termo segurança pública, mas no artigo 13, § 4º, dispunha que os Estados deveriam se organizar e se reger pelas Constituições e pelas leis que adotassem, respeitados, além de outros, os princípios previstos na Constituição Federal, ficando sob a responsabilidade das Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal.

Prossegue esse autor com a afirmação de que a Constituição Federal de 1988, por sua vez e ao contrário das que a antecederam, dedicou um capítulo específico para tratar sobre a segurança pública. Com a promulgação da Constituição Cidadã, a segurança pública passou a ser disciplinada no artigo 144, Capítulo II, do Título V, configurando-a como responsabilidade de todos e dever do Estado. Conclui esse autor que, de fato, com o advento da atual Constituição da República houve uma ampliação no rol dos direitos fundamentais, que englobou também o direito à segurança pública.

Constitucionalizar o tema da segurança pública, conferindo-lhe a relevância devida, e contextualizá-lo dentro de uma visão sistêmica, permeando com outros temáticos correlatos e igualmente inseridos na “Lex Mater”, traz maior proteção no concernente à vida e ao patrimônio dos indivíduos. Nesse sentido, pontua Cláudio Pereira Souza Neto¹⁰⁴ que por ter *constitucionalizado* em detalhe a segurança pública, a Constituição brasileira de 1988 acabou por se notabilizar no tratamento da matéria.

Prossegue o autor com a afirmação de que a constitucionalização traz relevantes conseqüentes para a legitimação da atuação do Estado na formulação e na execução de políticas de segurança. As leis sobre tal tema, nos três planos federativos de governo, devem estar em consonância com a Lei Maior, assim como as respectivas estruturas administrativas e as próprias ações concretas das autoridades policiais. Esclarece ainda o autor que o fundamento

¹⁰⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988**: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017.

último de uma diligência investigatória ou de uma ação de policiamento ostensivo é o que dispõe a Constituição e isso não apenas no que tange ao artigo 144, que concerne especificamente à segurança pública, mas também no referente a todo o sistema constitucional. Conclui, nessa linha, que devem especialmente ser observados os princípios constitucionais fundamentais – a república, a democracia, o estado de direito, a cidadania, a dignidade da pessoa humana –, bem como os direitos fundamentais – a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança; sendo que o artigo 144 deve ser interpretado de acordo com o núcleo axiológico do sistema constitucional em que se situam esses princípios fundamentais.

Cabe, neste momento, o delineamento pormenorizado da segurança pública na Lei Maior brasileira vigente. Como inserto no já aludido artigo 144 da Constituição Federal atual, incumbe ao Estado preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Há, portanto e de forma primeira, de se tratar do significado da expressão ordem pública, pois, como bem aduz Friedrich Müller¹⁰⁵, “uma norma jurídica é – assim como ela age efetivamente – mais do que o seu teor literal”. Nesse passo, pode se asseverar que a ordem pública se firma como o acautelamento do meio social.

Em nítido debruçamento sobre o conceito de ordem pública, o então Ministro do Colendo Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto, deixou assente, em valiosa jurisprudência¹⁰⁶, que o conceito jurídico de ordem pública não se confunde com o de incolumidade das pessoas e do patrimônio. Conforme Carlos Ayres Britto, ordem pública se consubstancia no acautelamento do meio social contra fatores de perturbação que já se acham na gravidade incomum da execução de determinados crimes. Por isso, pondera Carlos Ayres Britto que o conceito de ordem pública se desvincula do conceito de incolumidade das pessoas e do patrimônio, vindo a jungir-se à noção de acautelamento social.

¹⁰⁵ MÜLLER, Friedrich. **Direito – Linguagem – Violência**. Elementos de uma teoria constitucional, I. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1995, p. 42.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no “Habeas Corpus” n. 94.330/SP. Relator: BRITTO, Carlos Ayres. 20-03-2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>.

Conforme Cláudio Pereira Souza Neto¹⁰⁷, uma ordem pública democrática é aquela estruturada tanto pela Constituição quanto pelas leis, sendo que preservar tal tipo de ordem significa, acima de tudo, preservar o direito, a ordem juridicamente estruturada, vindo a garantir a legalidade.

A preservação da ordem pública é, portanto, essencial para a sociedade e, como visto, para o seu precípua acautelamento, descabendo, por certo, a sua invocação como exculpante para a perpetração de abusos.

Segundo José Afonso da Silva¹⁰⁸, a ordem pública requer definição, até porque a caracterização de seu significado é de extrema relevância, pois se trata de algo destinado a limitar situações subjetivas de vantagem, outorgadas pela Lei Maior, sendo que em nome dela se tem praticado as maiores arbitrariedades. Com a justificativa de garantir a ordem pública, na realidade, muitas vezes o que se faz é desrespeitar os direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício do poder de polícia; a ordem pública há de ser uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de delitos. Certo é que a convivência pacífica não significa isenta de divergências, de debates, de controvérsias e até de certas rugas interpessoais. Pontua também o autor que a segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos usufruam de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses; na sua dinâmica, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas.

Como já aludido, cabe também ao Estado, no dizente à segurança pública, a proteção do indivíduo e de seu patrimônio. E para que o poder público cumpra sobredito mister há de embrenhar-se em condutas omissivas e comissivas. Significa dizer que o Estado deve abster-se de praticar condutas violadoras dos direitos dos cidadãos, imiscuir-se, portanto, da prática de abusos e

¹⁰⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira, op. cit., 2017.

¹⁰⁸ SILVA, José Afonso da, op. cit. p. 791-792.

arbitrariedades, sendo que, por outro lado, a ele incumbe efetivar atos que atendam os interesses dos indivíduos, que, na seara de nosso trabalho, é a proteção das pessoas e de seus patrimônios.

Nessa vereda, relevante é a lição de Valter Foletto Santin¹⁰⁹,

O direito exige posturas negativas e positivas do Estado em prol das liberdades públicas. No enfoque negativo, de deixar de afrontar a liberdade, vida e patrimônio do cidadão, numa obrigação de não fazer, conquista árdua do cidadão, o qual lutou muito para o reconhecimento e respeito destes direitos e evitar a opressão do Estado e dos soberanos, ao longo da história. No ângulo positivo, o Estado deve tomar medidas ativas, prestações positivas, para garantir e concretizar a ordem pública e a proteção à incolumidade da pessoa e o seu patrimônio, numa obrigação de fazer, para a realização do bem-estar social, finalidade cobrada no Estado Democrático de Direito.

Como se observa do acima expendido, o objetivo estatal é sempre o de atuar com vistas à pacificação social. E no percurso desse desiderato o poder público se depara com certas situações em que, paradoxalmente, tem de se valer da força¹¹⁰. Essas situações em um Estado Democrático de Direito devem ser excepcionálíssimas e, ainda assim, cabe ao poder público, quando somente resta o uso da força, agir dentro de critérios absolutamente razoáveis e proporcionais.

Nesse sentido, a segurança pública, além de dever prestacional do Estado, é direito do indivíduo de cunho irrenunciável, sendo a irrenunciabilidade uma das características dos direitos fundamentais.

Nessa vereda, tem-se a lição de Betina da Silva Adamo¹¹¹,

A segurança pública, para além de estar expressamente prevista em alguns dispositivos constitucionais, também pode ser reconduzida ao princípio do Estado de Direito... A segurança pública, entendida como

¹⁰⁹ SANTIN, Valter Foletto, op. cit., p. 47.

¹¹⁰ A problemática a respeito da relação segurança/liberdade e a busca pelo seu apaziguamento são desfiladas na lição de Zygmunt Bauman: "A tensão entre a segurança e a liberdade e, portanto, entre a comunidade e a individualidade, provavelmente nunca será resolvida e assim continuará por muito tempo; não achar a solução correta e ficar frustrado com a solução adotada não nos levará a abandonar a busca - mas a continuar tentando. Sendo humanos, não podemos realizar a esperança, nem deixar de tê-la." **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, p. 10-11.

¹¹¹ ADAMO, Betina da Silva. Os direitos fundamentais e o sistema de segurança pública: reflexões com base na teoria dos deveres de proteção do Estado. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano 10, jan.-jun. 2011, p. 76-77.

a possibilidade de manutenção da ordem pública e democrática e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, pensa-se, é algo irrenunciável.

Sendo assim, os órgãos de segurança pública têm o dever de proteger a incolumidade dos indivíduos. E na Constituição brasileira, reza o artigo 144 que são órgãos de segurança pública as polícias¹¹² federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis, militares e corpos de bombeiros militares, cada um possuindo as suas atribuições, elencadas na própria Lei Maior.

Nesse sentido, explicita, com pormenorização, Cláudio Pereira Souza Neto¹¹³ que a Constituição de 1988 faz referência a seis modalidades de atividade policial, quais sejam: (a) polícia ostensiva, (b) polícia de investigação, (c) polícia judiciária, (d) polícia de fronteiras, (e) polícia marítima e (f) polícia aeroportuária.

Esclarece Cláudio Pereira Souza Neto¹¹⁴ que a modalidade de *polícia ostensiva* possui as atribuições de prevenir e de reprimir de forma imediata a prática de delitos, cuja realização se dá por policiais uniformizados, ou que possam ser de pronto identificados por equipamento ou viatura; seu objetivo é explicitar a presença policial nas ruas, criando a percepção de que a prática de delitos será prontamente reprimida. A atividade de polícia ostensiva é desempenhada, em geral, pelas polícias militares estaduais (artigo 144, § 5º da Constituição Federal), não descuidando que o patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais deve ser realizado, respectivamente, pela polícia rodoviária federal (artigo 144, § 2º, da Lei Maior) e pela polícia ferroviária federal (artigo 144, § 3º, da “Lex Legum).

¹¹² A respeito do significado da polícia, anterior e hodiernamente, tem-se a lição de Luciano Parejo Alfonso e Roberto Dromi: “La palabra ‘policía’ (*police; polizia; Polizei*) procede de la griega ‘politeia’, que significaba la constitución del Estado-ciudad (‘polis’), el *status* de los ciudadanos libres que em vivían y también el arte de gobernar (de ahí ‘política’). La que hoy llamamos esfera de los asuntos públicos fue muy amplia em Grecia, pues la de los asuntos privados carecía de verdadera identidad propia y no se oponía desde luego a la anterior: la participación em la vida de la polis constituía el ideal ciudadano, de suerte que los aspectos hoy calificables de privados adquirirían sentido justamente desde esa participación. [...]. A lo largo de los siglos, el concepto ‘policía’ ha ido experimentando un proceso continuo de reducción de su ámbito, de suerte que hoy sólo comprende la defensa frente a peligros a través de determinada organización administrativa (cabalmente la denominada como ‘policía’ em sentido estricto).” PAREJO ALFONSO et al., op. cit., 2001, p. 15-16.

¹¹³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira, op. cit., 2017.

¹¹⁴ Ibid.

Prossegue Cláudio Pereira Souza Neto¹¹⁵ com a afirmação de que a modalidade de *polícia de investigação* efetua o labor de investigação criminal, sendo que para investigar a prática de delitos pode ouvir testemunhas, requisitar documentos, realizar perícias, interceptar comunicações telefônicas, entre outras medidas que, em sua maioria, dependem de autorização judicial. No Brasil, a função de sobredita modalidade é confiada às polícias civis estaduais e à polícia federal, no tocante aos crimes comuns (artigo 144, § 1º, I, e § 4º, da Constituição Federal), sendo que as investigações de crimes militares são conduzidas pelas próprias corporações.

Aduz o autor que a Constituição brasileira distingue as modalidades de *polícia judiciária* e de investigação criminal, pois, “verbi gratia”, o já mencionado § 1º do artigo 144 atribui às polícias civis estaduais não só a função de *polícia judiciária*, mas também a de *apuração de infrações penais*. Já a modalidade *polícia de fronteiras* controla a entrada e a saída de pessoas e mercadorias do território nacional, cuja tarefa é atribuída à polícia federal. A modalidade *polícia marítima*, que também é exercida pela polícia federal, em grande parte se identifica com a polícia de fronteiras, sendo que por atuar em portos, igualmente se presta ao controle da entrada e da saída de pessoas e bens do país; além disso a polícia marítima é também responsável pela repressão aos crimes praticados em detrimento da normalidade das navegações, em especial aos “atos de pirataria”. A Constituição do Brasil menciona ainda a modalidade de *polícia aeroportuária*, atividade também exercida pela Polícia Federal, que se identifica, igualmente, com a de polícia de fronteiras.

Insta dizer que não obstante os atos estatais de não fazer, isto na esteira da temática aqui tratada, ou seja, no respeito às liberdades negativas dos indivíduos, a conduta do poder público, no mais das vezes, reveste-se de caráter comissivo (liberdades positivas)¹¹⁶ e, para tal, a implementação de escolteiras

¹¹⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira, op. cit., 2017.

¹¹⁶ Em relação as liberdades negativas e positivas dos indivíduos, isto no que concerne à matéria de direitos fundamentais, tem-se a lição de José Joaquim Gomes Canotilho: “Os direitos fundamentais cumprem a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objectivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjectivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos,

políticas públicas na área da segurança é vital para que haja a diminuição da violência no tecido social e o incremento de efetiva proteção à vida e ao patrimônio das pessoas, com o uso da força, reforce-se, apenas quando realmente necessário e sempre com o respeito a razoabilidade e a proporcionalidade, tudo sob a ótica do caso concreto.

Nesse navegar, aduz Betina da Silva Adamo¹¹⁷ que,

Para cumprir a função de imperativo de tutela, faz-se necessário o auxílio do Direito infraconstitucional, pois é a ele que pertence a tarefa de disponibilizar os meios para a proteção, que, como dito, não são apenas meios exclusivamente penais, mas passam pelo Direito Administrativo, Tributário, Social e até pelo Direito Privado, como salienta Canaris (2003, p.115-116). Há que se pensar, assim, em como se desenvolvem as políticas públicas voltadas para a área de segurança, bem como o seu compromisso com os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Por se tratar, os deveres de proteção, de concepção que se fundamenta em uma noção de que ao Estado não incumbe apenas abster-se, mas proteger os direitos fundamentais – e que, portanto, de um Estado estritamente inimigo, alcança-se um Estado capaz de proteger (na dicção de muitos autores, um Estado amigo dos direitos fundamentais) -, torna-se evidente que esse Estado não pode, em nome da segurança, acabar violando os direitos fundamentais. Admitir tal posicionamento seria teratológico. Daí por que se poderia admitir que uma concepção constitucionalmente adequada de segurança pública (frisa-se: um direito evidentemente prestacional e que, portanto, deve conviver com outros direitos, também individuais) somente pode acontecer na medida em que se afasta das concepções belicistas de segurança.

Assentado o que se entendeu pertinente a este capítulo, cabe agora passar para a abordagem nodal deste trabalho; não sem antes deixar de anotar que importantes temas até aqui tratados serão, a partir deste instante, aprofundados.

de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).” CANOTILHO, op. cit., p. 401.

¹¹⁷ ADAMO, Betina da Silva, op. cit. p. 77-79.

4. SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

4.1. Natureza jurídica da segurança pública no ordenamento jurídico doméstico

Como introito, cabe afirmar que a falta de “segurança pública é um dos problemas mais agudos de nossa sociedade atual”¹¹⁸. Nesse sentido, pode-se dizer que “todos os dias os jornais, emissoras de rádio e televisão e outros meios de comunicação noticiam crimes graves, em números sempre crescentes, mostrando o estágio avançado da criminalidade e a sua influência nefasta na vida da população”¹¹⁹.

Em decorrência do avanço da violência a União decidiu, no início do ano de 2018, decretar a intervenção federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, a qual foi aprovada pelo Congresso Nacional.

A respeito de sobredita intervenção federal, vale mencionar o aludido por Marcus Pestana¹²⁰,

A intervenção, aprovada pelo Congresso, é uma medida de caráter excepcional e grave, sendo a primeira desde a redemocratização. A polêmica foi grande, já que existem Estados da Federação, com índices de criminalidade piores do que os do Rio de Janeiro e diante do fato de as Forças Armadas serem treinadas para a guerra e não para ações de segurança pública. Mas, devido à falência do poder público do Rio e pela realidade única da existência de territórios vivendo à margem da ordem constitucional e do controle do Estado, não restou alternativa.

Em razão de vários Estados da Federação enfrentarem altos índices de criminalidade – tendo ocorrido, até mesmo, o primeiro decreto de intervenção em

¹¹⁸ SANTIN, Valter Foletto. **Característica de direito ou interesse difuso da segurança pública**. Disponível em: <<https://www.apmp.com.br/juridico/santin/>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ PESTANA, Marcus. **A intervenção no Rio e os desafios na segurança**. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/opini%C3%A3o/marcus-pestana/a-interven%C3%A7%C3%A3o-no-rio-e-os-desafios-na-seguran%C3%A7a-1.1577919>>. Acesso em: 24 maio 2018.

um deles –, é que o tema da segurança pública ganha ainda mais importância no cenário brasileiro.

Conforme esclarece José Afonso da Silva¹²¹, a atividade de polícia realiza-se de várias maneiras, sendo que a polícia se distingue em administrativa e de segurança. Esta última compreende a polícia ostensiva e a polícia judiciária; a administrativa, por sua vez, tem por objeto as limitações impostas a bens jurídicos individuais. Prossegue o autor aduzindo que a polícia de segurança, a qual, em sentido estrito, é a polícia ostensiva, tem a finalidade de preservação da ordem pública com as medidas preventivas, que em sua prudência julga necessárias para evitar o dano ou o perigo para as pessoas.

E em que pese toda a vigilância, alude José Afonso da Silva não ser possível evitar o crime, sendo então necessário a existência de um sistema que apure os fatos delituosos e cuide da perseguição aos seus agentes, vindo tal sistema a envolver as atividades de investigação, de apuração das infrações penais, a indicação de sua autoria, bem como o processo judicial referente à punição do agente. Adentra exatamente aí a polícia judiciária, que tem por escopo aquela atividade de investigação, de apuração dos delitos e de indicação de sua autoria, com o fito de fornecer os elementos necessários ao Ministério Público em sua função repressiva das condutas criminosas, por via de ação pública.

Relevante assentar que para a seara deste trabalho o que nos interessa é a polícia de segurança. Nesse prumo, no dizente à polícia de segurança, há de se rememorar que o artigo 144, “caput”, da Constituição brasileira aduz que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Sendo a segurança pública direito de todos¹²², não há como o poder público eleger quais

¹²¹ SILVA, José Afonso da, op. cit. p. 792.

¹²² Por meio de uma visão etimológica, pode-se extrair o conceito de segurança pública, na qual se verifica a busca de proteção de todos os indivíduos: “O termo ‘segurança’ foi encontrado pela primeira vez na língua portuguesa no século XIV. Sua origem etimológica está no latim, precisamente na palavra *securitas*, que traz em seu bojo a qualificação ou adjetivo daquilo que está fora de perigo. Já a expressão ‘pública’ foi constatada no português no século XIII, com sua origem também no latim, especificamente na palavra *publicum*, cujo sentido é o de adjetivar tudo aquilo que pertence ou é destinado ao povo, à coletividade. De tal modo, em sentido *lato*, percebe-se que a segurança pública é a situação ou o estado de ausência de perigo de violação ou dano em relação a uma coletividade.” MACHADO, Antônio Cláudio da Costa et al. A segurança pública como direito fundamental: o exercício da competência municipal e a cidade de Osasco. **Revista ESMAT**, ano 8, n. 11, jul. - dez. 2016, p. 161.

indivíduos serão contemplados com a prestação dessa atividade. Sobredito direito é, efetivamente, de todos. Como já dizia Cesare Beccaria¹²³, no século XVIII, “o interesse de todos não é somente que se cometam poucos crimes, mas ainda que os delitos mais funestos à sociedade sejam os mais raros”.

Se a atividade de segurança pública realmente se destina aos indivíduos em geral, fixa-se, como não poderia deixar de ser, que é serviço a ser ofertado independentemente de raça, sexo, cor, idade e classe social, no cumprimento ao princípio da igualdade.

Pode se dizer que esse espírito de proteção de toda e qualquer pessoa se lastreia, dentre outros diplomas, na relevante Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, da Organização das Nações Unidas, a qual em seu artigo 3º descreve que “todo homem tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.”

E é justamente em razão de a Lei Maior brasileira conferir caráter indistinto à atividade de segurança pública (artigo 144, “caput”) que o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento no sentido de ser juridicamente impossível a cobrança de taxa para a prestação desse tipo de serviço, o qual deve ser instrumentalizado apenas por meio do pagamento de imposto.

No esteio do acima afirmado, é de se trazer o posicionamento do Pretório Excelso:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que a atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, logo deve ser remunerada mediante imposto, isto é, viola o artigo 145, II, do Texto Constitucional, a exigência de taxa para sua fruição.¹²⁴

Tem-se como relevante ressaltar que o fato de a atividade de segurança pública ser considerada serviço público destinado a todos não impede, todavia, que o Estado possa decidir em quais locais haverá de efetuar prestação mais efetiva, pujante, ao considerar, por exemplo, a (re)incidência de crimes.

¹²³ BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016, p. 76.

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.942-/PA. Relator: FACHIN, Edson. Plenário 18-12-2015.

Realizadas essas primeiras considerações, tem-se o presente momento como maduro para tratar do *status* da segurança pública na Constituição da República do Brasil de 1988.

Como se sabe, os direitos fundamentais individuais são dotados de cunho personalíssimo. Se assim o é, não há como asseverar que a segurança pública cuida-se de direito fundamental em razão de o direito à segurança se encontrar previsto no artigo 5º, “caput”, da Lei Maior. Do contrário, cada indivíduo teria a sua *própria* segurança pública.

Cabe ao poder público, em matéria de direito fundamental individual, deixar de praticar ingerências indevidas na vida do cidadão¹²⁵, devendo se abster da prática de atos não respaldados em lei¹²⁶ e, quando da necessidade de aplicação da lei, o fazer sem qualquer desvirtuamento¹²⁷.

A segurança individual (artigo 5º, “caput”, da “Lex Legum”), portanto, será respeitada, quando os órgãos e os agentes policiais se encontrarem na seara do não fazer, no atendimento às liberdades negativas do indivíduo. O poder público somente poderá atuar de forma repressiva na área de segurança pública quando for demonstrado a real e inexorável necessidade.

Nesse mirante, tem-se a lição de Nelson Nery Junior e Georges Abboud¹²⁸,

Os limites da atividade policial são balizados pela CF 144 e parágrafos. As medidas policiais não devem ser utilizadas para além do estritamente necessário. Toda atividade policial deve ser balizada pelo princípio da proibição de excesso, cuja existência é fundamental para

¹²⁵ “Os direitos dos homens, assim como as previsões constitucionais sobre os direitos fundamentais, em especial a liberdade, notadamente a de locomoção, têm o condão de limitar o poder do Estado, evitando-se com isso abusos, *decisionismos* e decisões arbitrárias, assim como são o meio de impedir a invasão da esfera da ação reservada aos indivíduos. A liberdade do indivíduo é, portanto, o limite da atividade estatal, e a autodeterminação do homem deve ser sempre preservada.” COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; BREUS, Bruna Araujo Amatuzzi. Liberdade de locomoção: núcleo essencial e direitos fundamentais decorrentes. In: LEITE, George Salomão et al. (Coord.). **Jurisdição constitucional e liberdades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 126.

¹²⁶ “[...] os cidadãos têm o direito de, por vontade própria e segundo a sua autodeterminação, fazer tudo aquilo que desejarem – inclusive em termos de se locomover -, ao passo que ao Estado e, portanto, aos agentes públicos ‘somente é facultado agir por imposição ou autorização legal’, visto que ‘inexistindo lei, não haverá atuação administrativa legítima’.” Ibid., op. cit., p. 127.

¹²⁷ “Já se disse alhures que o poder de manter a fé na democracia depende da capacidade de manter a fé nos processos da razão. A aplicação imparcial e correta da lei, sem distinguir pessoas (e sem aviltá-las), é o supremo processo racional a justificar tanto a supremacia dos direitos fundamentais como a própria democracia.” RODRIGUES, João Gaspar, op. cit., p. 42.

¹²⁸ NERY JUNIOR, Nelson; ABBOUD, Georges. **Direito constitucional brasileiro: curso completo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 441.

o controle da atuação dos poderes públicos no Estado Constitucional, assumindo, notadamente no que se refere aos direitos fundamentais, o papel de principal instrumento de controle da atuação restritiva da liberdade individual.

Há de se rememorar, no entanto, que a segurança é igualmente considerada pela Constituição Cidadã (artigo 6º, “caput”) como um direito fundamental social¹²⁹. É cediço que os direitos fundamentais sociais¹³⁰ exigem prestação positiva por parte do Estado¹³¹, sendo que, no caso da segurança pública (artigo 144 da “Lex Mater”), o serviço a ser prestado é, como já visto, para todos, indistintamente.

Pode se afirmar, assim, que a segurança pública (artigo 144 da Constituição brasileira) é uma das acepções do direito fundamental social à segurança (artigo 6º, “caput”, da “Lex Legum”), trazendo nosso diploma

¹²⁹ “Considerados como direitos fundamentais de segunda dimensão, os direitos sociais são aqueles que garantem ao cidadão o poder de exigir prestações positivas por parte do Estado, sendo que o reconhecimento deles ‘foi o principal benefício que a humanidade recolheu do movimento socialista, iniciado na primeira metade do século XIX.’ OLIVEIRA, Flávio Luís de. Concretização de políticas públicas na perspectiva da desneutralização do Poder Judiciário. In: LUNARDI, Soraya (Coord.). **Direitos Fundamentais Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 99.

¹³⁰ A relevância dos direitos fundamentais no plano social é trazida por Antonio Enrique Perez Luño: “En el horizonte del constitucionalismo actual los derechos fundamentales desempeñan, por tanto, una doble función: en el plano subjetivo siguen actuando como garantías de la libertad individual, si bien a este papel clásico se aúna ahora la defensa de los aspectos sociales y colectivos de la subjetividad, mientras que en el objetivo han asumido una dimensión institucional a partir de la cual su contenido debe funcionalizarse para la consecución de los fines y valores constitucionalmente proclamados.” PEREZ LUÑO, op. cit., p. 25.

¹³¹ Ainda no que concerne à necessidade de prestação positiva por parte do Estado, tem-se a lição de Alexandre Morais da Rosa e Jéssica Gonçalves: “Na doutrina liberal, o Estado de Direito significou não apenas a subordinação dos poderes públicos à lei, mas a postura passiva (negativa) do Estado em tão somente reconhecer alguns direitos fundamentais ao cidadão. [...] No entanto, este modelo individualista de liberalismo, centrado na figura do Leviatã, porque restou descompromissado com o aspecto social e agravado pela submissão dos trabalhadores a condições desumanas e degradantes, revelou graves impasses que varreram a sociedade entre a segunda metade do século XIX e as primeiras décadas do século XX. Desta nova realidade social, emergiu a crise do modelo liberal de Estado, impondo a revisão da outrora liberdade negativa para a postura positiva estatal em arbitrar novos contornos às relações entre o capital e o trabalho e culminando na passagem do Estado mínimo para o Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*. Nesse âmbito, o Estado deixa de ser apenas soberano para, também, tornar-se o principal responsável pelo direito à vida, aplicando o princípio da igualdade material e realizando a justiça social concretizada por meio da segunda dimensão dos direitos que são os ‘sociais, econômicos e culturais, fundados nos princípios da igualdade e com alcance positivo, pois não são contra o Estado, mas ensejam sua garantia e concessão a todos os indivíduos por parte do poder público’. Disso resultou, no atual Estado Democrático de Direito, a previsão constitucional, de um lado, dos chamados direitos individuais concernentes aos deveres negativos e, de outros, os ditos direitos sociais correspondentes aos deveres positivos. Evidente que entre estes direitos à estrutura apresenta-se de modo diverso: o segundo, os direitos sociais, não requerem uma abstenção, ao contrário, é necessário que sejam prestados pelo Estado e isto não deve ser tratado à *la Pollyanna*.” ROSA, Alexandre Morais da; GONÇALVES, Jéssica, op. cit., p. 125-126.

normativo maior, de forma ínsita em si, a verdadeira acepção do Estado Constitucional Social de Direito¹³².

Aduzem Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo e Maura Basso¹³³ que, na realidade, quando se fala em segurança pública e por ela se clama, se está a falar em política de segurança pública, ou seja, de uma ação por parte do poder público que garanta segurança pessoal do indivíduo e que possa frear a violência desmesurada¹³⁴.

A categorização da segurança pública como direito fundamental se extrai, portanto, da conjugação dos artigos 6º, “caput” e 144, ambos da Constituição Cidadã.

Relevante se faz trazer à baila, posicionamento doutrinário de Soraya Lunardi¹³⁵, que efetua a ligação justamente dos artigos 6º e 144 da Constituição brasileira, tudo no permeio do direito fundamental social, com a necessidade de condutas comissivas por parte do poder público,

¹³² A respeito do Estado Social e do Constitucionalismo Social, vale registrar a seguinte lição: “A negação do passado e a pretensão de um espaço jurídico-temporal diferente conduziram a que as Constituições fossem pautadas pelas exigências, originando-se vários modelos normativos, direitos, declarações ou princípios de ação, tendentes a garantir ou, pelo menos, declarar a concessão de meios para cobrir as carências dos setores em situação de maior desvantagem. Precisamente aqui se localiza o surgimento do *Estado social* e do chamado *constitucionalismo social* comprometido a satisfação desse conjunto de direitos.” ALARCÓN, Pietro Lora. Constitucionalismo e valor social do trabalho – o mundo do trabalho na Constituição Federal de 1988 e a efetividade dos direitos sociais. In: LUNARDI, Soraya (Coord.). **Direitos Fundamentais Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 201.

¹³³ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; BASSO, Maura. Segurança pública e direitos fundamentais. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, jul./dez. 2008, p. 27.

¹³⁴ No que concerne ao tema da violência contemporaneamente, vale citar o diapasão de Celso Lafer: “O século XX, que se prolonga neste século XXI, foi qualificado como uma era dos extremos. Uma das características do seu extremismo é a generalizada presença e propagação da violência cujos efeitos visualizamos cotidianamente pelo impacto de sua repercussão globalmente difundida pelos meios de comunicação e multiplicada pelo efeito irradiador da era digital. Com a realidade da onipresença da violência no momento atual confrontamo-nos, ao tomar conhecimento do que se passa em larga e letal escala na Síria, ou de maneira mais circunscrita com a presença dos *black bloc* que a inseriram no que inicialmente eram as manifestações pacíficas que ocuparam as ruas e cidades do Brasil em 2013. *Violência* é a palavra que provém do latim, tem a origem em *vis*, força na acepção de tratar com forças alguém, ou seja, coagi-lo, configurando uma agressão e um abuso, donde o sentido de violentar. No mundo contemporâneo a extensão da força se viu multiplicada pela técnica que a instrumentaliza de maneira extraordinária. As armas de destruição de massa, os *drones*, os armamentos mais ou menos sofisticados utilizados na sua ação pelos criminosos e suas redes (como o PCC) ou pelos terroristas de diversas vertentes são exemplos de como os implementos da violência estendem os seus efeitos. São múltiplas as proteiformes manifestações de violência de que são exemplos a racial, a sexual, a xenófoba, a urbana e a rural, a tortura, a proveniente de fundamentalismo religiosos e políticos.” LAFER, Celso. **Direitos humanos: um percurso no Direito no século XXI**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 127-128.

¹³⁵ LUNARDI, Soraya. Direito social à segurança. In: _____. (Coord.). **Direitos Fundamentais Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 227-228.

O art. 6º da Constituição Federal proclama a segurança como direito social: 'São direitos sociais [...] a segurança [...], na forma desta Constituição'. Esse direito possui duas dimensões territoriais. Há a perspectiva da segurança externa, que se refere à defesa do Estado, à segurança nacional (integridade territorial, preservação da soberania e da instituição estatal) e a perspectiva interna que se refere à preservação dos direitos de todos contra as ameaças provenientes da sociedade e do próprio Estado. A segurança enquanto direito que permite exigir do Estado uma atuação positiva (prestação material e normativa) encontra-se especificado no art. 142 *caput* da Constituição Federal que estabelece como finalidade das Forças Armadas a preservação da segurança externa. Já o art. 144 da Constituição Federal se refere à segurança interna, como dever do Estado, que é confiado principalmente às autoridades policiais e consiste na 'preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio'.

Na linha do que temos defendido, pontificamos que a lição doutrinária de Sergio Claro Buonamici¹³⁶, a seguir desfilada, demonstra a necessidade de o Estado prestar a atividade de segurança pública a todos os indivíduos, haja vista estarmos diante de emblemático direito social:

[...] a Constituição Federal resguardou o direito à segurança pública por meio de três estratégias diferentes de modo a conferir ao referido direito social imediata exigibilidade: a) considera a segurança pública como dever do Estado e, portanto, constitui uma tarefa ou programa afeto ao Poder Público; b) prevê a segurança pública como direito de todos, e, com efeito, a toma como direito público subjetivo do cidadão; e c) nomeia as instituições e os órgãos encarregados da prestação do dever cometido ao Estado, estipulando as suas respectivas atribuições.

A própria concepção de a segurança pública possuir a natureza de direito fundamental acaba por reforçar a mudança concreta de mentalidade, do Estado e de seus agentes, no sentido de os órgãos policiais terem, na realidade, o objetivo de servir o cidadão, mortificando a visão de enxergá-lo como inimigo e a necessidade de combatê-lo.

Nesse mirante, fixa-se por meio do diapasão de Cláudia Aguiar S. Britto¹³⁷ que

¹³⁶ BUONAMICI, Sergio Claro. **Direito fundamental social à segurança pública**. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/341/338>>. Acesso em: 24 out. 2017.

¹³⁷ BRITTO, Cláudia Aguiar S. Cidadãos e inimigos. Uma abordagem criminológica sob a ótica do constitucionalismo contemporâneo. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, ano XXXVIII, n. 23, nov. 2013, p. 258.

[...] o inimigo a combater é substituído pelo 'cliente a servir', o 'terreno de operações', ajustado para o espaço do outro, onde ele habita ou atua. O regime autoritário foi dando lugar a uma envergadura democrática e as legislações tiveram que ser reorganizadas sob essas novas bandeiras flamejantes.

Dessa arte, pontua-se a necessidade de se firmar um novo olhar no que tange à consecução dos objetivos dos órgãos de segurança pública. E esse novo olhar, detalhado a seguir, há de ser implementado mormente pelo fato de a segurança pública alocar-se como direito fundamental, pois sobredito *status* impõe ao Estado a pujante responsabilidade de agasalhar o direito à segurança pública do cidadão, servindo-o com a máxima efetividade e respeito.

4.2. Relevância da categorização da segurança pública como direito fundamental

Sendo a segurança pública direito fundamental incumbe ao Estado atuar para que sobredito direito seja, sob todo e qualquer ângulo, atendido¹³⁸.

E o atendimento do direito fundamental à segurança pública passa, como não poderia deixar de ser, pelo princípio-motor dos direitos fundamentais, qual seja, o da dignidade da pessoa humana.

Nessa seara, cabe forte implementação, com duração permanente, daquilo que hodiernamente se denomina na doutrina de polícia comunitária, polícia democrática ou polícia cidadã, afastando-se do modelo tradicional de polícia¹³⁹.

¹³⁸ O fato de determinado direito ser categorizado como fundamental faz com que sobre ele incida uma tutela reforçada, como bem aduz Carolina Alves de Souza Lima: "Os direitos fundamentais são aqueles direitos garantidos por um ordenamento jurídico positivo, geralmente com nível constitucional e que gozam de uma tutela reforçada. Apresentam um sentido específico e preciso, uma vez que representam o conjunto de direitos reconhecidos e garantidos por uma ordem jurídica positiva e necessariamente democrática." LIMA, Carolina Alves de Souza, op. cit., p. 21-22.

¹³⁹ O autor Theodomiro Dias Neto esclarece o que se pode entender por modelo tradicional de polícia: "No modelo tradicional, o policial passa a maior parte de seu tempo em contato com outros policiais. As breves oportunidades de contato entre policiais e cidadãos costumam ocorrer em situações de tensão e adversidade, fato que contribui para o desenvolvimento de desconfianças e estereótipos." DIAS NETO, Theodomiro. **Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana**. São Paulo: IBCCRIM, 2000, p. 56.

O implemento da polícia comunitária é coberto de inteira valia, uma vez que possibilita uma nova relação dos agentes de segurança pública com a comunidade¹⁴⁰, criando laço de confiança e respeito entre os dois lados, levando, conseqüentemente, aos benéficos efeitos da prevenção de crimes – o que acarreta a diminuição do quantitativo da prática de delitos –, com o engrandecimento do aspecto relacional entre o poder público e os cidadãos, maximizando o verdadeiro sentido de um Estado Democrático de Direito¹⁴¹.

A importância da segurança cidadã¹⁴², onde se insere, mas não só, a polícia comunitária/cidadã, é trazida por César Barreira, Glauécia Mota Brasil e José Vicente Tavares dos Santos¹⁴³,

O desenvolvimento da noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supõe a construção de um controle social, formal e informal, não violento e transcultural, preocupado com as práticas em si emancipatórias dos grupos e conjuntos dos cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas. A concepção de segurança cidadã implica um ofício de polícia orientado pelo multiculturalismo, respeito às diferenças e reconhecimento da diversidade social. [...] A atitude dos agentes estatais em um processo de segurança cidadã precisa ser guiada pela ação comunicativa e pelo reconhecimento dos direitos e da dignidade de todos os cidadãos e cidadãs.

O Relatório Anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Brasil, 2014/2015, da Organização das Nações

¹⁴⁰ O novo aspecto relacional formado entre policiais e cidadãos dentro da seara da polícia comunitária é trazido na lição de Theodomiro Dias Neto: “A presença permanente de um policial na área representa, para muitos, uma primeira oportunidade de contato não-hostil com a polícia. A população tende a aceitar tal interação, entender o esforço e manifestar maior disposição para cooperar. Os policiais, por sua vez, sentem-se recompensados profissionalmente quando constatam que a mudança de atitude é aceita pela população. A expectativa é de que, com a reavaliação de seus papéis, polícia e sociedade possam superar estereótipos e preconceitos que vêm impedindo um relacionamento mais construtivo.” Ibid., p. 51 e 57.

¹⁴¹ De acordo com Motauci Ciochetti de Souza o Estado Democrático de Direito tem como “pressuposto a participação efetiva e operante do povo na formação e na administração da coisa pública.” SOUZA, Motauci Ciochetti de, op. cit., p. 31.

¹⁴² Segundo Luciano Parejo Alfonso e Roberto Dromi, “el orden y la seguridad públicos son, al mismo tiempo, una exigencia del orden jurídico (para su misma efectividad, éste reclama tranquilidad y seguridad externas mínimas em la vida social) y una consecuencia de dicho orden (sólo es posible un orden público, una seguridad ciudadana, en el marco de un preciso orden jurídico).” PAREJO ALFONSO, Luciano; DROMI, Roberto, op. cit. p. 48.

¹⁴³ BARREIRA, César Barreira et al. Notas sobre a segurança cidadã e a educação policial. In: TEIXEIRA, Paulo (Rel.). **Agenda de segurança cidadã: por um novo paradigma**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018, p. 69.

Unidas (ONU)¹⁴⁴, traz preciso entendimento do que se deve compreender por segurança cidadã,

“Segurança Pública não é feita só com polícia. Segurança Pública é feita com diversos atores da sociedade”. A afirmação do gestor público da Secretaria de Planejamento de Gestão do Rio de Janeiro, Celso Fraga, resume o que defende a metodologia de *Convivência e Segurança Cidadã*, do PNUD Brasil. Na metodologia, a segurança tem abordagem integrada. Seu princípio é o de que, uma vez que a violência tem como causa diversos fatores, não necessariamente gerenciáveis pela Secretaria de Segurança Pública e Polícias, a responsabilidade pela prevenção deve ser compartilhada entre policiais, comunidade, gestores públicos e todos os atores envolvidos em determinada localidade.

A interrelação, especificamente, entre polícia e comunidade somente traz a colheita de bons frutos, uma vez que incrementa a verdadeira acepção do termo democracia, com a melhora na prevenção dos delitos, imprimindo mais tranquilidade aos indivíduos.

Nesse sentido, Walter Gustavo da Silva¹⁴⁵ esclarece o seguinte,

O Policiamento Comunitário é simultaneamente uma filosofia e uma estratégia organizacional de prevenção criminal, que permite a colaboração das pessoas de uma comunidade e destas com a polícia, com o intuito de proporcionar segurança ou sensação de segurança. Busca-se, desta forma, um melhor relacionamento entre a população e a polícia, para que aquela também participe do processo de prevenção dos delitos e de atos que perturbem a tranquilidade social. Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux continuam discorrendo que: “O policial de bairro, pela filosofia de polícia comunitária teria uma nova dimensão em seu trabalho, indo além de suas funções tradicionais, para instruir as pessoas sobre as regras de prevenção ao crime, inspecionar sistemas de segurança em residências, participar de reuniões de associações de moradores, organizarem estratégias coletivas e intermediar o contato das pessoas com órgãos governamentais na busca de solução dos problemas da área [...] Mais do que combater o crime o policial comunitário zelaria pela qualidade de vida da população naquilo que tivesse relação não só com a segurança pública, mas também com a tranquilidade pública e a salubridade pública.”

¹⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Brasil, 2014/2015**. Disponível em: <<https://issuu.com/pnudbrasil/docs/relatorio-final-pages/24>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

¹⁴⁵ SILVA, Walter Gustavo da. **Polícia comunitária e conselho de segurança como otimizadores da organização social nos municípios sedes de pelotões e grupamentos na área do 3º BPM/I**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) – Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 2016, p. 18.

A lição de Vander Ferreira de Andrade¹⁴⁶ vai ao encontro do que imediatamente acima se firmou,

O sistema tradicional de segurança pública opera equivocadamente, eis que correntemente se concentra nos efeitos do crime, deixando ao largo ou para segundo plano, o indispensável combate às suas causas, que só parece viável com a efetiva participação das comunidades envolvidas no processo. O envolvimento da sociedade na busca de soluções para os problemas de sua própria segurança torna necessária a criação de meios de atuação popular, como, por exemplo, os conselhos de policiamento comunitário.

Como bem explicita Ana Silvia Serrano¹⁴⁷, o objetivo da segurança pública é o de garantir a cidadania de todos, dentro dos limites da lei, sendo evidente, portanto, que a segurança pública foi influenciada pela nova concepção da Constituição Cidadã, trazendo reflexos tanto na doutrina de polícia quanto na própria atividade de segurança pública. Nesse sentido, Ana Silvia Serrano aduz a respeito de três aspectos primordiais e que devem ser atendidos, traduzidos pelas seguintes afirmações – nas quais também se observa que não somente incumbe ao poder público a responsabilidade no tocante a matéria em questão: 1) a polícia deve reconhecer o cidadão como sujeito de direitos; 2) o cidadão possui deveres para com a segurança pública e, 3) o policial também é um cidadão e precisa ter seus direitos assegurados para que compreenda e respeite os direitos dos demais cidadãos.

As três afirmações acima elencadas são dotadas de inexorável acerto, consubstanciando o perfeito sentido de como a segurança pública deve ser vista hodiernamente.

Em primeiro lugar, é dever dos órgãos policiais reconhecer os direitos dos indivíduos, não adentrando na esfera de suas liberdades, respeitando a autonomia da vontade (prestações negativas), vindo, por outro lado, a imprimir políticas públicas na área de segurança (prestações positivas), com vistas a

¹⁴⁶ ANDRADE, Vander Ferreira de. **Do direito fundamental à segurança pública: análise crítica do sistema constitucional de segurança pública brasileiro**. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, p. 60-61.

¹⁴⁷ SERRANO, Ana Silvia. **A relação entre cidadania e segurança pública: implicações para a doutrina de polícia**. Disponível em: <<https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/viewFile/30/30>>. Acesso em: 11 out. 2017.

pacificar e tranquilizar a sociedade. Segundo, incumbe a comunidade participar de discussões concernentes à atividade de segurança pública e buscar ajudar ao máximo o Estado na evitabilidade de crimes, diminuindo a estatística da prática de delitos¹⁴⁸. E em terceiro, os policiais, agentes públicos estatais dos quadros da segurança pública, não de ter os seus direitos igualmente respeitados, aí inserido uma contraprestação pecuniária digna da atividade laboral de risco que executam, e não os baixos salários que, de modo geral, a eles são pagos, principalmente pelos Estados da Federação, já que a União remunera melhor os seus agentes nessa área.

Somente através dessa nova mentalidade de segurança pública, traçada também por meio de uma polícia comunitária¹⁴⁹, que rechaça a visão do indivíduo como um inimigo a combater, enxergando-o como uma pessoa a defender, é que o direito fundamental à segurança pública será na prática atendido incrementando o verdadeiro sentido de um Estado Democrático de Direito, vindo a serem respeitados, conseqüentemente, outros direitos dos cidadãos.

No esteio do ideário escorreito, quanto à visão que se deve ter em relação ao tema aqui tratado, vale mencionar os ensinamentos de Alessandro Baratta¹⁵⁰,

En una visión correcta desde el punto de vista del derecho constitucional e internacional la política de prevención y de seguridad abraza un campo extremadamente más amplio que la perspectiva restringida de la 'lucha' contra la criminalidad (una lucha directa sobre

¹⁴⁸ “A participação popular nas políticas de segurança pública, tal como ocorre no modelo de *policimento comunitário*, pressupõe um relacionamento cooperativo entre a polícia e a comunidade, através da interação continuada entre policiais e cidadãos, para compartilhar informações e para apresentar demandas e possibilidades de trabalho em conjunto. Ao invés do uso indiscriminado da força, privilegia-se a medição de conflitos e a prevenção da ocorrência de delitos.” ANDRADE, Vander Ferreira de, op. cit., p. 226.

¹⁴⁹ Dentro dessa nova mentalidade de segurança pública o papel do policial realmente se avulta no momento em que se adota o modelo da polícia comunitária, tal como se verifica na lição de Theodomiro Dias Neto: “As experiências com o policiamento comunitário têm procurado capitalizar ao máximo da potencialidade do policial como fonte de informação e de experiência. A expectativa é de que ele se envolva ativamente na identificação dos problemas (criminais ou não) de sua área e atue como catalisador dos recursos necessários ao desenvolvimento de soluções apropriadas e duradoras. As responsabilidades do policial no modelo comunitário são bastante distintas. Grande parte de sua rotina consiste em estabelecer laços com a população e acumular conhecimentos sobre a área – percorrendo a região, realizando contatos, ouvindo informações e reclamações individuais, detectando situações suspeitas e utilizando-se das mais diversas estratégias para identificar e entender os problemas desde a perspectiva daqueles que os vivem. A experiência ensina que a polícia tem muito a aprender neste processo. O uso mais sistemático do conhecimento e da experiência acumulada pelo policial, o desenvolvimento de novas fontes de informação e comunicação e o contato mais íntimo com os cidadãos dão à polícia um quadro mais global e adequado da realidade local.” DIAS NETO, Theodomiro, op. cit, p. 66.

¹⁵⁰ BARATTA, Alessandro. **Criminología y sistema penal** - compilación in memoriam. Buenos Aires: Julio César Faira - Editor, 2004, p. 204-205.

todo o solamente hacia el control de los excluidos). Esa es, también y, sobre todo, una lucha contra la exclusión social y contra los mecanismos inhumanos y esclavizantes de acumulación impuestos por la globalización neoliberal de la economía; una lucha, em suma, por una sociedad basada sobre la realización de las necesidades reales, es decir, de las potencialidades de desarrollo de los individuos y de los pueblos. [...] Solo el proceso democrático (y no la administración tecnocrática de la desigualdad y de los riesgos) puede permitir el proyecto de una política de seguridad entendida como política de derechos, porque sólo ella es, al mismo tiempo, un proyecto de seguridad de la ciudad y un proyecto de ciudad, de comunicación política, de sociedad.

A doutrina de Ana Silvia Serrano¹⁵¹ em relação a essa nova visão da segurança pública vale igualmente ser referida,

A corporação policial faz parte da comunidade e, portanto, defende os interesses dos cidadãos, e não os do Estado ou de dado governo: 'Da antiga mentalidade militar, a polícia moderna evolui para um perfil democrático, aberto e próximo ao cidadão e à comunidade, em defesa de sua dignidade e de seus direitos', segundo Rodrigues (2009, p. 96). Tornou-se necessário priorizar o reconhecimento e o respeito à dignidade inerente a todo ser humano e seus direitos iguais e inalienáveis, principalmente referentes à liberdade. Essa filosofia se opõe às culturas combatentes e repressivas, onde os infratores da lei são vistos como inimigos ou ameaças sociais, e cuja 'aniquilação' é considerada como solução vitoriosa da polícia e da sociedade, nas palavras de Rodrigues (2009, p. 96).

Como bem salienta Vander Ferreira de Andrade¹⁵², da polícia democrática se espera o respeito aos direitos individuais, independentemente de classe, etnia e orientação sexual. Tal perfil de polícia não apenas se atém aos limites inerentes ao Estado Democrático de Direito, como entende que seu principal papel é o de promovê-lo. Prossegue o autor asseverando que a concepção democrática estimula a participação popular na gestão de segurança pública, valoriza arranjos participativos e incrementa a transparência das instituições policiais, sendo que em sua seara de atuação deve buscar a realização de um contexto adequado à cooperação entre cidadãos livres e iguais.

O conceito de polícia comunitária, ou democrática ou cidadã, trata, portanto, de um novo olhar que os órgãos e agentes de segurança pública devem

¹⁵¹ SERRANO, Ana Silvia, op. cit., 2017.

¹⁵² ANDRADE, Vander Ferreira de, op. cit., p. 227.

ter quando de suas atuações, no momento do serviço público por eles prestados. Significa, portanto, profunda mudança de realidade, por meio do qual os agentes do poder público na área de segurança e a comunidade se unem para prevenir a prática de delitos no seio social.

Nesse sentido, tem-se o acerto da lição de Valter Foletto Santin¹⁵³,

A chamada 'polícia comunitária' não é uma instituição policial nova e diferente dos órgãos policiais já existentes e previstos constitucionalmente no art. 144 da Constituição Federal (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares, guardas civis e corpos de bombeiros) mas sim um modo diferente de operação policial, em que os agentes policiais aproximam-se da comunidade, travando laços de amizade, solidariedade e fraternidade, de origem institucional, com a criação de canal de comunicação adequado para aumento das relações humanas e principalmente aumento do respeito popular para a instituição policial. O contato mais próximo entre policial e o povo, faz surgir situação de confiança mútua, com interesse recíproco no combate aos delitos.

Importante dizer que esse novo perfil de polícia faz com que se tenha de imprimir novel ótica sobre o que se entende por ordem pública.

Consoante leciona José Afonso da Silva¹⁵⁴ é necessário que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população, decorrendo daí a aceitação de outras teses como a de que se faz necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais e a de que, dada a amplitude da missão de manutenção da ordem pública, o combate à criminalidade deva ser inserido em um contexto maior e relevante da proteção da população. Isso requer a adoção de outro princípio firmado, de acordo com o qual é preciso adequar a polícia às condições e exigências de uma sociedade democrática, com o aperfeiçoamento da formação profissional e a orientação para a obediência aos preceitos legais de respeito aos direitos do cidadão, independentemente de sua condição social.

¹⁵³ SANTIN, Valter Foletto, op. cit., p. 110.

¹⁵⁴ SILVA, José Afonso da, op. cit., 2009, p. 792.

Nessa ordem de ideias, diga-se que nem o Estado, por meio de seus agentes, nem a sociedade devem ter a mentalidade de que a solução para o problema da segurança pública é o de exterminar o criminoso, matando o bandido, ceifando a vida do ladrão. Pensar assim é, antes de tudo, desrespeitar o princípio da dignidade da pessoa humana, vindo a fulminar todo o regramento do ordenamento jurídico brasileiro.

No sentido de a população não se enveredar pelo absurdo pensamento de que “bandido bom é bandido morto”, vale mencionar a lição de Guilherme de Souza Nucci¹⁵⁵,

A comunidade deve enxergar os direitos humanos como aliados contra qualquer forma de opressão. *Matar bandidos*, como muitos pensam ser viável, é simplesmente um crime. [...] Se o policial *extermina* um pretense bandido, cuida-se de homicídio. O apoio eventualmente recebido de parcela da comunidade é um desabafo coletivo de desgosto em face dos elevados índices de criminalidade. Pode ser compreensível, mas não justificável. Um bandido morto não é um bandido a menos, mas um crime a mais, elevando os índices de cometimento de delitos naquela localidade.

Incumbe a sociedade pautar-se pelo sentimento de respeitabilidade dos direitos de todos e também de auxiliar o Estado, para que o serviço de segurança pública tenha sucesso, mesmo porque o fim último dessa atividade é atender os cidadãos em geral.

Nessa seara, pontua José Lauri Bueno de Jesus¹⁵⁶ que a sociedade tem de compreender que a segurança não é sinônimo de polícia e que segurança pública refere-se à segurança no âmbito da ordem pública. Pois a segurança pública é um bem difuso, um bem indivisível, de difícil mensuração objetiva, e que qualquer esforço da sociedade para controlar a violência e a criminalidade estará fadado ao fracasso se não for levado em consideração que a segurança pública interessa a todas as pessoas individualmente.

Insta dizer que apesar de no Brasil a aplicabilidade do ideário de polícia comunitária ser recente, é de se fixar que essa filosofia de polícia existe há muito,

¹⁵⁵ NUCCI, Guilherme de Souza, op. cit., p. 47.

¹⁵⁶ JESUS, José Lauri Bueno de. **Polícia Militar & Direitos humanos**. 1. ed. (2004), 4. reimp. Curitiba: Juruá, 2011.p. 39.

surgida no Japão, com as bases comunitárias denominadas Kobans e Chuzaishos. Nesse palmilhar, explicita Walter Gustavo da Silva¹⁵⁷ que sob a égide de uma nova ideologia preventiva, a concepção de que a polícia poderia atender de forma mais apropriada as pessoas e as comunidades, a partir da instituição do Estado Democrático de Direito, fez crescer em várias partes do mundo a ideia de um policiamento próximo à comunidade, podendo se afirmar que o sistema de policiamento comunitário mais antigo e estabelecido de melhor forma é o japonês, adotado imediatamente após a Segunda Guerra Mundial. Entende-se, todavia, que as primeiras manifestações desse modelo japonês datam de 1879, alicerçado na disseminação no território de postos policiais denominados Kobans e Chuzaishos.

Relevante pontuar que ainda que os governantes brasileiros entendessem que o modelo de polícia comunitária não devesse ser entre nós aplicado, não seria possível, de toda sorte, afastá-lo. Isso porque do próprio normativo constitucional que rege à espécie extrai-se a necessidade de implementação desse tipo de modelo, consistente no binômio polícia-comunidade. Assim se afirma, pois o artigo 144 da Constituição brasileira assenta o comandamento, como já visto, de que a segurança pública, além de dever do Estado, é direito e responsabilidade de todos.

Nesse prumo, tem-se a profícua lição de Raquel Candido da Rosa¹⁵⁸,

Quando a Constituição Federal, em seu Artigo 144, diz que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, entendemos que todas as forças vivas da comunidade devam assumir um papel relevante na sua própria segurança e nos serviços ligados ao bem comum. Este artigo nos leva a inferir que, além dos policiais, cabe a qualquer cidadão uma parcela de responsabilidade pela segurança pública. O cidadão, na medida de sua capacidade, competência e da natureza de seu trabalho, bem como em função das solicitações da própria comunidade, deve colaborar como puder para a segurança e para o bem-estar coletivo. Vale dizer que a Polícia Militar é apenas uma parte de um conjunto de órgãos que de forma sistêmica atuam no ciclo de persecução criminal, desde o legislador, que declara a lei penal, até a justiça criminal, que procede à verdadeira repressão criminal, pela

¹⁵⁷ SILVA, Walter Gustavo da, op. cit., p. 23.

¹⁵⁸ ROSA, Raquel Candido da. **Policiamento comunitário – estudo, pesquisa e análise de ordem pública na Universidade de São Paulo**: campus Armando de Salles Oliveira (USP Butantã). 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) – Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 2013, p. 32.

penalização devida, da qual mantém o monopólio, passando pelos órgãos do Ministério Público e pelos advogados – Ministério Público e advogados são essenciais à justiça (Constituição da República, artigos 127 a 133), não se devendo esquecer dos órgãos que compõem o sistema penitenciário, pois, de nada adiantará a polícia agir e a justiça condenar o criminoso se não houver presídio onde ele seja recolhido e submetido a ações de reeducação para a vida em sociedade. Quando falamos em polícia comunitária, falamos na união de todas essas forças vivas e muitas outras da sociedade com um único objetivo: “o bem comum”.

O conceito de polícia comunitária é tão relevante dentro do aspecto relacional do agente da área de segurança pública com o cidadão que Alessandro Baratta¹⁵⁹ resta por afirmar que “la distancia entre los policías y los ciudadanos disminuye en la medida en que la policía se inserta em la comunidad, viene adiestrada y se auto representa como una instancia específica del sistema general de la protección de todos los derechos.”

A simbiose entre a criminologia, da qual Alessandro Baratta é um dos expoentes, e a atividade de segurança pública é emblemática, pois confere ao policial visão ampla no tocante à temática do crime, possibilitando sua melhor atuação tanto para a prevenção quanto para a repressão do delito¹⁶⁰.

É importante deixar assente que a criminologia de que aqui se trata é aquela concernente à de vanguarda, aqui traduzida por Rafaelle Jhonatas de Sousa Guimarães¹⁶¹,

Modernamente a Criminologia se preocupa com o delito, o delinquente, a vítima e o controle social. No seu surgimento, os estudos pairavam somente em relação ao crime e o criminoso. Na escola clássica, denominada etapa pré-científica, não havia uma preocupação com a

¹⁵⁹ BARATTA, Alessandro, op. cit., p. 216.

¹⁶⁰ “O vulto do estudo da criminologia na formação dos agentes de segurança pública deve ser franco e com o fim de melhor instruir, prevenir e reprimir o crime desde sua gênese até os seus possíveis desdobramentos. Busca fornecer informações seguras no intuito de nortear a política criminal e subsidiar as ações pertinentes à Segurança Pública. Dessa forma, fica evidente a imprescindibilidade de tal conhecimento aos atores desse nicho de atuação estatal. [...] Ademais, alerta e orienta que o policial conheça a comunidade no qual está lotado além do espaço geográfico, buscando conhecer o nível socioeconômico, a evasão escolar e dados econômicos do lugar onde ocorrem os maiores índices de crimes, principalmente contra o patrimônio. [...] A polícia é base do controle formal do crime e deve buscar entender os problemas sociais na sua área de atuação ou circunscrição, colaborando e disseminando políticas de educação e lazer com os jovens em situação de risco, aproximando o poder estatal ao cidadão e, por conseguinte a comunidade que o rodeia.” GUIMARÃES, Rafaelle Jhonathas de Sousa. A criminologia e sua importância na atividade policial. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19014>. Acesso em: 27 out. 2017.

¹⁶¹ Ibid.

gênese delitiva e nem na sua prevenção. Já a escola positiva, baseada no método científico e empírico, simboliza a passagem para a análise do mundo real e concreto. Preocupa-se com os aspectos psicológicos e sociológicos, relacionando as investigações com auxílio de outras ciências.

Rafaelle Jhonatas de Sousa Guimarães¹⁶² ainda reforça que o saber criminológico defende a implementação de uma polícia com o viés comunitário e a formação do agente de segurança pública como promotor de mudanças na sua área de atuação, buscando práticas de inserção social e de cidadania.

A busca pela efetivação da cidadania também passa pelo pensar da segurança em conjunto, sem visões sectárias ou preconceitos de uns indivíduos em relação a outros, pois se assim não ocorrer, não se chegará à proteção almejada de todos. O ideário é de união dos indivíduos, seja dentro de um cenário nacional ou internacional.

Nesse sentido, é a lição de Zygmunt Bauman¹⁶³,

As fontes da irresistível sensação de insegurança estão profundamente imbricadas na crescente distância entre a condição de 'individualidade de jure' e a tarefa de obter a 'individualidade de facto'. A construção de comunidades cercadas nada faz para diminuir essa distância, mas tudo para dificultar (até impossibilitar) essa diminuição. Em lugar de mirar às fontes da insegurança, afasta delas a atenção e a energia. Nenhum dos contendores ganha em segurança na guerra contínua entre 'nós e eles'; todos, porém, viram alvos fáceis para as forças globalizantes – as únicas forças que se beneficiam com a suspensão da procura por uma humanidade comum e com o controle conjunto sobre a condição humana.

Relevante, ainda, citar outra lição de Zygmunt Bauman¹⁶⁴, na qual realmente se vê que a segurança, e em nossa abordagem a segurança pública sob o enfoque da polícia comunitária, traz a necessidade do agir em conjunto, de atacar o problema de forma unida,

A insegurança afeta a todos nós, imersos que estamos num mundo fluido e imprevisível de desregulamentação, flexibilidade, competitividade e incerteza, mas cada um de nós sofre a ansiedade por

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ BAUMAN, Zygmunt, op. cit., p. 128.

¹⁶⁴ Ibid., p. 129.

conta própria, como problema privado, como resultado de falhas pessoais e como desafio ao nosso *savoir faire* e à nossa agilidade. Somos convocados, como observou Ulrich Beck com acidez, a buscar soluções biográficas para contradições sistêmicas; procuramos a salvação individual de problemas compartilhados.

Sendo a segurança pública dever do Estado, além de direito fundamental e responsabilidade de todos, cabe à comunhão de esforços para a sua consecução da melhor forma possível, visando a proteção dos cidadãos em geral, contribuindo para tal missão a utilização do modelo de segurança cidadã, aí também inserida a polícia comunitária.

4.3. Dimensão de direito fundamental em qual se insere a segurança pública

Os direitos fundamentais são fruto de uma construção histórica. Os primeiros floresceram, como já pontuado neste trabalho, com o Estado moderno, na idade contemporânea, tendo como marco inicial as Revoluções Francesa e Americana do final do século XVIII.

Cediço que outros direitos fundamentais advieram ao longo do tempo, em períodos outros da história da humanidade, de acordo com os acontecimentos e as necessidades de cada época.

Nesse sentido, tem-se a lição de Marcelo Novelino¹⁶⁵,

Os direitos fundamentais não surgiram simultaneamente, mas em períodos distintos, conforme a demanda de cada época. A consagração progressiva e sequencial nos textos constitucionais deu origem às chamadas gerações de direitos fundamentais. Atualmente, tendo em conta que o surgimento de novas gerações não importa na extinção das anteriores, parte da doutrina tem optado pelo termo *dimensão*.

¹⁶⁵ NOVELINO, Marcelo, op. cit., p. 315.

O uso do termo dimensão, e não geração, de direitos fundamentais nos afigura realmente mais apropriado, na medida em que há uma cumulatividade de direitos fundamentais ao longo da história, e não a substituição de uns por outros. Bem por isso é que será utilizado, neste escrito, o termo dimensão de direitos fundamentais.¹⁶⁶

Em que pese não haver consenso doutrinário, pode-se dizer da consagração de cinco dimensões de direitos fundamentais, cada uma a ser explicitada a partir de agora, para, posteriormente, pontificarmos em qual delas melhor se aloca a segurança pública.

Os direitos de primeira dimensão são aqueles nominados direitos de liberdade, consubstanciados em direitos civis e políticos que inauguraram o constitucionalismo do Ocidente, no final do século XVIII e início do século XIX.¹⁶⁷ Esses direitos são de cunho negativo, pois dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte do poder público, assim entendidos, portanto, como direitos de resistência ou de oposição perante o Estado. Podem ser citados, dentro do espectro da primeira dimensão dos direitos fundamentais, os direitos à vida, à liberdade e à propriedade.¹⁶⁸

Pode-se dizer do surgimento dos direitos fundamentais de segunda dimensão por volta do século XIX, embora a solidificação tenha se efetivado no decorrer do século XX¹⁶⁹, sendo relevante a menção aos direitos sociais,

¹⁶⁶ Em relação aos termos “gerações” e “dimensões”, tem-se o seguinte diapasão: “... é de se ressaltarem as fundadas críticas que vêm sendo dirigidas contra o próprio termo ‘gerações’, já que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementariedade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão ‘gerações’ pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo ‘dimensões’ dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina.” MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 258.

¹⁶⁷ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2012, p. 312.

¹⁶⁸ MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 260.

¹⁶⁹ A respeito do período concernente aos direitos fundamentais de segunda dimensão, tem-se a seguinte lição: “Tais direitos fundamentais, que embrionária e isoladamente já haviam sido contemplados nas Constituições Francesas de 1793 e 1848, na Constituição Brasileira de 1824 e na Constituição Alemã de 1849 (que não chegou a entrar efetivamente em vigor), caracterizam-se, ainda hoje, por assegurarem ao indivíduo, direitos a prestações sociais por parte do Estado, tais como prestações de assistência social, saúde, educação, trabalho etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, utilizando-se a formulação preferida na doutrina francesa. É, contudo, no século XX, de modo especial nas Constituições do segundo pós-guerra, que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados em número significativo de Constituições, além de constituírem o objeto de diversos pactos internacionais.” Ibid., p. 261.

culturais e econômicos.¹⁷⁰ Os direitos fundamentais de segunda dimensão são denominados direitos de igualdade, porque animados pelo objetivo de reduzir material e concretamente as desigualdades sociais e econômicas, exigindo, assim, atuações positivas do Estado, sob a forma de fornecimento de prestações.¹⁷¹ Há que se atentar, no entanto, que tal dimensão não abrange somente direitos de cunho positivo, mas também as denominadas “liberdades sociais”, como bem demonstra o exemplo de liberdade de sindicalização, bem como o reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores, tais como o direito às férias e ao repouso semanal remunerado, a garantia de um salário mínimo e a limitação da jornada de trabalho.¹⁷² Portanto, a segunda dimensão dos direitos fundamentais abarca mais do que os direitos a prestações, nada obstante o cunho “positivo” possa ser considerado o marco característico desta nova fase na evolução dos direitos fundamentais.¹⁷³

A terceira dimensão dos direitos fundamentais é traduzida pela fraternidade, caracterizada essencialmente pelos direitos à comunicação, desenvolvimento, meio ambiente equilibrado e sadio, paz mundial e proteção do patrimônio artístico e cultural.¹⁷⁴ Esses direitos surgem no século XX, por meio de um resgate do teor humanístico advindo da tomada de consciência de um mundo partido entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, sendo o seu destinatário, em uma visão mais expandida, todo o gênero humano, presente e futuro, como um todo conectado, ligado ao princípio da fraternidade ou da solidariedade.¹⁷⁵

Delineado sobre as três primeiras dimensões¹⁷⁶, há de se conferir tratamento, agora, à quarta e à quinta dimensão de direitos fundamentais.

¹⁷⁰ FERNANDES, Bernardo Gonçalves, op. cit., p. 312.

¹⁷¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da, op. cit., p. 604.

¹⁷² MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 262.

¹⁷³ Ibid., p. 262.

¹⁷⁴ MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 546.

¹⁷⁵ FERNANDES, Bernardo Gonçalves, op. cit., p. 313.

¹⁷⁶ Importante citar, ainda em relação às três primeiras dimensões de direitos fundamentais, o posicionamento de Motauri Ciochetti de Souza, consubstanciando verdadeira resenha: “A primeira geração (ou dimensão) dos direitos humanos surgiu com o próprio advento do Estado de Direito (ou Estado liberal), na segunda metade do século XVIII. Essencialmente, mencionados direitos eram os de natureza individual ou civil (liberdade de iniciativa, inviolabilidade de domicílio, livre disposição sobre a propriedade, sigilo de correspondência etc.) e os de caráter político (liberdade de associação e reunião, direito de sufrágio e de opinião, direito de acesso aos cargos públicos), submetidos a um regime constitucional. [...] O individualismo e a busca da liberdade que ensejam o surgimento da primeira geração de direitos, contudo, fizeram

Para Paulo Bonavides¹⁷⁷ são de quarta dimensão os direitos atinentes à democracia, à informação e ao pluralismo; deles depende a concretização da sociedade aberta para o futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. Para esse autor, os direitos de quarta dimensão compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Apenas com eles será legítima e possível a globalização política, a qual radica-se na teoria dos direitos fundamentais.

A quinta dimensão é, para Paulo Bonavides, a que traz o direito à paz. Esse autor entende, notadamente, que o direito à paz não há de ser alocado como direito fundamental de terceira dimensão, mas sim e efetivamente de quinta dimensão; dando normatividade jurídica, e não mais filosófica, à paz, e erigindo-a, em razão de sua alta relevância, a uma dimensão própria.

Nesse sentido, premente se faz trazer a lição de Paulo Bonavides¹⁷⁸, que prefere o uso do termo geração ao invés de dimensão,

A concepção da paz no âmbito da normatividade jurídica configura um dos mais notáveis progressos já alcançados pela teoria dos direitos fundamentais. Karel Vasak, o admirável precursor, ao colocá-la no rol dos direitos da fraternidade – a saber, da terceira geração -, o fez, contudo, de modo incompleto, teoricamente lacunoso. [...] A ética social da contemporaneidade cultiva a pedagogia da paz. Impulsionada do mais alto sentimento de humanismo, ela manda abençoar os pacificadores. Elevou-se, assim, a paz ao grau de direito fundamental

aprofundar as desigualdades existentes no seio social. [...] Imprescindível mostrou-se, dessarte, a asseguarção de novos direitos fundamentais, cujo escopo precípua fosse o de propiciar a todos o atendimento das necessidades mínimas, fomentando, assim, a igualdade. Adveio, em corolário, a segunda geração dos direitos humanos fundamentais, a qual consagrou os denominados direitos de natureza social, que visam a oferta dos meios materiais imprescindíveis à efetivação dos interesses individuais positivados. Dita geração almeja, como dissemos, concretizar o princípio da igualdade a partir da intervenção do Estado em relações como a econômica e a social. [...] os direitos fundamentais de segunda geração - ao reverso dos anteriores, denominados negativos - costumam ser tratados como direitos positivos, pois 'reclamam não a abstenção, mas a presença do Estado em ações voltadas à minoração dos problemas sociais'. [...] Como exemplos, temos os denominados direitos sociais (ao trabalho, à educação, à saúde), os econômicos e os culturais. O ser humano, contudo, possui a tendência de viver em grupamentos sociais. Enquanto integrante do corpo ou de segmentos sociais, obviamente não há negar-se a existência de direitos cujo exercício extrapola a esfera individual de atuação do homem, fato que ensejou o surgimento de nova dimensão dos direitos fundamentais. De efeito, os denominados direitos de terceira geração são os coletivos em sentido lato - mormente os difusos -, abarcando valores como proteção do meio ambiente, do patrimônio cultural, dos padrões urbanísticos, da informação e da ordem econômica e social. [...] A essência dos direitos de terceira geração 'se encontra em sentimentos como a solidariedade e a fraternidade' [...]. SOUZA, Motauri Ciochetti de, op. cit., p. 32-34.

¹⁷⁷ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 589-591.

¹⁷⁸ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 598, 612-613.

da quinta geração ou dimensão (as gerações antecedentes compreendem direitos individuais, sociais, direito ao desenvolvimento, direito à democracia). [...] Em suma: dantes, a paz tida por direito fundamental nas regiões teóricas; doravante, porém, a paz erguida à categoria de direito positivo. Ontem, um conceito filosófico; hoje, um conceito jurídico.

Ao considerar as dimensões de direitos fundamentais acima explicitadas, insta asseverar que o direito fundamental à segurança pública se amolda melhor à quinta dimensão, tal como ora se explana com o foco no direito pátrio.

Na Constituição do Brasil, como já visto, o objetivo da segurança pública é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (artigo 144, “caput”). Se assim o é, pode se afirmar que o direito fundamental à segurança pública tem como mote a perseguição da paz.

Com efeito, não há como pensar na consecução da segurança pública, por meio da utilização do modelo de polícia comunitária, se não for para buscar a paz social, mais especificamente, a tranquilidade dos indivíduos inseridos na comunidade.

Com convicção, pode se dizer que o direito fundamental à segurança pública e o direito fundamental à paz são simbióticos.

No alinhamento do ora apostado, vale mencionar a exímia lição de Josué Justino do Rio¹⁷⁹, com a qual concordamos:

[...] a umbilical relação existente entre os direitos fundamentais à paz e à segurança pública tem-se mostrado incontroversa. A dificuldade, no entanto, está em descortinar em qual dimensão o direito à segurança pública melhor se adequa. A despeito de opiniões contrárias, preferiu-se enquadrar a segurança pública à quinta dimensão dos direitos fundamentais, tendo em vista que um Estado que prima pelo respeito à dignidade humana e busca garantir a liberdade individual mediante a efetividade da prestação de serviços de segurança pública, está sempre a almejar a paz. Ademais, seria um disparate o Estado investir na garantia da segurança pública sem ter como objetivo final a pacificação social. [...] a interligação entre os direitos fundamentais à segurança pública e à paz mostra-se indiscutível, uma vez que a concretização do segundo depende da efetividade estatal do primeiro.

¹⁷⁹ RIO, Josué Justino do. O direito fundamental à segurança pública num estado democrático de direito. **Revista Em tempo...**

No sentido de a segurança pública e a paz estarem jungidas é de se trazer a lume o diapasão de Antônio Cláudio da Costa Machado¹⁸⁰ e outros,

[...] a segurança pública é um estado ou uma condição de harmonia e paz na sociedade gerada pela preservação de todos os bens jurídicos tutelados pelo ordenamento jurídico, cujo dever de promoção e manutenção, em primeiro lugar, cabe ao Estado, mediante a atuação de seus órgãos constituídos e, subsidiariamente, ao povo por intermédio de sua participação na administração da *res publica*.

Do acima exposto, conclui-se que o direito fundamental à segurança pública melhor se adequa à quinta dimensão dos direitos fundamentais. Sobredita adequação a tal dimensão, fixa-se, não traz molde de caráter excludente, não conduz à retirada de viés relacional outro, e sim apenas alude a qual dimensão o direito fundamental à segurança pública melhor se perfilha.

¹⁸⁰ MACHADO, Antônio Cláudio da Costa et al. A segurança pública como direito fundamental: o exercício da competência municipal e a cidade de Osasco. **Revista ESMAT...**

5. CONCLUSÃO

No decorrer do trabalho houve a abordagem de vários temas centrais e envoltos à segurança pública, sendo interessante trazer à baila, neste átimo, o que se entendeu de mais relevante:

1) Os direitos fundamentais surgiram com o Estado moderno, na idade contemporânea, cujo marco propulsor foram as Revoluções Francesa e Americana do final do século XVIII. Como contraponto ao Estado absolutista, havia no Estado moderno limites à sua atuação, com obediência à ordem jurídica nele instituída, panorama adequado para germinarem os direitos fundamentais.

2) A principal diferença entre os direitos humanos e os direitos fundamentais é a de que aqueles se encontram em diplomas normativos da seara internacional, com o reconhecimento do ser humano independente de vínculo específico a determinada ordem interna, enquanto estes se acham positivados dentro de determinado Estado, no corpo da Constituição. Ambos, direitos humanos e direitos fundamentais, no entanto, dizem respeito aos direitos mais caros dos indivíduos.

3) Somente no Estado Constitucional Democrático de Direito é que se pode invocar a eficácia dos direitos fundamentais. Para que haja concretude de tais direitos necessário realmente se faz a presença de um Estado de Direito, dotado de Constituição, tudo permeado no seio de uma verdadeira democracia. O constitucionalismo moderno permitiu o florescimento dos direitos fundamentais, sendo que o robustecimento desses direitos adveio com o neoconstitucionalismo.

4) O princípio da dignidade da pessoa humana é o principal esteio dos direitos fundamentais. Apenas com a obediência de sobredito princípio é que esses direitos se efetivam.

5) Incumbe tanto ao Estado perante o cidadão, quanto o indivíduo perante outro indivíduo, atender as normas de direitos fundamentais. Significa dizer que não somente nas relações públicas, mas também nas relações

privadas, há vinculação dos preceitos de direito fundamental. Os direitos fundamentais em sua dimensão subjetiva, centrada no indivíduo, aludem o que se pode exigir em termos de condutas, comissivas ou omissivas, mormente, mas não só, do Estado. Já em sua dimensão objetiva, os direitos fundamentais buscam imprimir a legitimação de suas normas, reforçando a necessidade de obediência em relação a elas.

6) A Constituição do Brasil de 1988 adveio já na época do pós-positivismo, da centralidade da Lei Maior dentro do ordenamento jurídico, com a prevalência das normas nela incidentes em relação às demais leis e atos normativos e tendo como núcleo central o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento de nossa República Federativa (artigo 1º, inciso III).

7) Dentre todas as Constituições brasileiras, a hodierna é a que detém o maior rol de direitos fundamentais, sendo a primeira que incluiu como tais tipos de direitos os sociais e os econômicos.

8) Ao nos reportarmos aos artigos 5º, “caput” e 6º “caput”, ambos da Lei Maior brasileira, pode se afirmar que a segurança é o único direito considerado como direito fundamental individual e direito fundamental social.

9) A segurança, com o acréscimo do termo pública, por sua vez, se encontra no artigo 144 da Constituição Cidadã. E a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para que haja a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

10) O objetivo do Estado é sempre o de atuar com vistas à pacificação social. E no caminho de tal mister o poder público se depara com situações em que, paradoxalmente, tem de se valer da força. Em tais situações, dentro de um Estado Democrático de Direito, como o do Brasil, e sob a égide da Constituição de 1988, incumbe ao poder público agir dentro de critérios absolutamente razoáveis e proporcionais.

11) Em sendo a segurança pública direito de todos, não há como o Estado eleger quais indivíduos serão contemplados com a prestação de tal serviço, devendo, assim, ser destinado efetivamente a todos, independentemente de raça, sexo, cor, idade e classe social. A segurança

pública é catalogada no direito doméstico como serviço público geral e indivisível e deve ser remunerada mediante imposto, sendo proibido a exigência de taxa.

12) No que se refere ao *status* da segurança pública na Constituição Federal de 1988 torna-se necessário expor o seguinte. Como já visto, na Lei Maior a segurança é também considerada como direito fundamental social (artigo 6º, “caput”). É cediço que os direitos fundamentais sociais consubstanciam-se através de prestações positivas por parte do Estado, sendo que no caso da segurança pública (artigo 144 da “Lex Legum”) o serviço a ser prestado é para todos, indistintamente. Pode se afirmar, assim, que a segurança pública é uma das acepções do direito fundamental à segurança. Tem-se, portanto, o direito fundamental à segurança pública, com a conjugação do artigo 6º, “caput” e artigo 144, ambos da Constituição Cidadã.

13) A própria concepção de a segurança pública possuir o *status* de direito fundamental acaba por reforçar a mudança de mentalidade do Estado e de seus agentes no sentido de os órgãos policiais terem, na realidade, o objetivo de servir o cidadão. Não há inimigo a combater, mas sim, cidadão a servir.

14) O atendimento do direito fundamental à segurança pública passa pela viga mestra dos direitos fundamentais, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana. E, nessa vereda, cabe pujante implementação, com duração permanente, daquilo que a doutrina denomina de polícia comunitária, polícia democrática ou polícia cidadã.

15) A adoção do modelo de polícia comunitária é envolta de plena higidez, trazendo uma nova relação dos agentes de segurança pública com a comunidade, criando laço de confiança e respeito entre os dois lados, acarretando, conseqüentemente, nos benéficos efeitos da prevenção de crimes e na diminuição da prática de delitos.

16) Como bem aduz a doutrina, o intuito da segurança pública é o de garantir a cidadania dos indivíduos, dentro dos limites legais, podendo se afirmar, de tal sorte, que a segurança pública restou influenciada pelo ideário da Constituição Cidadã.

17) A quinta dimensão dos direitos fundamentais é para Paulo Bonavides a que traz o direito à paz. Haveria em relação a tal direito um deslocamento da terceira para quinta dimensão dos direitos fundamentais, sendo conferido à paz uma normatividade jurídica e não mais filosófica, erigindo-a em razão de sua alta relevância jurídica a uma dimensão própria.

18) Ao considerar as dimensões de direitos fundamentais, insta assentar que o direito fundamental à segurança pública melhor se amolda à quinta dimensão. Na Constituição brasileira, como já delineado, o objetivo da segurança pública é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Se assim o é, pode se afirmar que o direito fundamental à segurança pública tem com o mote fulcral a persecução da paz social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMO, Betina da Silva. Os direitos fundamentais e o sistema de segurança pública: reflexões com base na teoria dos deveres de proteção do Estado. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano 10, jan.-jun. 2011.

ALARCÓN, Pietro Lora. Constitucionalismo e valor social do trabalho – o mundo do trabalho na Constituição Federal de 1988 e a efetividade dos direitos sociais. In: LUNARDI, Soraya (Coord.). **Direitos Fundamentais Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Porque o mundo não vive em paz?** Breve exame das razões possíveis. Disponível em: <<http://domtotal.com/colunas/detalhes.php?artId=1946>>. Acesso em: 28 out. 2017.

ANDRADE, Vander Ferreira de. **Do direito fundamental à segurança pública: análise crítica do sistema constitucional de segurança pública brasileiro**. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução: Roberto Raposo. Revisão técnica: Adriano Correia. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

_____. **Origens do totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; BASSO, Maura. Segurança pública e direitos fundamentais. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, jul./dez. 2008.

BARATTA, Alessandro. **Criminología y sistema penal** - compilación in memoriam. Buenos Aires: Julio César Faira - Editor, 2004.

BARREIRA, César Barreira et al. Notas sobre a segurança cidadã e a educação policial. In: TEIXEIRA, Paulo (Rel.). **Agenda de segurança cidadã**: por um novo paradigma. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução: Paulo M. Oliveira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**. Tradução de Sebastião Nascimento. 1. ed. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRITTO, Cláudia Aguiar S. Cidadãos e inimigos. Uma abordagem criminológica sob a ótica do constitucionalismo contemporâneo. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, ano XXXVIII, n. 23, nov. 2013.

BUONAMICI, Sergio Claro. **Direito fundamental social à segurança pública**. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/341/338>>. Acesso em: 24 out. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Civilização do direito constitucional ou constitucionalização do direito civil? A eficácia dos direitos fundamentais na ordem jurídico-civil no contexto do direito pós-moderno. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, s.d.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 14. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CASSEB, Paulo Adib. **Função social da propriedade**. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, 2000.

CASTRO. Angelita Gomes Freitas; SANTOS, Eduardo Rodrigues dos. **O princípio fundamental da dignidade da pessoa humana como elemento estruturante do sistema de direitos fundamentais na constituição brasileira de 1988 e o direito fundamental à cultura**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0c74b7f78409a402>>. Acesso em: 02 maio 2017.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado de Direito**. Tradução: Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo e Augusto Neves Dal Pozzo. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

COÊLHO, Marcial Duarte. **Direito fundamental à segurança (pública)**: tão importante quanto desrespeitado. Disponível em: <<http://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/view/304/132>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COPETTI NETO, Alfredo; GARCIA, Mariana. A Constituição brasileira de 1988 e seus postulados liberal-sociais: o fundamento da proteção do sistema de garantias. In: COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. (Coord.). **Dilemas na Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; BREUS, Bruna Araujo Amatzuzi. Liberdade de locomoção: núcleo essencial e direitos fundamentais decorrentes. In: LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão; STRECK, Lenio Luiz; COSTA, Cláudia Maria da (Coord.). **Jurisdição constitucional e liberdades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2011.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policciamento comunitário e controle sobre a polícia**: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2012.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século do XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GERÔNIMO, Gislene Donizetti. **Segurança Pública: dever do Estado: garantia do exercício da cidadania**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.

GONÇALVES, Rosana Conceição. Os direitos fundamentais sociais no constitucionalismo brasileiro. In: COSTA, Cláudia Maria da. (Coord.). **Direito humanos: vozes e silêncio**. Curitiba: Juruá, 2011.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos: na ordem jurídica internacional e reflexos na ordem constitucional brasileira**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

GUIMARÃES, Rafaelle Jhonathas de Sousa. **A criminologia e sua importância na atividade policial**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19014>. Acesso em: 27 out. 2017.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1991.

JESUS, José Lauri Bueno de. **Polícia Militar & Direitos humanos**. 1. ed. (2004), 4. reimp. Curitiba: Juruá, 2011.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. Tradução: Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2005.

LAFER, Celso. **Direitos humanos**: um percurso no Direito no século XXI. São Paulo: Atlas, 2015.

LIMA, Carolina Alves de Souza. **Aborto e anencefalia**: direitos fundamentais em colisão. 1. ed. 3. reimp. Curitiba: Juruá, 2012.

LIMA, Flávia Santiago; LEITE, Glauco Salomão. Entre o éthos e a práxis: oscilações da jurisdição constitucional na proteção de direitos fundamentais. In: COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. (Coord.). **Dilemas na Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

LUNARDI, Soraya. Direito social à segurança. In: _____. (Coord.). **Direitos Fundamentais Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa et al. A segurança pública como direito fundamental: o exercício da competência municipal e a cidade de Osasco. **Revista ESMAT**, ano 8, n. 11, jul.–dez. 2016.

MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; REBOUÇAS, Marcus Vinicius Parente. Um horizonte humanista na caminhada constitucional brasileira. In: LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO, Hugo de Brito (Org.). **Democracia e direitos**

fundamentais: uma homenagem aos 90 anos do Professor Paulo Bonavides. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais.** 1. ed. 4. tir. São Paulo: Malheiros, 2015.

MÖLLER, Max. **Teoria geral do constitucionalismo:** bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais:** teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

MORAES, Bismael B. Uma introdução à segurança pública e à polícia brasileira na atualidade. In: _____. (Coord.). **Segurança pública e direitos individuais.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de.; BRUM, Guilherme Valle. Restrições das liberdades públicas: universalizabilidade, princípios e integridade do direito. In: LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão; STRECK, Lenio Luiz; COSTA, Cláudia Maria da (Coord.). **Jurisdição constitucional e liberdades públicas.** Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MÜLLER, Friedrich. **Direito – Linguagem – Violência.** Elementos de uma teoria constitucional, I. Tradução: Peter Naumann. Revisão: Paulo Bonavides e Willis Guerra Santiago Filho. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1995.

NERY JUNIOR, Nelson; ABBOUD, Georges. **Direito constitucional brasileiro: curso completo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Direitos humanos versus segurança pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

OLIVEIRA, Flávio Luís de. Concretização de políticas públicas na perspectiva da desneutralização do Poder Judiciário. In: LUNARDI, Soraya (Coord.). **Direitos Fundamentais Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Brasil, 2014/2015**. Disponível em: <<https://issuu.com/pnudbrasil/docs/relatorio-final-pages/24>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

PAREJO ALFONSO, Luciano; DROMI, Roberto. **Seguridad publica y derecho administrativo**. Buenos Aires/Madrid: Marcial Pons, 2001.

PENASSO, Filipe. **O Cilindro de Ciro**. Disponível em: <<http://www.penapensante.com.br/2015/08/o-cilindro-de-ciro.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Apontamentos sobre a aplicação das normas de direito fundamental nas relações jurídicas particulares. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos fundamentales**. 7. ed. Madri: Tecnos, 1998.

PESTANA, Marcus. **A intervenção no Rio e os desafios na segurança**. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/opini%C3%A3o/marcus-pestana/a-interven%C3%A7%C3%A3o-no-rio-e-os-desafios-na-seguran%C3%A7a-1.1577919>>.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: CANOTILHO, Gomes J. J., CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (Coord.). **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri, SP: Manole, 2013.

REALE, Miguel. **O Direito como experiência**: introdução à epistemologia jurídica. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

RIO, Josué Justino do. O direito fundamental à segurança pública num estado democrático de direito. **Revista Em tempo**, v. 12, jan. 2014. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<http://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/397>>.

RODRIGUES, João Gaspar. **Atividade policial, direitos fundamentais e controle externo**. Curitiba: Juruá, 2016.

ROSA, Alexandre Morais da; GONÇALVES, Jéssica. Os custos dos direitos fundamentais justificam a negação? Para além do discurso a la pollyanna. In: COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão (Coord.). **Dilemas na Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ROSA, Raquel Candido da. **Policciamento comunitário – estudo, pesquisa e análise de ordem pública na Universidade de São Paulo**: campus Armando de Salles Oliveira (USP Butantã). 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) – Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 2013.

SADEK, Maria Tereza Aina. Poder Judiciário e arena pública. In: COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão (Coord.). **Dilemas na Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

_____. **Característica de direito ou interesse difuso da segurança pública**. Disponível em: <<https://www.apmp.com.br/juridico/santin/>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SERRANO, Ana Silvia. **A relação entre cidadania e segurança pública: implicações para a doutrina de polícia**. Disponível em: <<https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/viewFile/30/30>>. Acesso em: 11 out. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Anchieta da. Globalização e direitos fundamentais: direitos fundamentais no Estado contemporâneo. In: MACIEL, Adhemar Ferreira (Coord.). **Estudos de direito constitucional**: homenagem ao Prof. Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SILVA, Walter Gustavo da. **Polícia comunitária e conselho de segurança como otimizadores da organização social nos municípios sedes de pelotões e grupamentos na área do 3º BPM/I**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) – Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 2016.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. **Ministério Público e o princípio da obrigatoriedade: ação civil pública, ação penal pública**. São Paulo: Método, 2007.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de.; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 5. ed. 7. tir. São Paulo: Malheiros, 2017.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.