

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

GISLENE DONIZETTI GERÔNIMO

SEGURANÇA PÚBLICA. DEVER DO ESTADO.

GARANTIA DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

São Paulo

2011

G377s Gerônimo, Gislene Donizetti

Segurança pública : dever do Estado : garantia do exercício da cidadania. / Gislene Donizetti Gerônimo. - São Paulo, 2011.

128 f. ; 30 cm

Dissertação (Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie - São Paulo, 2011.

Orientadora: Monica Herman Salem Caggiano

Bibliografia : p. 124 - 128

1. Segurança pública
2. Polícia.
3. Atividade Policial
4. Políticas de Segurança Pública I. Título.

GISLENE DONIZETTI GERÔNIMO

Segurança Pública: Dever do Estado.

Garantia do Exercício da Cidadania

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana
Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título
de Mestre em Direito Político e Econômico

Orientadora: Prof^ª. Dra. Monica Herman Salem Caggiano

São Paulo

2011

GISLENE DONIZETTI GERÔNIMO

Segurança Pública: Dever do Estado.

Garantia do Exercício da Cidadania

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – Orientadora
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Cláudio Salvador Lembo
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Profa. Dra. Eunice Aparecida de Jesus Prudente
Universidade de São Paulo

À minha amada família, sem a qual nada em minha vida seria possível: queridos Pai e Mãe, Benedito e Flora; irmãos Paulinho e Dó; cunhados Gomes e Renatinha; e sobrinhos Rafa, Carlinhos e Léo, por todo o amor sempre dedicado.

Agradeço,

A Deus, por ter me presenteado com a minha vida.

À minha família, fonte de amor, valor e conhecimento.

À Professora Monica Herman Salem Caggiano, por seus preciosos ensinamentos e por toda a dedicação, paciência e generosidade.

Ao Professor Claudio Salvador Lembo e à Professora Eunice Aparecida de Jesus Prudente, por me prestigiarem com a presença nas Bancas de Qualificação e Defesa, assim como pela fundamental contribuição na elaboração desse trabalho.

A todos os meus amigos, pelo apoio, carinho e paciência, em especial à Elisângela de Oliveira Teles, Evandro Fabiani Capano e Fernando Fabiani Capano, sem os quais não teria sido possível.

Aos meus amigos e colegas do Escritório Capano, Passafaro Advogados Associados, em especial aos queridos Leonardo Passafaro, Luis Gralho e Ricardo Ruiz por todo carinho e amizade.

À Universidade Presbiteriana Mackenzie e seus colaboradores, em especial a Renato M. Santiago, por todo apoio.

RESUMO

O Estado Moderno surgiu como um novo tipo de Estado. Marcado pelo poder soberano, foi instituído com a função de assegurar a ordem e a paz na comunidade jurídica do Estado, assim como para colocar à disposição uma ordem comunitária justa na qual os indivíduos pudessem exercer seus direitos fundamentais e viver com dignidade. Desse modo, surge o Estado para garantir ao indivíduo a segurança para estar em sociedade, respaldado por leis que lhe garantam o pleno exercício de seus direitos.

O Estado Moderno se inicia como Estado Liberal ou Estado de Direito, caracterizado pela limitação jurídica ao poder estatal. É sucedido pelo Estado Social, e, depois pelo Estado Democrático de Direito, marcado pela consagração dos direitos humanos e caracterizado pela soberania popular.

Dentre os direitos humanos consagrados, encontra-se o direito à segurança, que, aliás, sempre esteve presente na história da humanidade e em todas as constituições brasileiras.

A Constituição Federal de 1988 a previu como direito fundamental em seu artigo 5º, como direito social, em seu artigo 6º e como dever do Estado e responsabilidade de todos em seu artigo 144, no qual elencou taxativamente os órgãos policiais responsáveis pelo exercício da segurança pública. Ainda assim, a segurança pública é exercida por órgãos que constitucionalmente não foram previstos, o que gera relativo debate, que ocorre, até mesmo, pela incapacidade das polícias constitucionalmente estabelecidas, ante ao elevadíssimo índice de criminalidade existente em nosso País.

Assim, faz-se necessária ação conjunta do Estado, através de seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e da sociedade civil no sentido de elaborar e implementar políticas de segurança pública que contribuam para prevenir e conter a criminalidade existente.

Palavras-chave: Segurança pública. Polícia. Atividade Policial. Políticas de Segurança Pública

ABSTRACT

The Modern State appeared as a new type of State. Characterized for the sovereign power, it was instituted to assure the order and the peace in the State community, as well as providing a legal communitarian order in which the individuals could exert their basic rights and lived with dignity. In this way, the State it is constructed to guarantee to the individual the security to live in society, endorsed by laws which could provide the full exercise of their personal rights. The Modern State appears as a Liberal State or 'Rule of Law', characterized for the legal limitation of State power. It is followed by the Social State, and, later, for the Democratic State of Law, characterized for the consecration of the human rights and by the popular sovereignty. Amongst the consecrated human rights, we also could find the right to the public security which, by the way, always was present in the history of the human kind and in all of the Brazilian Constitutions. The Federal Constitution of Brazil in 1988, regulated the public security as a basic right in its article 5º, also as social right in its article 6º and as a State duty and a responsibility of the brazilian society in its article 144, in which regulated the responsible of police agencies for the exercise of the public security. Still thus, the public security is exerted by agencies that had not been regulated in the Constitution, what generates relative debate which also occur, even though, for the incapacity of the policies constitutionally established in consequence of the highest index of existing crime in our Country. Thus, it is necessary joint action of the State Powers, through its Executive, Legislative and Judiciary branches, and also by the society, in order to elaborate and implement public policies towards the public security, that could contribute to prevent and to contain crime.

Key-words: Public Security. Policy. Police Activity. Policies of Public Security.

SUMÁRIO

Introdução	10
Capítulo 1 – O Estado Moderno	18
1.1 - Origem e Justificação.....	18
1.2 - Estado de Direito.....	25
1.3 - Estado Democrático de Direito e a Constituição de 1988.....	31
Capítulo 2 – Direitos Fundamentais	34
2.1 - Origem e Evolução Histórica.....	36
2.2 - Direitos Fundamentais e o Constitucionalismo.....	40
2.3 - Direitos Fundamentais e as Constituições Brasileiras.....	41
2.4 - Segurança como Direito Fundamental.....	50
Capítulo 3 – Segurança Pública como Dever do Estado	55
3.1 - Ordem Pública.....	56
3.2 - Segurança Pública.....	58
3.3 – Estado como Garantidor da Segurança Pública.....	60
3.4 - Segurança Interna	63
3.5 - Mecanismos de Tutela – Aparato Estatal.....	64
3.6 - O Exercício da Segurança da Pública.....	66
3.7 - Órgãos Constitucionalmente Responsáveis pela Segurança Pública:Atribuições e Deficiências	66
3.7.1 - Polícias Federais.....	69
3.7.1.1 - Polícia Federal.....	69
3.7.1.2 - Polícia Rodoviária Federal.....	72
3.7.1.3 - Polícia Ferroviária Federal.....	73
3.7.2- Polícias Estaduais.....	74
3.7. 2.1 - Polícia Civil.....	75
3.7. 2.2 - Polícia Militar.....	75
3.7.2.3 - Corpo de Bombeiros Militar.....	79

Capítulo 4 – OUTROS ASPECTOS DA SEGURANÇA	82
4.1 - Polícias Comunitárias.....	82
4.2 - Guardas Municipais.....	84
4.3 - Segurança Nacional – Função do Estado.....	90
4.4 - Forças Armadas e a Segurança Pública.....	92
4.5 - Força Nacional de Segurança Pública.....	98
4.6 - Inteligência de Segurança Pública.....	100
Capítulo 5 - Políticas Públicas	111
5.1 - Políticas Públicas como meio de Garantia da Segurança Pública.....	113
5.2 - Políticas Públicas de Segurança.....	114
5.3 - Implementação de Políticas Públicas de Segurança e Ações Comunitárias para prevenir e combater a Criminalidade.....	117
5.4 - Controle Judicial das Políticas de Segurança Pública.....	119
CONCLUSÃO	121
BIBLIOGRAFIA	124

INTRODUÇÃO

Citado pela primeira vez por Maquiavel¹, em sua obra *O Príncipe*, com o significado de convivência ligada à sociedade política, o Estado Moderno nasce no século XVI, da necessidade da institucionalização de um poder soberano provedor de tranquilidade e estabilidade social.

Constituído pelos elementos povo, território e poder, diversas são as teorias empregadas explicar a sua origem e justificação, contudo todas elas convergem para a necessidade de proteção dos indivíduos, surgindo, pois, o Estado para garantir segurança.

Com a formação do Estado Moderno e a consolidação do poder político no Estado que, ao mesmo tempo em protege e garante direitos ao homem, também o oprime e o cerceia, surge a necessidade da limitação desse poder soberano, com vistas à garantia da ordem e da paz jurídica, assim como da prevenção de abusos. Tais necessidades ensejaram o surgimento do Estado de Direito ou Estado Liberal, no qual o poder político estatal é subordinado ao Direito, de modo a se criar um governo de leis e não de homens.

O Professor José Luiz Horta² ensina que o Estado Liberal, revelou-se uma grande conquista, na medida em que a vontade humana diretora do poder foi substituída e submetida à vontade impessoal das normas. O Estado Liberal se mostrou como modelo histórico que se aproximava da ideia de democracia.

O Estado submetido ao Direito e com poder pautado pela lei tinha como características a garantia dos direitos individuais, a submissão ao império da lei e a divisão dos poderes, sendo norteados pelos princípios da legalidade, igualdade e justicialidade.

Porém, se, de um lado, o Estado de Direito apoiava os direitos do homem, de outro, incentivava o individualismo e se mostrava abstencionista, gerando muita injustiça, já que apenas pequena parcela da população tinha influência sobre as decisões estatais e desfrutava de situação econômica que lhe assegurasse condições dignas de sobrevivência, o que a colocava em posição de submissão e obediência com relação aos demais e ao Estado.

¹MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Coimbra: Coimbra Atlântica – Livraria Editora, 1935. p. 7

²HORTA, José Luiz Borges. *Horizontes jusfilosóficos do Estado de Direito*. Tese (Doutorado em Direito). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

Assim, a concepção de Estado de Direito começa a se apresentar incompatível com a realidade social, já que, além do desrespeito aos direitos e garantias, nada fazia para tentar resolver os problemas econômicos enfrentados pela maior parte dos cidadãos, em sua maioria, decorrentes do desemprego gerado pela revolução industrial. Tais circunstâncias transformariam o Estado num Estado Legal³, ou seja, um mero enunciador formal da lei, sem qualquer compromisso com a realidade social, econômica, política e ideológica.

Com o crescente aumento das injustiças sociais a população passou a se organizar em movimentos em busca da justiça social, fazendo com o que, após a Segunda Guerra Mundial, o Estado se transforme num Estado Social ou Estado de Bem-Estar. Contudo, em que pese ter a evolução do Estado Liberal para o Estado Social representado grande avanço na condição do Estado, nele não era assegurado o exercício da democracia, o que foi alcançado de forma plena no Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático de Direito, é caracterizado pela consagração dos direitos fundamentais através de um reconhecimento universal, buscando a realização do valor absoluto que só o ser humano – racional e, portanto, livre – é capaz de expressar: a dignidade humana⁴, que tem em seu centro a afirmação dos direitos humanos.

Definido com diversos conceitos e terminologias, inclusive pela Constituição Federal de 1988, para o Professor Claudio Lembo⁵ direitos fundamentais é a expressão mais adequada, já que representa a elevação dos direitos naturais da pessoa ao nível constitucional.

Quanto ao surgimento dos direitos fundamentais, Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁶ atribui destaque especial à Magna Carta de 1215, peça básica da constituição inglesa e de todo o Constitucionalismo, que enumerou prerrogativas garantidas a todos os súditos, inclusive com a definição de garantias em caso de violação dos mesmos, o que importou em clara limitação de poder.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 3ª ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva. 2004 p. 41-2

⁴ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 9ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 110.

⁵ LEMBO, Claudio. *A pessoa: seus direitos*, Barueri, Manole, 2007, p. 3, 4, e 7

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2006, p. 12

A primeira declaração moderna a contemplar direitos fundamentais do homem de maneira abrangente foi a Declaração do Bom Povo da Virgínia, sendo que a sua consagração normativa veio com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 26 de agosto de 1789.

Ao longo da história os direitos humanos evoluíram, assim como evoluiu o seu reconhecimento, motivo pelo qual falar-se em direitos de primeira geração, segunda, terceira geração e, atualmente, de 4ª geração ou dimensão.

Os direitos fundamentais passaram a ser assegurados pelo Constitucionalismo Moderno, que objetivava a adoção, por todos os Estados, de Constituições que impusessem a organização limitativa do Poder. Assim, o Constitucionalismo foi responsável por maior normatividade e plena efetividade das normas constitucionais, tornado-as obrigatórias independentemente das demais leis, do Parlamento ou do próprio soberano.

No Brasil, os direitos fundamentais tiveram seu reconhecimento em todas as Constituições, embora em algumas delas a efetividade dos referidos direitos não foi concretizada, dado o período histórico e político no qual foram concebidas as normas constitucionais. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a Emenda Constitucional de 1926, que limitou a direitos como o *habeas corpus* e os direitos políticos; com a Constituição Federal de 1937, que restringia os direitos humanos, inclusive com a imposição de censura; e, por fim, com a Constituição de 1967, na qual diversos direitos e garantias individuais chegaram a ser suprimidos.

Foi, entretanto, na Constituição brasileira de 1988, que os direitos fundamentais tiveram maior reconhecimento, sendo que, já em seu preâmbulo a Carta Magna refere-se ao Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito. O reconhecimento dos direitos fundamentais encontrou espaço no artigo 5º, da Constituição que em seu caput, assim como o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade, reconheceu a segurança como direito fundamental.

Como direito fundamental, talvez seja a segurança, senão o mais, um dos mais importantes direitos, já que assegura a fruição de todos os demais; tendo sido tratada como tal em todas as Constituições brasileiras.

Internacionalmente teve reconhecimento na Declaração da Virgínia de 1776, Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, na Constituição Francesa de 1793 na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; na Convenção sobre a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais de 1950; no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969

Razão de ser da formação do Estado, a segurança sempre esteve presente na história da humanidade, tendo sido contemplada na Constituição Federal brasileira, no artigo 5º, como direito fundamental e no artigo 6º, onde é tratada como direito social. O tema também é tratado no Capítulo III, do Título V, destinado exclusivamente à segurança pública, considerada dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Não há, pois como dissociar os conceitos de segurança e segurança pública, já que não há como existir segurança da comunidade sem que haja segurança individual e, do mesmo modo, não há como considerar segurança individual, sem que haja segurança da comunidade.⁷

Além da manutenção da incolumidade das pessoas e do patrimônio, a Segurança pública deve assegurar manutenção da ordem pública, ou seja, a ordem juridicamente constituída. Consistindo, pois, a segurança pública numa situação de preservação ou restabelecimento da convivência social que permite que todos gozem 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 interesses⁸.

A segurança pública também é considerada segurança interna, ou seja, aquela exercida dentro do território nacional para a garantia da tranquilidade do indivíduo e sua vida social, ou seja, o pleno exercício da vida em sociedade.

O exercício da segurança pública é majoritariamente realizado pelo Poder Executivo, através de órgãos policiais, porém, contribuem com o Poder Executivo, compondo o aparato estatal de segurança pública, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, além da própria sociedade. Também a auxiliam as políticas de segurança pública

⁷FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 148.

⁸SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 778.

Ressalte-se que no que se refere aos órgãos de segurança pública, dada a taxativa da previsão constitucional, é vedado, em qualquer esfera, a criação de novos órgãos policiais para o exercício da segurança pública.

Ao atribuir aos órgãos policiais a competência pelo exercício da segurança pública, a Constituição também definiu as funções específicas de cada um deles, do mesmo modo em que atribuiu competência aos entes Federativos para organizá-los e mantê-los.

Assim, a polícia tem função estatal que se materializa por meio de instituições e que visa impor limitações legais à liberdade dos indivíduos e dos grupos, no intuito de salvaguardar e manter a ordem pública, em suas várias manifestações – segurança das pessoas, da propriedade e da tranquilidade e proteção a qualquer outro bem jurídico, tutelado pelo Direito Penal.⁹

A atividade da polícia se distingue em polícia administrativa, regida pelo Direito Administrativo e com funções relacionadas a ilícitos administrativos e em polícia de segurança, que se trata de polícia ostensiva, com funções relacionadas à preservação da ordem pública, assim como a implementação de medidas de prevenção, objetivando evitar o dano ou o perigo para as pessoas, da polícia de segurança, também faz parte a polícia judiciária, com funções de investigação e apuração das infrações penais.

Integram os órgãos policiais de segurança pública a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e corpos de bombeiros militares.

As polícias federais são organizadas e mantidas pela União, devendo ser instituídas em lei como órgãos permanentes e estruturados em carreira, e, embora sejam polícias civis, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal exercem atividade ostensiva como aquelas exercidas pelas polícias militares.

A polícia federal desempenha a competência de polícia judiciária da União, assim como atua na apuração de infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento

⁹BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Tradução de Carmem C. Varrialle. 5ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. p. 851.

de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas. Atua também em infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional, assim como na prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, assim como do contrabando e descaminho. Atua, ainda, como polícia de fronteira, assim como atividade de polícia aeroportuária.

A polícia rodoviária federal tem como principal atribuição o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, buscando combater e reprimir de forma imediata os crimes cometidos nessas vias. Já à polícia ferroviária federal, cuja regulamentação é muito incerta, compete patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

Em âmbito estadual, são responsáveis pela segurança pública, os corpos de bombeiros militares, as polícias civis e as polícias militares. Referidos órgãos, são organizados e mantidos pelos Governos Estaduais, a quem se subordinam. Exceção feita ao Distrito Federal, onde as polícias estaduais são vinculadas à União.

A polícia civil atua predominantemente de forma repressiva através de investigação para a apuração do autor do delito, além de atuar como polícia judiciária.

As polícias militares estaduais, respondem pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem, exercendo atividade de prevenção e imediata repressão ao delito. Já os corpos de bombeiros militares, têm como principais atribuições a prevenção e o combate a incêndios, a busca e salvamento e defesa civil. Em virtude de suas atribuições, entendimentos existem no sentido de que os corpos de bombeiros militares não deveriam ser classificados como órgãos de segurança pública.

Especialmente no âmbito da polícia militar, com o objetivo de aproximar a sociedade da polícia e, assim, melhorar o relacionamento entre elas e, conseqüentemente, tornar mais eficiente o trabalho na prevenção e repressão ao crime, em vários Estados da Federação, foi adotado um novo modo de operação policial – as polícias comunitárias. Por este modo de operação, a polícia trabalha dentro da comunidade, através da instalação de bases comunitárias e do policiamento a pé. Além de seu caráter preventivo, a polícia comunitária busca resgatar a ideia dos policiais como agentes da paz social e mantenedores da ordem, assim como conferir mais efetividade e resultados ao trabalho da polícia.

Nota-se que aos municípios, não fora atribuída competência para a criação de órgão de segurança pública, mas sim para a constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Diversos municípios constituíram suas próprias guardas, sendo certo que em alguns deles é comum vê-las exercendo atribuições de polícia ostensiva.

Não se pode falar em segurança pública, sem que se trate da Segurança Nacional, que diz respeito à proteção do Estado-nação. Precipuamente, a segurança nacional é atribuição da União, que a exercerá através das Forças Armadas; contudo, poderão os Estados-membros serem chamados a desempenhá-la, como força auxiliar da Força Armada Nacional.

Aliás, as Forças Armadas, além das atribuições que lhes são inerentes, embora, constitucionalmente não sejam consideradas órgãos de segurança pública, podem atuar como se o fossem. Isso pode ocorrer nos casos excepcionais de decretação de estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal.

Além, dos casos excepcionais, considera-se a possibilidade de utilização das Forças Armadas para a preservação da ordem, quando, então agiriam como se órgãos de segurança pública fossem. Entretanto, essa atuação é excepcional e para que ocorra, é necessário que o chefe do Executivo reconheça o esgotamento dos órgãos ou instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, e solicite ao Presidente da República o emprego das Forças Armadas.

Outro aspecto que tem gerado discussão no campo da segurança, diz respeito ao emprego da Força Nacional de Segurança Pública para o exercício das atividades segurança pública. Referida Força foi criada por via de decreto, como programa de cooperação federativa, ao qual poderiam voluntariamente aderir os Estados interessados. Tem como função a Força Nacional de Segurança Pública, a atuação em atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Para a segurança pública, outra importante ferramenta a ser utilizada é a inteligência de segurança, com vistas a facilitar e efetivar a aplicação da lei, aumentar a sensação de segurança pública e fortalecer do Estado Democrático de Direito, assim como melhorar a relação de confiança entre a polícia e a sociedade.

Por fim, mais não menos importante, serão abordadas questões relativas às políticas de segurança pública, que se consubstanciam em programas de ação governamental compostos por medidas estratégicas, coordenadas entre si, que buscam, através dos diversos órgãos governamentais, concretizar ações objetivando a garantia a proteção da pessoa, do patrimônio e a manutenção da ordem pública.

1. O ESTADO MODERNO

1.1 Origem e justificação

Não há como se imaginar tratar do tema segurança pública, sem antes buscar a sua origem, diretamente relacionada ao surgimento do Estado Moderno, que surgiu no momento em que os indivíduos necessitavam do estabelecimento de uma determinada ordem que lhes garantisse segurança para fruição de seus direitos. Assim, neste tópico, trataremos da origem e dos motivos que ensejaram o nascimento do Estado Moderno.

Embora tratada na Idade Antiga, na Grécia como “*polis*” e em Roma como “*civitas*”, ambos os termos com significado cidade, foi em 1513 que a expressão Estado se introduziu definitivamente na literatura. Maquiavel, em sua obra *O Príncipe*, fez referência ao Estado, mencionando: “[...] todos os estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens, são estados e são repúblicas ou principados”.¹⁰ A ideia de Estado empregada por Maquiavel tinha significado de situação de convivência ligada à sociedade política.

Assim, o Estado Moderno surge no século XVI, a partir do desenvolvimento do capitalismo mercantil nos países da Europa, sendo marcado pela aspiração de unidade, finalmente atingida com a afirmação de um poder soberano.

O esperado Poder soberano deveria ser provedor de tranqüilidade, garantindo campos florescentes, negócios prósperos e consciências tranqüilas, ou seja, que proporcionasse estabilidade social e confiança no futuro, já que uma sociedade só progride pela segurança no amanhã, sendo essa segurança que o Poder individualizado compromete¹¹.

Daí a se dizer, que o Estado Moderno foi criado para garantir segurança aos indivíduos.

Os tratados de paz de Westfália tiveram o caráter de documentação de um novo tipo de Estado, com a característica básica de unidade territorial dotada de um poder soberano. As marcas fundamentais do Estado Moderno foram se tornando cada vez mais nítidas à medida que tiveram sua definição e preservação convertidas em objetivos do próprio Estado.

¹⁰ MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Coimbra: Coimbra Atlântica – Livraria Editora, 1935. p.7

¹¹ BURDEAU, Georges. *O Estado*. Tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes. 2005, p.23

O Estado é formado por elementos constitutivos materiais e formais. Por elementos materiais, de acordo com o entendimento majoritário, compreendem-se o território e o povo. Em relação ao elemento formal, o mais comum é compreendê-lo como poder. Há, de fato, outras expressões que o identificam como autoridade, governo ou soberania.

Entretanto, existem entendimentos diversos acerca da questão. Para Del Vecchio¹², existe outro elemento material, o vínculo jurídico, que seria um sistema de vínculos através do qual uma multidão de pessoas encontra a própria unidade na forma do direito. Já Donato Donati¹³ entende que o terceiro elemento é a pessoa estatal, dotada de capacidade para o exercício de duas soberanias: uma pessoal, exercida sobre o povo, outra territorial, sobre o território.

Groppali¹⁴ acredita na existência de um quarto elemento, a finalidade, já que, para ele, as pessoas somente se integram a uma ordem e vivem sob um determinado poder para alcançar certo fim. Assim, o Estado, dotado de ordem e poder próprios, deverá ter uma finalidade que justifique sua existência.

Para George Burdeau¹⁵, são elementos do Estado o território, a população e autoridade que a comanda, sendo essas condições objetivas para a existência do Estado, sem as quais o mesmo não existe.

Não nos ateremos, contudo, no presente estudo, aos elementos formadores do Estado entendidos como materiais; trataremos apenas da origem e finalidade do Estado, com consequente abordagem do elemento majoritariamente designado como formal.

Doutrinariamente, a origem do Estado foi tratada por diversos autores, assim como diversas foram as teorias empregadas para explicá-la. Referidas teorias, que passaremos a mencionar de forma singela, buscam explicar a formação e o poder do Estado sob o ponto de vista histórico e sociológico.

¹²DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do Estado*. Tradução de Eustáquio Galán y Gutiérrez. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1956. p. 97

¹³DONATI, Donato *apud* DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25ª ed. São Paulo:Saraiva. 2006, p. 87

¹⁴GROPPALI, Alexandre *apud* DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25ª ed. São Paulo:Saraiva. 2006, p. 87

¹⁵BURDEAU, Georges. *O Estado*. Tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes. 2005, p.14

De acordo com Sahid Maluf¹⁶, as teorias que buscam explicar a origem do Estado são: a *teoria familiar*, através da qual o Estado teria origem na família. Os defensores dessa teoria encontram na organização do Estado os elementos básicos da família antiga como unidade de poder, direito de primogenitura, inalienabilidade do domínio, dentre outros. Ao tratar da teoria familiar, o autor a subdividiu em: a) teoria patriarcal, através da qual se entende que o Estado se deriva de um núcleo familiar, sendo o ascendente varão mais velho o detentor da autoridade suprema; e b) teoria matriarcal, que, do mesmo modo, entende ter o Estado origem familiar, contudo, seria a mãe a dirigente e autoridade suprema da organização familiar. Referida teoria decorre da primitiva convivência em estado de completa promiscuidade, na qual, por fatores fisiológicos, poderiam subsistir dúvidas quanto à paternidade, mas, não, em reação à maternidade.

Ainda segundo sustenta o referido autor, a *teoria patrimonial* também foi usada para explicar a origem do Estado. De acordo com tal teoria, o Estado teria se originado da união de diversas profissões econômicas. Decorre dessa teoria, em certa medida, a afirmação de que o direito de propriedade é um direito natural, anterior ao Estado. Por fim, teria o Estado origem na *teoria da força ou teoria violenta do Estado*. Esta afirma que a organização política resultou do poder de dominação dos mais fortes sobre os mais fracos.

No mesmo sentido, explica Reinhold Zippelius¹⁷:

Existem teorias que procuram fornecer modelos sobre a verdadeira origem dos Estados. Pretendem explicar em que processos históricos ou de acordo com que leis sociológicas surgiram as formações estaduais e o poder do Estado. Tais tentativas encontram-se, por exemplo, na teoria patriarcal, na teoria patrimonial, na teoria do poder e numa teoria contratual historicamente entendida. Essas teorias ocupam-se dos modos segundo os quais se desenvolveram as formações políticas: quer seja a partir de estruturas familiares, de pactos, ou posse ou concessão de terras, quer seja através da aquisição de papéis de liderança religiosa, militar ou econômica. Paralelamente, e interpenetrantes com elas, existem teorias de referência funcional. Essas procuram explicar o desenvolvimento de comunidades políticas a partir de condicionalismos e necessidades históricas: assim surgiram, por exemplo, as necessidades de organizar e regular o aproveitamento das águas nos vales do Nilo, do Eufrates e do Tigre, do Indo e do Hoão-Ho, da mesma forma, os ataques de nômadas salteadores condicionaram a formação de comunidade de protecção.

¹⁶MALUF, SAHID. *Teoria Geral do Estado*. 26ª ed. atual. 3ª tir. São Paulo: Saraiva. 2006. p. 54

¹⁷ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho; coordenação(É ISSO MESMO?) de J.J. Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 140.

Para o referido autor, a história da evolução das comunidades políticas permite, portanto, extrair conclusões relativas a necessidades sociais, por exemplo, da garantia da convivência pacífica, da garantia da paz face a agressões externas, da cooperação econômica e da divisão ordenada do trabalho, necessidades estas que foram satisfeitas através dessa ordem comunitária, em fase de desenvolvimento. Trata-se, conseqüentemente, de conclusões extraídas do processo histórico, acerca das funções sociais, que foram concretizadas pelas estruturas políticas em fase de formação. Na medida em que se pode elevar tais funções a fins legítimos do Estado, pode-se estabelecer uma relação racional entre o desenvolvimento fático e a justificação de Estados.

Dalmo de Abreu Dallari¹⁸ apresenta outras teorias relativas ao surgimento do Estado sob o ponto de vista histórico. Segundo o autor, para uma grande corrente teórica, à qual se integra Edward Meyer, a história do Estado se confunde com a própria história da humanidade, pois, desde os agrupamentos humanos primitivos, o Estado já existia, ainda que de forma embrionária e à espera de circunstâncias especiais para se desenvolver.

Pela segunda teoria apresentada pelo autor, à qual se filiam autores como Robert Lowie, o Estado teria surgido após um período durante o qual a sociedade teria vivido sem ele. De acordo com esse entendimento, os grupos sociais teriam vivido durante um lapso de tempo indefinido sem necessitar do Estado. Contudo, para alguns, a evolução social foi determinando uma complexidade crescente da organização, chegando-se a um ponto em que o poder político precisou surgir, utilizando um órgão especial, ou seja, o Estado.

A terceira teoria apresentada por Dalmo de Abreu Dallari, adotada por Balladone Pallieri, não admite a existência de Estados antes do século XVII. Afirma o autor que o Estado teria começado a se formar no final da Idade Média, completando-se a sua formação no ano de 1648, com a assinatura dos tratados de paz da Westfália. Para os seguidores dessa corrente, apenas é admitido que recebam o nome de Estado as sociedades políticas altamente desenvolvidas.

A formação do Estado e o seu respectivo poder, porém, não se originaram apenas pela evolução dos modos de desenvolvimento, mas pela existência de motivos que justifiquem a sua existência.

¹⁸DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 50-2

Esse é o entendimento de Dalmo de Abreu Dallari¹⁹, que afirma que dois são os aspectos fundamentais a serem considerados quando se trata de estudar a origem do Estado: a época de seu surgimento e os motivos que ensejaram o seu surgimento, sob pena de, não existindo esses, não existir o próprio Estado.

Para o autor, também quanto aos motivos que levaram ao surgimento dos Estados, existem diversas teorias. Cita, como sendo os mais apontados, no que se refere à causa psicológica: a necessidade natural, ou seja, a necessidade que tinha a sociedade de um ente dotado de poder, que seria o Estado. A outra teoria seria a do desejo de dominação, através da qual alguns homens se sobreporiam aos demais componentes do mesmo grupo, institucionalizando-se o seu domínio, garantindo-lhes condições de permanência, através da criação do Estado. Segundo Oppenheimer²⁰, citado por Dalmo de Abreu Dallari, essa dominação não foi, de início, entre os indivíduos do mesmo grupo social e sim de um grupo sobre outro.

De outro modo, existem teorias que atribuem a origem do Estado por motivos econômicos, já que, mesmo quando o homem utilizou a força para dominar outros homens, seu objetivo não era a dominação pura e simples, mas a obtenção de riquezas ou a conservação de uma situação de privilégio. Nesse caso, cita o autor trecho dos Diálogos de Platão no qual se assevera: “[...] um Estado nasce das necessidades dos homens; ninguém basta a si mesmo, mas todos nós precisamos de muitas coisas”.²¹

O autor, por fim, cita outra espécie de motivação econômica, que se encontra na base das teorias políticas de Marx e Engels, tendo este último, com base nos trabalhos de Lewis H. Morgan e no estudo da organização e dos costumes dos povos mais antigos, construído uma teoria de grande repercussão, explicando a origem do Estado:

Engels procura demonstrar que uma das características das organizações sociais mais antigas era a propriedade comunitária de todos os bens. Os trabalhos eram executados em conjunto e todos os seus frutos revertiam em benefício da comunidade. Não havia qualquer idéia de propriedade privada e todos os indivíduos tinham igual condição econômica. Entretanto, alguns mais ambiciosos ou com melhor aptidão física passaram a acumular bens e, num segundo momento, instituíram o direito de herança, para evitar a dispersão da riqueza acumulada. Com isso foram surgindo as diferenças dentro de cada grupo, criando-se as classes sociais. Os filhos dos que haviam

¹⁹DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 55

²⁰OPPENHEIMER, Franz *apud* DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 53

²¹PLATÃO, *apud* DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 53

acumulado riqueza já nasciam ricos e com isso tinham ainda mais facilidade para aumentar o seu patrimônio, valendo-se de sua força econômica para submeter e escravizar os que nada possuíam.

Chegando a tal situação, conclui Engels, faltava apenas uma coisa: uma instituição que assegurasse as novas riquezas individuais, consagrando a propriedade privada contra as tradições comunitárias; que legitimasse os mecanismos de acumulação de riqueza, fazendo dessa acumulação o objetivo social mais alto; uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado.²²

No mesmo sentido é o entendimento de Reinhold Zippelius²³, que denomina os motivos de existência do Estado, como justificação, afirmando que “não se pode converter os modos de desenvolvimento histórico, só por si, numa justificação do Estado”.

Para o autor, as teorias da justificação visam a demonstrar a legitimação do poder político do Estado, de modo a aferir se ele pode representar como racional e eticamente (ou também teologicamente) necessário, ou pelo menos legítimo, ou se se trata de um simples produto casual da história, que deve ser superada o mais rapidamente possível, sendo-o, pois. Contudo, as doutrinas éticas da justificação demonstram que determinados fins especialmente importantes só podem ser atingidos pela existência de um Estado. É, portanto, necessário distinguir-se entre a justificação principal das comunidades estatais, em geral, e a justificação de manifestações e programas específicos do Estado.

No que se refere à justificação principal das associações de domínio estatais, o autor considera os seguintes fins: proteger contra o egoísmo e agressividade dos homens, garantir a ordem e a paz e pôr à disposição uma ordem justa, a única em que os homens possam atingir a formação e o desenvolvimento plenos da sua personalidade e a única em que se podem auxiliar a completar reciprocamente. Esses fins são de tal modo importantes, que fazem com que o Estado surja como legítimo, caso ele seja o único ou mais apropriado meio para realizá-los.

Desse modo, como fundamentos da legitimação, surgem, pois, especialmente: *a função de assegurar a ordem e a paz na comunidade jurídica do Estado*, assim como, *colocar à disposição uma ordem comunitária justa em que os indivíduos logram a realização pessoal*.

²²ENGELS, Friedrich *apud* DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 54

²³ZIPPELIUS, *op. cit.*, p. 149/151.

Para Reinhold Zippelius, a teoria democrática da justificação do Estado não acrescenta qualquer outro fim positivo aos acima citados. No entanto, ela pretende que a ordem comunitária, reconhecida como inevitável, seja conformada de tal modo que se conserve um máximo de autodeterminação individual, asseverando que:

[...] os Homens sujeitos ao poder do Estado deverão simultaneamente participar deste mesmo poder. Sob este pressuposto, o poder do Estado só será, pois, considerado legítimo, se procurar realizar a sua função ordenadora e compensadora, com base no máximo consentimento e participação possível de todos²⁴.

Sob o ponto de vista sociológico, afirma que a legitimação deve abranger a dimensão do funcionamento fático dos fenômenos sociais, de modo a descobrir se e por quais motivos uma comunidade jurídica aceita e aprova de fato uma ordem estatal. Trata-se, então, de um verdadeiro mecanismo de motivação, isto é, da aceitação fática de uma ordem jurídica e política, fundamentadora do domínio.²⁵

Como se nota, de todas as teorias apresentadas, quer de origem ou justificação, o Estado foi criado com o objetivo de garantir a ordem e a paz, de modo que os indivíduos pudessem conviver em sociedade com a garantia da proteção de seus direitos. Pode-se, pois, concluir que o Estado nasce para oferecer segurança aos indivíduos.

Zipellius, citando Platão²⁶, afirma que logo no início da história da teoria do Estado, surgiu a idéia de que os indivíduos se teriam integrado numa comunidade regulada por lei, a fim de se protegerem contra injúrias mútuas, ideia que, segundo o autor, destacou-se nas cruéis guerras religiosas e civis dos séculos XVI e XVII.

No mesmo sentido, surge a teoria de Thomas Hobbes, para quem era necessário um poder único e forte que inspirasse medo e que se fizesse obedecer, de modo que pudesse, assim, haver segurança. Hobbes parte do pressuposto de que o homem é um animal antissocial, que nutre por seus semelhantes desconfiança e medo, sendo que cada um se sentindo ameaçado, teme todos os outros, de modo que todos competem entre si, o que leva os indivíduos à insegurança. Hobbes entendia que numa comunidade em que falte qualquer poder estatal, deve então nascer um profundo anseio de ordem e paz. A fim de assegurar a proteção contra inimigos externos e internos e de permitir ao homem gozar em paz do produto

²⁴ ZIPPELIUS, *op. cit.*, p. 150

²⁵ ZIPPELIUS, *op. cit.*, p. 149-51.

²⁶ PLATÃO *apud* ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho, coordenação de J.J. Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 161

do seu esforço e dos frutos da terra, é necessário um poder geral que se coloque acima dos indivíduos. A razão ordena que se crie tal poder geral, transferindo cada um todo o seu poder e a sua força para um ou vários indivíduos. Desse modo une-se a vontade de todos. Tal pluralidade unida numa pessoa constitui o Estado.²⁷

A segurança do indivíduo também está na teoria de Jean-Jacques Rousseau²⁸, que entende que o homem, que nasce livre, necessita de uma ordem social que sirva para conservar os indivíduos, assim como para proteger com toda a força da comunidade a pessoa e os bens de cada membro da sociedade. Contudo, diferentemente de Thomas Hobbes, não entende que o povo, livre que é, deve transferir essa tarefa a um único ente soberano – o Estado, entendendo, pois, que a referida tarefa, ou seja, o poder estatal deverá ser exercido pelo próprio povo.

Para Georges Burdeau²⁹, o Estado procede da institucionalização do Poder, que é determinada por um conjunto de circunstâncias que constituem as condições objetivas da formação da ideia do Estado. Para ele, contudo, as referidas condições não bastam. É necessário que a elas se acrescente uma atitude intelectual a respeito do Poder, ou seja, a ideia do Estado, por mais condicionada que seja por dados objetivos, não funciona sem o suporte psicológico que lhe é fornecido pelas disposições, tanto do grupo como dos chefes, para conceber a institucionalização.

Assim, se, antes do surgimento do Estado moderno, a segurança do indivíduo era um problema que competia a cada um resolver sozinho, com o advento do ente Estado, a criação e a manutenção da ordem se deslocam dos setores privados para um novo âmbito: o setor público. É transferida, assim, para o Estado, a função “pública” de garantir ao indivíduo a proteção aos direitos fundamentais.

1.2 Estado de Direito

Com a formação do Estado Moderno e a consolidação de um poder político no Estado, suficientemente forte para, de um lado, proteger o homem e garantir os seus direitos, e, de

²⁷HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret. 2008. p. 127 e ss.

²⁸ROUSESAU, Jean Jacques. *apud* ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho; coordenação de J.J. Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 165

²⁹BURDEAU, Georges. *O Estado*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p.14

outro, oprimi-lo e despojá-lo de forma arbitrária dos referidos direitos, surge a necessidade de limitação do poder soberano do Estado, a fim de conter o absolutismo, através do exercício de um poder que garantisse a ordem e a paz jurídica, mas que também prevenisse abusos.

Assim, o Estado de Direito ou Estado Liberal surge como forma de limitação jurídica para o poder estatal, de modo a se criar um governo de leis e não de homens, através do qual o poder político ficasse subordinado a um Direito que assegurasse o que é justo.

O Estado Liberal, no dizer do Professor José Luiz Horta³⁰, revelou-se uma grande conquista, na medida em que a vontade humana diretora do poder foi substituída e submetida à vontade impessoal das normas. O Estado Liberal se mostrou como modelo histórico que se aproximava da ideia de democracia.

Para Jorge Miranda³¹, embora tenha o Estado de Direito surgido como Estado liberal, assentado na ideia de liberdade e, em nome dela, empenhado em limitar o poder político tanto interna como externamente, na sua realização histórica, não pode desprender-se de certa situação socioeconômica e sociopolítica. Desse modo, também se exhibe como Estado burguês, imbuído ou identificado com os valores e interesses da burguesia, que então conquista, no todo ou em grande parte, o poder político e econômico.

José Afonso da Silva³² ensina que, na origem, o Estado de Direito era conceito liberal, cujas características básicas foram: a) submissão ao império da lei, que era a nota primária de seu conceito, sendo a lei considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo; b) divisão dos poderes, que separa de forma independente e harmônica os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como técnica que assegura a produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; e c) enunciado e garantia dos direitos individuais.

Assim, o Estado se submetendo ao Direito, tendo o poder pautado pela lei, é caracterizado e obedece a princípios que servem como instrumentos para prevenir uma expansão totalitária e, em geral, um exercício incontrolado do poder do Estado. Esses

³⁰HORTA, José Luiz Borges. *Horizontes jusfilosóficos do Estado de Direito*. Tese (Doutorado em Direito). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

³¹MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 6ª ed. rev. e atual. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editores, 1997. p. 87.

³²SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 112-3.

princípios fazem parte da tentativa de responder à velha questão de saber como se poderão realizar simultaneamente a ordem e a liberdade.³³

Manoel Gonçalves Ferreira Filho³⁴ assevera que, num Estado submetido ao Direito, a atuação do Poder tem como pauta a lei, obedecendo, pois, ao princípio da legalidade, do qual decorre o princípio da igualdade e ambos se submetem à justiça, estando, portanto, também presente o princípio da justicialidade, que vem para garantir os primeiros princípios.

Para o autor, o princípio da legalidade assegura ao indivíduo a liberdade como regra geral, de modo que todo homem é livre para fazer tudo que a lei não proibir, estando obrigado a fazer apenas o que a lei lhe impuser, de modo que o Estado não poderá lhe cobrar por aquilo que não for previsto em lei. O princípio da legalidade encontra-se albergado no artigo 5º, da Declaração dos Direitos do Homem de 1789, que dispõe: “Tudo o que não é proibido pela lei não pode ser impedido, e ninguém pode ser constrangido a fazer o que esta não ordene”. O referido princípio caracteriza limitação para a atuação do Estado, que não pode exigir nada além do que determina a lei, devendo seus atos serem previstos em lei.

Já o princípio da igualdade, consagrado no artigo 6º da Declaração de 1789, que dispõe sobre a aplicação da lei de forma igual a todos os cidadãos, assegura a todos tratamento igual, de acordo com a generalidade da lei, impedindo, pois, que obrigações variem de acordo com o sujeito. Assim, o referido princípio limita o próprio Poder Legislativo, impedindo o cometimento de arbitrariedades, sujeitando-o à justiça.

O autor elenca a igualdade de todos perante o Direito, a obrigatória uniformidade de tratamento dos casos iguais e a proibição das discriminações, como os aspectos fundamentais relativos ao princípio da igualdade. Assevera que a igualdade de todos perante o direito se consubstancia na uniformização do estatuto jurídico para todos, de modo a ser proibida distinção em razão de nascimento, raça, credo religioso ou convicções políticas, evitando-se discriminações e privilégios. A uniformidade de tratamento exige que as leis tratem igualmente os casos iguais, devendo as normas ser aplicadas a todos os casos que se enquadrem na sua hipótese, sem que se faça acepção das pessoas que a norma atinja. Evita, pois, favorecimentos a determinadas pessoas. No que se refere à proibição da discriminação, tem-se que a lei deve considerar a diversidade de condições e circunstâncias, de modo a poder

³³ZIPPELIUS, *op. cit.* .p. 383.

³⁴FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 23-30.

realizar a justiça. Assim, é necessário que seja utilizado o critério da diferenciação, através do qual há a distinção dos homens – desigualando-os aparentemente – de modo a poder igualá-los de acordo com a diversidade de situações. Contudo, não pode o referido critério ser confundido com a discriminação, que é critério de diferenciação inadequado e arbitrário, já que não se adequa à finalidade objetivada, pelo que viola o princípio da igualdade.

Para o autor, o último princípio a integrar o Estado de Direito é o princípio da justicialidade, através do qual se é possível aferir a legalidade pela submissão de litígios ao Poder Judiciário, para que este possa “dizer o Direito”. Inclui-se, ainda, no âmbito do princípio da justicialidade, o exame do respeito do princípio da igualdade e da legalidade, de modo que atos contrários a esses princípios devem ser considerados nulos, com as consequências que essa nulidade venha acarretar.

O princípio da justicialidade demonstra de forma bem definida a separação dos Poderes, visto que difere quem diz o Direito – Poder Judiciário –, daqueles que legislam – Poder Legislativo – e administram – Poder Executivo.

Para Reinhold Zippelius³⁵, entre os princípios do Estado de Direito contam-se não só os princípios de forma para a ação estatal, mas também princípios “materiais” – relativos ao conteúdo. Os referidos componentes de conteúdo do Estado de Direito residem em particular nas garantias dos direitos fundamentais. Essas garantias de liberdade e de igualdade são, além disso, materialmente enriquecidas pela ideia do Estado social e pela missão nela contida de realizar a justiça social, de criar condições reais para um desenvolvimento de personalidade e de concretizar a igualdade de oportunidades para todos. O autor complementa, apontando que componentes materiais do Estado de Direito residem ainda no princípio da proporcionalidade e na proibição do excesso, tendendo ambos a otimizar o uso da liberdade e a satisfação dos interesses numa comunidade.

Carl Schmitt, entretanto, entende que os princípios do Estado de Direito liberal não seriam princípios políticos constitutivos, mas conteriam apenas uma série de limites e controles do Estado, um sistema de garantias da liberdade do cidadão e da relativização do poder estatal. O próprio Estado que deve ser controlado é pressuposto nesse sistema. Os

³⁵ZIPPELIUS, *op. cit.*, p. 385.

princípios da liberdade do cidadão podem certamente modificar e moderar um Estado, mas não podem fundar por si próprios uma forma política. “A liberdade nada constitui.”³⁶

Karl Larenz³⁷ refere-se ao Estado de Direito no sistema em que há respeito à dignidade do homem, aos direitos humanos e aos princípios comunitários (participação, igualdade, proporcionalidade e nivelção social). Tais princípios são rotulados como princípios em sentido estrito, para impedirem o uso do poder estatal de modo diverso ao imposto pelo direito. O abuso é um perigo das estruturas de dominação, caracterizadas pelo direito de mando de uns e obediência de outros. O desvio deriva da própria natureza humana para o aumento do amor próprio do homem para com o poder. O autor entende que o Estado de Direito é delineado pela presença de limitação e controle de poder, lei irretroativa, ampla tutela jurídica pelo direito e garantias processuais.

Contudo, se, de um lado, o Estado de Direito servia de apoio aos direitos do homem, de outro, era coetâneo da concepção a qual cada um, cada indivíduo de per si, e em competição com os demais, haveria de conquistar o próprio bem estar, restringindo-se a fixar o quadro jurídico e a garanti-lo, dentro do qual os indivíduos fariam valer a sua liberdade³⁸, sendo, pois, marcado pelo individualismo e abstencionismo, o que provocou muita injustiça, já que apenas pequena parcela da população tinha influência sobre as decisões estatais e desfrutava de situação econômica que lhe assegurasse condições dignas de sobrevivência. Desse modo, a maior parte da população encontrava-se em posição de submissão e obediência com relação aos demais e ao Estado.

Assim, apenas de forma teórica, o Estado de Direito se caracterizava pela soberania nacional, exercida através do sistema representativo de governo; regime constitucional, limitando o poder de mando e assegurando a supremacia da lei; divisão do poder em três órgãos distintos (Legislativo, Executivo e Judiciário) com limitações recíprocas garantidoras das liberdades públicas; separação nítida entre o direito público e o direito privado; neutralidade do Estado em matéria de fé religiosa; liberdade, no sentido de não ser o homem obrigado a fazer ou não fazer alguma coisa, senão em virtude de lei; igualdade jurídica, sem

³⁶SCHMITT, Carl *apud* ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho; coordenação de J.J. Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 391.

³⁷LARENZ, Karl *apud* SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da Segurança Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 32

³⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 3ª ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva. 2004 p. 42

distinção de classe, raça, cor, sexo ou crença; igual oportunidade de enriquecimento e de acesso aos cargos públicos, às conquistas da ciência e cultura universitária; não intervenção do poder público na economia particular.³⁹

Contudo, a concepção de Estado de Direito começa a se apresentar incompatível com a realidade social, tanto no que diz respeito aos direitos e garantias, quanto às questões sócio-econômicas.

Grande parte da população passa a enfrentar graves problemas com o desemprego ou mesmo com a submissão a salários indignos, consequência, em parte, da revolução industrial. De outro modo, pequena parte da população acumulava riquezas, organizava-se em grandes empresas e detinha o poder econômico, sendo certo que o Estado nada fazia para conter o desequilíbrio social, preocupando-se, apenas, em manter a ordem pública.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁴⁰, no século XX, o Estado de Direito se transforma num Estado Legal, já que deixa de se subordinar a um Direito a ele superior, passando o Direito a exercer papel de comando do Estado, ou seja, passa a ser mero enunciador formal da lei, sem qualquer compromisso com a realidade social, econômica, política e ideológica. Nessa fase, o direito dos homens passa a ser aquele que o Estado quiser reconhecer por meio de leis que são por ele elaboradas, as quais não eram passíveis de questionamento.

Assim, no Estado Legal, a conduta dos particulares passou a ser ditada pela lei, que também determinava o limite de atuação dos órgãos públicos. Todavia, esta passou a ser usada para a realização de objetivos politicamente definidos.

As injustiças sociais são muitas, tornando a situação insustentável, de modo que a população começa a se organizar em movimentos em busca da justiça social. Assim, após a Segunda Guerra Mundial, eclode o Estado Social ou Estado de Bem-Estar, através do qual o Estado é visto como uma divindade, capaz de tornar mais justa a sociedade e mais feliz o homem.⁴¹

³⁹MALUF, *op. cit.*, p. 129.

⁴⁰FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 41-2.

⁴¹Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em sua obra *Estado de Direito e Constituição*, p. 42, assim define: “A consagração do Estado-Social, ou Estado de Bem Estar, depois da Segunda Guerra Mundial, leva muito adiante a tendência desenhada pelo intervencionismo. Faz predominar a concepção de que o Estado é como uma

Para Elíaz Días⁴², no Estado Social de Direito, o qualitativo social refere-se à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social. Caracteriza-se no propósito de compatibilizar, em um mesmo sistema, dois elementos: o capitalismo, como forma de produção e consecução do bem-estar social geral, servindo de base ao neocapitalismo típico do *Welfare State*.

José Afonso da Silva, citando Lucas Verdú⁴³, relata que o Estado de Direito, que já não poderia justificar-se como liberal, necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrar, em seu seio, a sociedade, sem renunciar ao primado do Direito.

Ocorre que o Estado de Direito, seja como Estado Legal ou Estado Social, não caracteriza um Estado Democrático, o que leva ao surgimento do Estado Democrático de Direito, caracterizado pela soberania popular.

1.3 Estado Democrático de Direito e a Constituição de 1988

A liberdade é inerente à natureza do homem, entretanto para que possa ser exercida em sociedade é necessário o estabelecimento de algumas limitações e restrições imprescindíveis para a vida em comum.

O Estado e o Poder que dele emana exercem exatamente esse papel. Figuras como limitadores das liberdades e, de outra forma, também garantidores do direito à liberdade. Ocorre, entretanto, que, para ser defensor da liberdade, é necessário que esse Estado seja organizado, tendo sido confiada ao Direito a função de limitar, instituir e organizar o Poder, de modo a resguardar a liberdade do homem, assim como os demais direitos a ele inerentes. Surge, então, o Estado de Direito.

divindade benevolente, onisciente, quase onipotente (recorde-se a profecia de Tocqueville), apta a transformar a sociedade e o homem, tornando aquela mais justa e este mais feliz.”

⁴² DÍAZ, Elíaz *apud* SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 112-3.

⁴³ VERDÚ, Lucas *apud* SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 112-33.

O Estado de Direito, conforme já estudado, caracteriza-se pela limitação do poder do Estado através do Direito, que garante as liberdades do homem, sendo certo que essa limitação, ou seja, esse Direito, é garantido pelas Constituições, que são o estatuto do Poder Estatal⁴⁴. O referido Estatuto delimita todos os atos dos agentes e órgãos estatais, sendo a Constituição condicionante da validade de todos os atos por eles emitidos. É, pois, a Constituição a ordem jurídica fundamental do Estado.

A evolução do Estado Liberal para o Estado Social representou grande avanço na condição do Estado. Contudo, no Estado Social nem sempre era assegurado o pleno exercício da democracia, o que foi alcançado de forma plena no Estado Democrático de Direito.

Tércio Ferraz Junior⁴⁵ destaca que o princípio legitimador da compatibilização entre Estado Social e Estado de Direito, a fim de se buscar o Estado Democrático de Direito, deveria ser impedir que as chamadas funções sociais do Estado se transformassem em funções de dominação. Seria, portanto, preciso ver no reconhecimento do Estado Democrático de Direito uma espécie de repúdio à utilização desvirtuada das necessárias funções sociais como instrumento de poder, porque isso destruiria o Estado de Direito. E, com isso, perverter-se-ia a base do Estado Social que estaria, então, desnaturalizado. Em consequência, o Estado Democrático de Direito perderia o seu contorno constitucional.

A estrutura do Estado democrático garante-lhe uma legitimidade maior que aquela encontrada nos Estados Liberal e Social. A universalização da participação no poder permite um reconhecimento da validade mais ampla dele, atingindo não só a sua criação, mas também o seu exercício. O contratualismo do período moderno, através da ideia de autonomia, estabelecia uma legitimidade apenas no que se referia à criação do Estado. A participação efetiva no poder garante a substituição da legitimidade meramente formal pela legitimidade efetiva

O Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, não como simples reunião formal dos respectivos elementos, porque, em

⁴⁴FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 3ª ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva. 2004 p. 4

⁴⁵FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Direito Constitucional: liberdade de fumar, privacidade, Estado, direitos humanos e outros temas*. Barueri: Manole, 2007. p. 446.

verdade, revela um conceito novo que os supera, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*.⁴⁶

São norteadores do Estado Democrático de Direito os princípios da constitucionalidade, democrático, de direitos fundamentais, da justiça social, da igualdade, da divisão dos poderes, da legalidade e da segurança jurídica.

O Estado democrático promove a consagração dos direitos fundamentais através de um reconhecimento universal. Ele constitui a mais alta expressão de racionalidade na história do Estado de Direito, pois, através da declaração e da efetivação desses direitos, busca a realização do valor absoluto que só o ser humano – racional e, portanto, livre – é capaz de expressar: a dignidade humana.⁴⁷

A Constituição Federal de 1988, já em seu Preâmbulo, afirma-se como sendo o Estado Democrático. Mais à frente, em seu parágrafo primeiro, como Estado Democrático de Direito, o que leva a pensar, de um lado, nos tradicionais princípios do Estado de Direito e, de outro, na necessidade de democratização da própria sociedade.

Assim, ao qualificar o Estado como democrático, irradia-o de valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado e da ordem jurídica, de modo que o Direito, imantado por esses valores, se enriquece do sentir popular e deve que se ajustar ao interesse coletivo.⁴⁸

⁴⁶SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 112.

⁴⁷BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 9ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 110.

⁴⁸SILVA, *op. cit.*, p. 119.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS

O avanço que o Direito Constitucional apresenta hoje é resultado, em boa medida, da afirmação dos direitos fundamentais como núcleo da proteção da dignidade da pessoa e da visão de que a Constituição é o local adequado para positivizar as normas asseguradoras dessas pretensões. Cabe ressaltar que a relevância dos referidos direitos é demonstrada no preâmbulo da Constituição Federal. Esta proclama que a Assembleia Constituinte teve como inspiração básica dos seus trabalhos o propósito de “instituir um Estado de Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade e a segurança”.⁴⁹

O tema é tratado de diferentes formas, sendo, pois, empregados diversos conceitos e terminologias para defini-lo. A própria Constituição Federal brasileira, ao fazer referência à matéria, adota as expressões: direitos humanos; direitos e garantias fundamentais; direitos e liberdades constitucionais; e direitos e garantias individuais.⁵⁰

Claudio Lembo⁵¹ assevera que, apesar da predominância da nomenclatura direitos fundamentais presente na Constituição brasileira e na Constituição para a União Europeia, outras designações se encontram presentes na literatura jurídica e em diversos textos constitucionais. Como exemplo, há as terminologias: direitos civis; direitos básicos; direitos do cidadão; direitos fundamentais; direitos humanos; direitos do homem e do cidadão; direitos dos ingleses; direitos individuais; direitos naturais; direitos da pessoa; direitos subjetivos

⁴⁹MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 153

⁵⁰A expressão **direitos humanos** é utilizada no inciso II, do artigo 4º:

Artigo 4º - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:(...)

II - prevalência dos direitos humanos;

A expressão **direitos e garantias fundamentais** é utilizada na epígrafe do Título II, assim como no parágrafo 1º, do artigo 5º:

- Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais - e no

- “Art. 5 - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: ... Parágrafo 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”;

A expressão **direitos e liberdades constitucionais** é utilizada no inciso LXXI, do artigo 5º:

“Art. 5 – [...]

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

A expressão **direitos e garantias individuais** é utilizada no inciso IV, parágrafo 4º, do artigo 60: “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: ...Parágrafo 4º -Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

V - os direitos e garantias individuais.

⁵¹LEMBO, Claudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri, Manole: 2007, p. 3, 4 e 7

públicos e liberdades públicas. Para o professor, direitos fundamentais são os direitos naturais da pessoa elevados a escala constitucional, ou seja, positivados pelo legislador constituinte.

Para José Afonso da Silva⁵², a expressão mais adequada ao tema é “direitos fundamentais do homem”, já que, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no âmbito do direito positivo, as prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual para todas as pessoas.

Para o autor, ao se referir a fundamentais, tem-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, por vezes, nem mesmo sobrevive; quando se cuida de fundamentais do homem, entende-se que todos por igual devem ser apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. E, por fim, ao se tratar do homem, não se refere ao homem como macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana. Daí porque direitos fundamentais do homem significam direitos fundamentais da pessoa humana ou, simplesmente, direitos fundamentais.

Para Canotilho⁵³, os direitos humanos fundamentais têm como finalidade a defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).

Conclui-se, portanto, que os direitos fundamentais do homem surgiram da necessidade de limitação do poder do Estado e de suas autoridades constituídas, no sentido de evitar o cometimento de abusos contra o ser humano. Buscam, assim, garantir a limitação do poder estatal e assegurar o respeito à dignidade humana, sendo este o fundamento básico de todos os direitos, e ambos, condições indispensáveis à existência do Estado Democrático de Direito.

⁵²SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Melheiros, 2006. p. 178. O autor cita como inspiração o estudo de PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique; CASTRO, José Cascajo; CASTRO CID, Benito de; GÓMES TORRES, Carmelo Los derechos humanos, significación, estatuto jurídico y sistema, Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1979. p. 23 e 24.

⁵³CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993. p. 541.

2.1 Origem e evolução histórica

Ao tratar o tema, Claudio Lembo⁵⁴ ensina que, pelo entendimento jusnaturalista, os direitos da pessoa preexistem à própria humanidade, sendo inerentes à natureza do homem, de modo que não decorrem de normas formais estabelecidas pelos homens, mas sim da lei eterna posta por Deus. Já pelo entendimento do juspositivismo, o direito é norma elaborada pelos homens – pelo Estado –, sem que haja preocupação com a ordem moral ou religiosa. Esse entendimento é respaldado por uma visão científica do direito, que visa transformá-lo em sistema racional – a origem da dogmática jurídica. De acordo com esse entendimento, norma é proclamada pelo Estado e deve ser seguida, sendo o direito mero comando que conta com a coação como elemento essencial à sua existência.

Para o autor, os direitos humanos fundamentais encontram melhor abrigo na corrente de pensamento do jusnaturalismo que, por conter valores morais, coloca a pessoa e seus atributos como centrais. Isso as faz merecer respeito por parte do Estado que, sob nenhuma hipótese, pode agredir a vida a integridade física, a dignidade da pessoa e os próprios direitos humanos.

Alexandre de Moraes⁵⁵ aponta que a origem dos direitos do homem se deu no terceiro milênio a. C., no antigo Egito e Mesopotâmia, onde já eram previstos alguns mecanismos para a proteção individual em relação ao Estado. Possivelmente foi o Código de Hammurabi (1690 a.C.) a primeira codificação a consagrar um rol de direitos comuns a todos os homens, como direito à vida, propriedade, honra, dignidade e família, além de prever a supremacia das leis em relação aos governantes. Contudo, o autor entende que foi o Direito Romano o primeiro a estabelecer o mecanismo de interditos, visando a tutelar os direitos individuais em relação aos arbítrios estatais, considerando a Lei das doze tábuas a origem dos textos escritos consagradores da liberdade, da propriedade e da proteção aos direitos do cidadão.

Foi, contudo, na Idade Média que surgiram os primeiros antecedentes mais diretos das declarações dos direitos do homem. Antes, os direitos eram expressos através de forais, que asseguravam direitos ao homem, de forma ampla, em razão de sua natureza, e de cartas de franquia, que asseguravam direitos, de forma específica, a um determinado grupo de pessoas, em razão de pertencerem à determinada corporação ou cidade.

⁵⁴LEMBO, Claudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007. p. 11-4.

⁵⁵MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 7.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁵⁶ atribui destaque especial à Magna Carta de 1215, peça básica da constituição inglesa e, portanto, de todo o constitucionalismo, já que, embora não se preocupasse com o direito dos Homens, mas sim com os direitos dos ingleses, consistia na enumeração de prerrogativas garantidas a todos os súditos da monarquia. Tal reconhecimento importava numa clara limitação do poder, inclusive com a definição de garantias específicas em caso de violação dos mesmos.

A referida carta contemplou o princípio da judicialidade, um dos princípios do Estado de Direito, ao exigir o crivo do juiz relativamente à prisão do homem livre, assim como previu a garantia de direitos fundamentais, como a liberdade de ir e vir e direito de propriedade privada.

Também na Inglaterra, a fim de limitar o poder da monarquia e aumentar os direitos do indivíduo, outros importantes documentos foram editados como: *Petition of Right* (1628), *Habeas Corpus Act* (1679); *Bill of Rights* (1689) e *Act of Settlement* (1701).

A primeira declaração moderna a contemplar direitos fundamentais do homem de maneira abrangente foi a *Declaração do Bom Povo da Virgínia*, datada de 12 de junho de 1776. Posteriormente, em 04 de julho do mesmo ano, outra importante declaração passou a defender os direitos fundamentais humanos, a *Declaração da Independência dos Estados Unidos da América*.

Ao se analisarem os direitos fundamentais previstos em ambas as declarações, nota-se que elas se preocupam com a estrutura de um governo democrático, com a garantia de limitação de poder estatal, mais presente na *Declaração da Independência dos Estados Unidos*.

Porém, conforme ensina Alexandre de Moraes⁵⁷, a consagração normativa dos direitos humanos fundamentais coube à França, após a Revolução Francesa, com a promulgação da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, em 26 de agosto de 1789, que através de seus 17 artigos contemplava importantes direitos humanos fundamentais, dentre eles:

⁵⁶FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 12.

⁵⁷MORAES, *op.cit.*, p. 9.

princípio da igualdade, liberdade, propriedade, segurança, resistência à opressão, associação política; princípio da legalidade; princípio da reserva legal e anterioridade em matéria penal; princípio da presunção de inocência; liberdade religiosa; livre manifestação de pensamento.

Segundo o autor, por seu conteúdo filosófico e jurídico, por sua característica de alcance universal e por sua clara preocupação com a defesa única e exclusiva do indivíduo contra o Estado, a *Declaração do Homem e do Cidadão*, de 1789, é considerada documento marcante do Estado Liberal, que serviu de modelo para as declarações constitucionais de direitos dos séculos XIX e XX.

Durante o século XIX, os direitos humanos fundamentais continuaram a ser garantidos, tendo sido contemplados na Constituição Espanhola (19 de março de 1812) – Constituição de Cádiz; na Constituição Portuguesa (23 de setembro de 1822); na Constituição Belga (07 de fevereiro de 1831) e na Declaração Francesa (1848).

O início do século XX foi marcado pelas normas constitucionais com grande preocupação social, como a Constituição Mexicana (31 de janeiro de 1917); a Constituição de Weimar (11 de agosto de 1919); a Declaração Soviética dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado (17 de janeiro de 1918), seguida pela Constituição Soviética – Lei Fundamental – (10 de julho de 1918) e Carta do Trabalho, editada pelo Estado Fascista Italiano (21 de abril de 1927).

A origem dos direitos humanos fundamentais se deu em vista do desenvolvimento da apropriação privada, o que desencadeou uma forma de subordinação e de opressão, já que o titular da coisa apropriada passou a impor o seu domínio e subordinar todos aqueles que se relacionassem com o que fora apropriado. Surgiu, então, o Estado como meio necessário para sustentar o sistema de dominação.

José Afonso da Silva⁵⁸ entende que os direitos fundamentais do homem surgem a partir da luta dos indivíduos para livrarem-se da opressão social e política exercida pelo Estado, com vistas à manutenção do sistema de dominação.

⁵⁸DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 150.

Ao longo da história, os direitos humanos evoluíram, assim como evoluiu o seu reconhecimento, motivo pelo qual se fala em direitos de primeira, segunda, terceira geração e, atualmente, de quarta geração ou dimensão.

Ives Gandra Martins Filho⁵⁹ reconhece os referidos direitos como sendo de primeira geração. Tais direitos, declarados a partir da Revolução Francesa como ínsitos ao cidadão, são considerados como direitos negativos ou de defesa e pressupõem o respeito e a abstenção do Estado. Correspondem ao direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade. Complementares aos direitos de primeira geração, os direitos de segunda geração foram reconhecidos a partir do final da Primeira Guerra Mundial. Dependem da ação do Estado para sua implementação, motivo pelo qual são considerados direitos positivos ou prestações em sentido estrito. São eles: o direito à educação, ao trabalho e à previdência.

Quanto aos direitos de terceira geração, trata-se de direitos que asseguram o exercício dos direitos de primeira e segunda geração. Surgiram após a Segunda Guerra Mundial e supõem ação conjunta do Estado e da sociedade civil organizada para que possam ser alcançados. São direitos de proteção e solidariedade ou a prestação em sentido amplo. Exemplifica essa geração de direitos o direito à paz, à segurança, ao meio ambiente, ao amparo, entre outros.

No que se refere aos direitos de quarta geração, o autor afirma que a sua nota distintiva seria o fato de que tais direitos aguardam o seu reconhecimento e positivação, tanto no que diz respeito ao direito nacional quanto internacional. Citando Paulo Benevides⁶⁰, dá como exemplo os direitos à democracia, ao pluralismo e à informação.

O Professor Claudio Lembo⁶¹, referindo-se ao tema, tem opinião relativamente diversa, no que se refere aos direitos de terceira e quarta geração. Quanto aos direitos de terceira geração, considera-os como direitos coletivos, comuns a uma categoria de pessoas, como as representadas por sindicatos, integrantes de organizações-não governamentais – ONGs –, assim como direitos difusos, comuns a toda espécie humana, como água, ar, luz solar, bens culturais, patrimônio histórico, entre outros. No que se refere aos direitos de quarta geração, define-os como sendo direitos relacionados à ordem internacional, aqueles em que

⁵⁹MARTINS FILHO, Ives Gandra. *Direitos Fundamentais*. In MARTINS, Ives Gandra da Silva, MENDES, Gilmar Ferreira e NASCIMENTOS, Carlos Valter do (coord.). *Tratado de Direito Constitucional*. v. I. São Paulo: Saraiva, 2010, pag. 278/279

⁶⁰BENEVIDES, Paulo. *Curso de Direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 570.

⁶¹LEMBO, *op. cit.*, p. 17.

todos os povos devem se apoiar, reciprocamente, mediante ação de solidariedade e fraternidade.

2.2 Direitos Fundamentais e o Constitucionalismo

Os direitos humanos fundamentais surgiram a partir de muitas fontes, sendo que, conforme já mencionado, o antecedente histórico mais importante de que se tem notícia é a Magna Carta, de 1215.

O Constitucionalismo moderno é bem posterior. Segundo relata Alexandre de Moraes⁶², a origem formal do constitucionalismo moderno está ligada às Constituições escritas e rígidas dos Estados Unidos da América, em 1787, após a independência das 13 Colônias, e da França, em 1791, a partir da Revolução Francesa, apresentando dois traços mercantes: a organização do Estado e a limitação do poder estatal, por meio da previsão de direitos e garantias fundamentais.

O principal objetivo do Constitucionalismo é assegurar os direitos fundamentais contra o Poder, buscando estabelecer regimes constitucionais que regulamentam a limitação do poder do governo às normas das Constituições escritas, o que garante o gozo dos direitos fundamentais pela norma constitucional.

O movimento jurídico-político conhecido como Constitucionalismo moderno foi desenvolvido a partir do final do século XVIII e inspirou-se em muitos institutos do Constitucionalismo antigo, como a conveniência do governo de leis; a existência de direitos suprapositivos; a origem popular do Poder; os freios e contrapesos decorrentes da divisão do Poder; da necessidade das assembleias representativas e da própria noção de supremacia da Constituição.

Seu objetivo era a adoção por todos os Estados de Constituições escritas e documentais e que elas tivessem como aspiração impedir o arbítrio, ou seja, as Constituições deveriam impor uma organização limitativa do Poder. Assim, no cerne do Constitucionalismo

⁶²MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 1.

moderno, está uma ideia de Constituição – a ideia “moderna” de Constituição. Trata-se do núcleo essencial do direito, por isso chamado de constitucional.⁶³

Na raiz do Constitucionalismo estão os direitos do homem, vez que, quando do nascimento do Constitucionalismo moderno, os direitos do homem e a Constituição estavam intimamente ligados, já que a principal finalidade atribuída à Constituição era a garantia dos referidos direitos, através de um sistema que prevenisse o abuso dos governantes aos direitos naturais do ser humano.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁶⁴, entendendo nítida a vinculação entre Constituição e proteção dos direitos fundamentais, afirma que a declaração dos direitos, que deviam ser solenemente reconhecidos para que não fossem jamais esquecidos, seria a expressão do pacto social e a Constituição, o pacto político destinado a assegurá-los. Nesse passo, lembra o artigo 16, da Declaração de 1789: “Não tem Constituição a sociedade em que não estiver assegurada a garantia dos direitos (fundamentais), nem determinada a separação dos poderes”.

Portanto, o constitucionalismo moderno trouxe às normas constitucionais maior normatividade e plena efetividade, de forma a torná-las obrigatórias, independentemente das demais normas, do Parlamento ou da anuência do soberano.

2.3 Direitos Fundamentais e as Constituições Brasileiras

Todas as Constituições Brasileiras contemplaram as Declarações de Direitos do Homem e em todas elas a enumeração dos direitos fundamentais tem caráter apenas exemplificativo, já que os textos constitucionais asseguram, em toda a sua extensão, diversos outros direitos e garantias do ser humano.

Primeira Constituição brasileira, a Constituição do Império de 1824 foi outorgada após a proclamação da independência do Brasil, em 25 de março daquele ano, e em seu texto declarou ser o Império do Brasil uma associação política de todos os cidadãos brasileiros que formam uma nação livre e independente.

⁶³FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do Direito Constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face ao direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 4-5.

⁶⁴FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 279-80.

O Título 8º, da Constituição do Império, dispunha sobre *as disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros*, isso porque, segundo ensina Claudio Lembo⁶⁵, o Brasil tornara-se independente e seus nativos, agora cidadãos, desejavam o registro expresso desse acontecimento em suas personalidades individuais.

A referida Carta estabeleceu, nos 35 incisos de seu artigo 179, direitos e garantias que, em seus fundamentos, mantiveram-se nas constituições brasileiras posteriores e que mais tarde foram adotados por diversos países. Já se verifica no *caput* do citado artigo a previsão da inviolabilidade da segurança individual do cidadão.⁶⁶

Passados dez anos da outorga da Constituição do Império, em 12 de agosto de 1834, foi instituído o Ato Adicional à Constituição do Império. Este, porém, dispôs apenas sobre o trabalho legislativo nos Parlamentos, não adentrando ao tema relacionado aos direitos do homem.

A Constituição de 1891, primeira Constituição Republicana do Brasil, teve seu texto aprovado no dia 24 de fevereiro de 1891. Cabe ressaltar que tal Constituição foi precedida pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que retratou um poder constituinte de natureza revolucionária, rompeu com o regime monárquico parlamentarista e unitário, impôs uma república presidencialista e federativa e assegurou os direitos do homem. O Brasil passou a ser denominado Estados Unidos do Brasil, tendo início o ciclo de intervenções militares na política.⁶⁷

⁶⁵LEMBO, *op. cit.*, p. 93.

⁶⁶Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)

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

⁶⁷*Concidadãos,*

O povo, o exército e a armada nacional, em perfeita comunhão de sentimentos com os nossos concidadãos residentes nas províncias, acabam de decretar a deposição da dinastia imperial e, conseqüentemente, a extinção do sistema monárquico-representativo.

*Como resultado imediato desta revolução nacional, de caráter essencialmente patriótico, acaba de ser instituído um governo provisório, cuja principal missão é garantir com a ordem pública a **liberdade e os direitos dos cidadãos.***

Concidadãos,

*O governo provisório, simples agente temporário da soberania nacional, é governo da paz, da **liberdade, da fraternidade** e da ordem.*

*No uso das atribuições e faculdades extraordinárias de que se acha investido, para a defesa e integridade da pátria e da ordem pública, o governo provisório por todos os meios ao alcance, promete e garante a todos os habitantes do Brasil, nacionais ou estrangeiros, a **segurança da vida e da propriedade, o respeito aos direitos individuais e políticos**, salvas, quanto a estes, as limitações exigidas pelo bem da pátria e pela legítima defesa do governo proclamado pelo povo, pelo exército e pela armada nacional.*

Concidadãos,

Com a promulgação da Constituição Republicana de 1891, estabeleceu-se que a Nação Brasileira adotaria como forma de governo a República Federativa e se constituiria, pela união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil, optando pelo presidencialismo.

No que diz respeito aos direitos do homem, embora tivesse o tema sido objeto de muito debate no Congresso Constituinte, visto que alguns parlamentares defendiam não ser necessário se fazer constar no corpo da Constituição um elenco de direitos e garantias, a Constituição Republicana contemplou uma extensa declaração de direitos e garantias, previstos nos artigos 72 a 78.

Em virtude da relação que os direitos e garantias previstos na referida Carta guardam com o presente estudo, destacamos o direito de inviolabilidade da segurança individual, a abolição da pena de galés e de morte e reconhecimento constitucional do *habeas corpus*, até então previsto em legislação infraconstitucional.⁶⁸

No que tange aos direitos fundamentais, José Afonso da Silva⁶⁹ ressalta que a Carta de 1891, basicamente, continha os chamados direitos e garantias individuais, o que foi modificado com a Constituição de 1934.

As funções da justiça ordinária, como as funções da administração civil e militar, continuarão a ser exercidas pelos órgãos até aqui existentes, com relação aos atos na plenitude dos seus efeitos; com relação às pessoas, respeitadas as vantagens e os direitos adquiridos por cada funcionário.

Fica, porém, abolida desde já a vitaliciedade do senado e bem assim abolido o Conselho de Estado.

Fica dissolvida a Câmara dos Deputados. (sic)

Concidadãos,

O governo, provisório reconhece e acata todos os compromissos nacionais, contraídos durante o regime anterior, os tratados subsistentes com as potências estrangeiras, a dívida pública externa e interna, contratos vigentes e mais obrigações legalmente instituídas. (Texto extraído da obra de Claudio Lembo, A pessoa: seus direitos. Barueri: Manole, 2007. p. 97-8).

⁶⁸Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)

- *Declaração de Direitos*

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§20 - Fica abolida a pena de galés e a de banimento judicial.

§21 - Fica, igualmente, abolida a pena de morte, reservadas as disposições da legislação militar em tempo de guerra.

§22 - Dar-se-á o *habeas corpus*, sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder.

⁶⁹SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 170.

Além dos direitos previstos nos referidos artigo, a Constituição Republicana de 1891 destinou uma seção, do Título IV, para tratar dos direitos políticos do homem. Tal seção foi denominada *Das qualidades do cidadão brasileiro*.

Contudo, em 1926, foi editada Emenda Constitucional conhecida como Emenda de 1926, que, no ensinamento de Claudio Lembo⁷⁰, representou um retrocesso constitucional, especialmente no campo dos direitos e garantias da pessoa, haja visto que tal Emenda trouxe uma série de limitações a direitos anteriormente reconhecidos, tais como o *habeas corpus* e o acesso à Justiça.

Referida Emenda limitou o *habeas corpus* apenas para a liberdade de locomoção, assim como ingressou com grande intensidade no campo dos direitos políticos, limitando-os e reduzindo-os severamente o seu exercício.

O retrocesso constitucional trazido com a Emenda Constitucional de 1926 deu ensejo a uma série de acontecimentos políticos, entre eles Revolução dos Tenentes, em 1930, movimento político heterogêneo, mas com núcleo central formado por militares que haviam participado de movimentos revolucionários em 1915, 1920, 1922, 1924, 1927. O Tenentismo, como era chamado, apresentava-se contrário às práticas dominantes das oligarquias rurais e pretendia a industrialização do país.

Quanto aos direitos da pessoa humana, os tenentes tinham posicionamento dúbio: ora defendiam os direitos humanos, ora, buscando regenerar a sociedade, pregavam a ditadura. Contudo, com a vitória do Movimento dos Tenentes, em 11 de novembro de 1930, fez-se editar o Decreto nº 19.398/30, que instituiu o Governo provisório, para o qual fora escolhido Getúlio Vargas como Presidente. Com a edição desse Decreto, os direitos da pessoa humana foram violentamente desrespeitados.

Defensor de uma nova Constituição que resgatasse os direitos da pessoa, em 1932, no Estado de São Paulo, instaurou-se um movimento cívico que, posteriormente, tornou-se armado e lutou por três meses contra o Governo provisório, vindo a ser derrotado.

⁷⁰LEMBO, *op. cit.*, p. 110.

Com a confirmação de que a necessidade de reconstitucionalização do Brasil e a luta dos paulistas expressavam o desejo nacional, em 1933 o Governo provisório convocou eleições para a escolha de membros para a composição da Assembleia Nacional Constituinte, com o objetivo de dar ao país uma nova Constituição republicana. O resultado disso foi promulgação, em 16 de julho de 1934, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

Elaborada num momento histórico no qual se buscava resgatar os direitos da pessoa e influenciada pela Constituição Alemã de Weimar de 1919 e pela Constituição espanhola de 1931, que contemplavam, de forma muito ampla, direitos da pessoa e direitos sociais, assim como pela Constituição mexicana de 1917, em menor escala, a Constituição Brasileira de 1934 foi marcada pela ampliação dos direitos da pessoa. Criou, inclusive, no campo das garantias aos direitos da pessoa, importante instrumento de garantia constitucional usado para amparar direitos pessoais não contemplados por *habeas corpus*: o mandado de segurança e pelo o acréscimo dos direitos sociais.

Com caráter social, a Constituição de 1934 ampliou os direitos da pessoa com o acréscimo dos direitos sociais; separou os direitos políticos e as garantias individuais, assim como incluiu o mandado de segurança e a ação popular como instrumentos de defesa dos direitos da pessoa humana, tendo, ainda, tratado da função social da propriedade privada.⁷¹

A Constituição de 1934 foi revogada com a Carta de 1937, outorgada durante o Governo Vargas. Foi uma Constituição ditatorial, sendo chefe do Estado o único titular do poder constituinte. Embora contemplasse direitos da pessoa em seção intitulada *Dos Direitos*

⁷¹**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**

Dos Direitos e das Garantias Individuais

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

[...]

10)É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, denunciar abusos das autoridades e promover-lhes a responsabilidade.

[...]

17)É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

[...]

33)Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do *habeas corpus*, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petitórias competentes.

e *Garantias Individuais*, esses direitos e garantias, efetivamente, jamais foram conferidos às pessoas, sendo certo que diversas eram as previsões de censura.⁷²

A referida Constituição previa, ainda, a extradição indiscriminada de estrangeiros considerados inconvenientes. Ignorou o mandado de segurança e a ação popular, voltou a admitir a pena de morte para certos casos, deixou de prever a proibição dos Tribunais de Exceção, além de dissimular os direitos de representação e petição.

A Constituição de 1937 foi influenciada pelas constituições fascistas da Europa, notadamente a de Portugal, de 1933, e a da Polônia, de 1935, assim como a Carta do Trabalho da Itália, de 1927.

Conforme Professor Claudio Lembo⁷³, a Constituição de 1937 considerava vigente no Brasil o regime corporativo, através do qual a sociedade não se divide em pessoas, mas em corpos sociais que cumprem funções diferentes no processo de produção para os fins de divisão social do trabalho. Assim, não se falava em direito da pessoa, já que esta não importava ao sistema que apenas considerava as corporações.

Durante a vigência da Carta Magna de 1937, período denominado de Estado Novo, a sociedade foi submetida a um estado de sítio, chamado de estado de emergência. Instaurou-se uma verdadeira ditadura, na qual os direitos da pessoa foram frontalmente desrespeitados. Não havia liberdade individual, cercearam-se as manifestações políticas e suspenderam-se as eleições. Não havia trabalhos parlamentares e foram criados tribunais exceção

Ao se referir ao Estado Novo, Boris Fausto assim o definiu:

O Estado Novo concentrou a maior soma de poderes até aquele momento da história do Brasil independente [...] representou uma aliança da burocracia

⁷² **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**

Dos Direitos e Garantias Individuais

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

[...]

15) todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei.

A lei pode prescrever:

a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação.

⁷³ LEMBO, *op. cit.*, p. 127.

civil e militar e da burguesia industrial, (gerando) a política da substituição das importações, no campo econômico.⁷⁴

A ditadura de Getúlio Vargas sucumbiu e, em outubro de 1945, ele foi obrigado a renunciar. Assumiu a Presidência da República José Linhares que, através da Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945, convocou uma Assembleia Nacional Constituinte, instalada no dia 02 de fevereiro de 1946, após as eleições realizadas no dia 02 de dezembro de 1945. Foram eleitos Presidente da República, Governadores de Estado e representantes do Parlamento e Assembleias Legislativas Estaduais.

Tão logo eleito, o Presidente da República – General Eurico Gaspar Dutra – deu início aos trabalhos constituintes, sendo que em 18 de setembro de 1946 foi promulgada a Nova Constituição.

A Nova Constituição restaurou as tradições liberais das constituições brasileiras. Além de manter os direitos sociais conquistados em 1934, assegurou direitos da pessoa e garantias individuais. Sua declaração de direitos abrangeu também direitos políticos.

Robert Lee Segal⁷⁵ assevera que a Constituição de 1946 entrou em vigor justamente quando as constituições ocidentais já consolidavam o que ficaria conhecido como Estado de Bem Estar Social (Welfare State). Nele, o Estado, além da função de planejamento econômico e de administrador, assumiu função social, como garantidor de renda, emprego, saúde, educação pública e habitação.

O período de vigência da Constituição de 1946 foi marcado por crises políticas e pela edição de diversos Atos Institucionais cerceadores de direitos fundamentais da pessoa, assim como de direito políticos.

Os historicamente mais conhecidos, certamente por representarem uma ruptura constitucional e por serem os mais danosos, especialmente no campo dos direitos da pessoa humana, são: o Ato Institucional nº 1, de 1964, que, entre outros dispositivos, contemplava a possibilidade de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de dez anos, além da possibilidade de cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais; e o Ato

⁷⁴FAUSTO, Boris *apud* LEMBO, Claudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007. p. 127.

⁷⁵SEGAL, Roberto Lee. *Direitos Humanos, cidadania e segurança pública: conexões do século XXI*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2006. p. 35.

Institucional nº 5, de 1968 que, entre outros dispositivos, suspendia a garantia de *habeas corpus* nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.

Com a edição dos referidos Atos Institucionais e de outros que o sucederam, paralisou-se o progresso no processo de debates sobre os direitos humanos no Brasil.

A Constituição de 1967 foi consolidada em 1969 pela Emenda Constitucional nº1, promulgada em 17 de outubro de 1969.

Para José Afonso da Silva⁷⁶, sob o ponto de vista técnico e teórico não se tratou de Emenda, mas sim de nova constituição, visto que fora promulgado texto integralmente reformado, a começar pela denominação: de Constituição do Brasil (Constituição de 1967) passou a ser denominada Constituição da República Federativa do Brasil.

A referida Constituição revelou-se totalitária, já que foram suprimidos diversos direitos e garantias individuais até então previstos. O Congresso referendou todos os Atos Institucionais e, conseqüentemente, a perda das garantias constitucionais, de modo que os direitos da pessoa, previstos na Constituição de 1967, não passavam de meras normas formais.

Finalmente, em 1988, é promulgada a primeira Constituição popular da história constitucional do Brasil. Diferentemente das demais Constituições pátrias, foi elaborada a partir da instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte, composta por parlamentares constituintes.

Constituição Democrática, já em seu Preâmbulo faz referência ao Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito, reforçado no artigo primeiro⁷⁷, o que, por si só, já demonstra a existência de direitos da pessoa humana, como ensina Claudio Lembo⁷⁸:

⁷⁶SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 87.

⁷⁷Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Estado Democrático de Direito: aqui, circunda o ponto essencial para conhecer se um determinado estado preserva os direitos da pessoa. Se sua denominação indica ser um Estado de Direito, sabe-se que ele respeita os direitos da pessoa.

Tão grande o reconhecimento da importância dos direitos fundamentais do homem que a Constituição Federal de 1988, em seu Título II, antes mesmo de tratar da estruturação do Estado, tratou de enumerar os direitos e garantias fundamentais, classificados em cinco espécies. Cada uma delas compôs um Capítulo do Título II da Carta Magna.

O primeiro Capítulo trata dos *Direitos Individuais e coletivos*, que podem ser entendidos como direitos inerentes à própria pessoa humana, à sua personalidade. Seu titular é a pessoa física, como é o caso do direito à vida, dignidade, honra, liberdade.

Caracterizados como verdadeiras liberdades positivas de observância obrigatória em um Estado Social de Direito⁷⁹, os *Direitos Sociais* estão previstos no Capítulo II e correspondem aos direitos que asseguram a melhoria nas condições de vida dos economicamente menos favorecidos, a fim de concretizar a igualdade social.

Previstos no Capítulo III, do Título II, da Constituição Federal de 1988, os *Direitos de Nacionalidade* dizem respeito ao vínculo jurídico e político que liga a pessoa a um determinado Estado, impondo-lhe as normas que regem a nação e assegurando-lhe proteção e integração a seu povo.

O Capítulo seguinte do Título II corresponde aos *Direitos Políticos*, que asseguram à pessoa o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, garantindo-lhe atuação na soberania popular e conferindo-lhe atributos da cidadania.

TÍTULO

Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁷⁸ LEMBO, *op.cit.*, p. 154.

⁷⁹ MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 9ª ed.. São Paulo: Atlas, 2011. p. 25.

O Título II da Constituição Federal de 1988 é finalizado com o Capítulo V, que diz respeito aos *Direitos relacionados à Existência, Organização e Participação em Partidos Políticos*. Através da garantia desses direitos, a Constituição Federal regulamentou os partidos políticos como instrumentos necessários e importantes para a preservação do Estado de Democrático de Direito, assegurando-lhes autonomia e plena liberdade de atuação, para concretizar o sistema representativo.⁸⁰

Contudo, importante observar que os direitos e garantias fundamentais contidos na Constituição Federal de 1988 não são restritos àqueles contidos no Título II, estando presentes em todo o texto constitucional.

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, nesse sentido, não apenas parte da Constituição formal, mas o núcleo da Constituição material.

2.4 Segurança como Direito Fundamental

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.

Wolgran Junqueira Ferreira⁸¹ conceitua a segurança como sendo a:

proteção que a Constituição da República Federativa do Brasil garante como direito. Constitui-se ela na proteção contra qualquer perigo. Tranquilidade psicológica que resulta da certeza de que não há qualquer perigo a temer ou de que se está protegido contra as ameaças, pois assim lhes garante a Lei Maior.

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

⁸⁰*Idem*, p. 26.

⁸¹FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Direitos e garantias – comentários ao art. 5º da Constituição Federal de 1988*. Bauru: Edipro, 1997. p. 22.

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.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho considera a segurança não só como direito fundamental, inclusive reconhecido pelas Declarações de Direitos, mas também como condição do bem comum e razão de existir do Estado. Reproduzimos as palavras do ilustre autor:

Do ângulo individual, a segurança é um direito fundamental. Assim, o reconhecem as Declarações de Direito (por exemplo, a de 1789, no artigo 2º, ao lado da liberdade, da propriedade e da resistência à opressão) e as Constituições (Brasileira de 1988, artigo 5º, caput).

Deste ângulo consiste ela – como ensinou Montesquieu⁸² - naquela “tranqüilidade de espírito” própria de “quem não teme outro homem”.

Do ângulo coletivo ou comunitário, é ela condição do bem comum. Consiste na “paz” – a “tranqüilidade da ordem” (*tranquilitas ordinis*) – condição do bem comum, na lição de Santo Tomás de Aquino.

A razão de ser do Estado é a segurança da comunidade, que é condição da segurança individual.

Se se pode distinguir a segurança da comunidade da segurança dos indivíduos que a integram, na verdade estão aí dois aspectos de um mesmo quadro, os quais são, no fundo, inseparáveis. Não haverá segurança da comunidade se inexistir segurança individual e vice-versa⁸³.

José Afonso da Silva⁸⁴ reconhece a segurança como sendo direito fundamental, consagrado no artigo 5º, porém, por sua própria natureza, entende que pode a segurança ser considerada como um conjunto de garantias.

Distinguindo direitos e garantias, Rui Barbosa⁸⁵ afirma que são direitos os “aspectos, manifestações da personalidade humana em sua existência subjetiva, ou nas situações de relação com a sociedade, ou os indivíduos que a compõem”. Quanto às garantias, estas são “solenidades tutelares, de que a lei circunda alguns desses direitos contra os abusos do poder”. Observa, ainda, que se deve separar as disposições meramente declaratórias das disposições assecuratórias, já que aquelas constituem os direitos e estas, as garantias. Ocorre, não raro, juntar-se, na mesma disposição constitucional ou legal, a fixação da garantia com a declaração de direito.

⁸²MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*, livro 11, capítulo 6, apud FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 147

⁸³FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 147-8.

⁸⁴SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 437.

⁸⁵BARBOSA, Rui. *Atos inconstitucionais*. Campinas: Russel Editores, 2003. p. 154.

Para Marcelo Ferreira Souza⁸⁶, a natureza jurídica da segurança é híbrida, já que configura um direito intimamente ligado à noção de garantia, pois visa à proteção, defesa e salvaguarda diante de eventuais ameaças a situações jurídicas, pessoas e patrimônio, viabilizando a fruição dos demais direitos fundamentais.

Assim, o direito à 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. Isso transformaria o Estado Democrático de Direito num Estado de desordem, de insegurança e de desrespeito à ordem juridicamente constituída.

Como os principais direitos fundamentais, o direito à segurança foi reconhecido como direito fundamental na Declaração da Virgínia, de 1776. Em seu artigo 3º, previa a instituição de um Governo para o bem comum, assegurando a proteção e segurança do povo, da nação ou da Comunidade.

Também a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, instituída pela Assembléia Nacional da França, em 1789, em seu artigo 12, estabeleceu: “A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita da força pública; esta força é instituída pela vantagem de todos e não para a utilidade particular daqueles aos quais foi confiada”.

Posteriormente, a Constituição Francesa de 1793, em seu artigo 8º, definiu a segurança como “a proteção concedida pela sociedade a cada um de seus membros para a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de suas propriedades”.

Já no século XX, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; a Convenção sobre a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, firmada pelos países membros do Conselho da Europa em 1950; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966; e Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, asseguravam ao cidadão o direito à segurança pessoal, ônus que já era atribuído ao Estado.

No Brasil, juntamente com os demais direitos fundamentais, a segurança encontrou previsão em todas as Constituições, sendo que na Constituição vigente é prevista no caput do

⁸⁶SOUZA, Marcelo Ferreira de. *Segurança pública e prisão preventiva no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008. p. 8.

artigo 5º, onde juntamente com os direitos à vida, à liberdade e à igualdade, compõe o grupo dos direitos fundamentais do indivíduo, direitos de primeira geração.

Como direito do homem, encontra previsão, também, no artigo 6º, que trata dos direitos sociais, e no artigo 144, no que se refere à segurança pública. A segurança decorre do Estado Democrático de Direito, com vistas a assegurar plena cidadania e dignidade da pessoa humana, assim como dos objetivos fundamentais da república, ou seja, sociedade livre, justa e solidária a bem de todos.

Juntamente com o direito à vida e à liberdade, a segurança constitui o núcleo dos direitos fundamentais da pessoa humana, sem a qual o homem não passa de um prisioneiro da sua própria insegurança, e o Estado de direito, um ente virtual, incapaz de cumprir seus objetivos institucionais. Faz-se, assim, presente o *estado marginal*, que amplia cada vez mais seus domínios.

Segundo Valter Foletto Santin⁸⁷, o termo “segurança”, constante do preâmbulo e dos artigos 5º e 6º da Constituição Federal, deve ser interpretado como relativo ao direito à segurança pública, predominantemente de caráter difuso. Esta visa a tutelar a manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (artigo 144 da Constituição Federal), componente importante para a proteção da dignidade da pessoa humana (artigo 1º da Constituição Federal) e exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, preservação da harmonia social e solução pacífica das controvérsias (Preâmbulo da Constituição Federal).

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

Consiste a segurança no dispositivo assegurador de tranquilidade e paz para o indivíduo e o que garante a convivência harmônica com os outros homens, sendo certo que a

⁸⁷SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 76-81.

segurança em benefício do interesse público não poderá invadir a dignidade da pessoa humana.

3 SEGURANÇA PÚBLICA COMO DEVER DO ESTADO

Razão de ser da formação do Estado, a segurança pública sempre esteve presente na história da humanidade, tanto nas fases de tribos, cidades, impérios, reinos e sociedade como no Estado Moderno. Independentemente do momento histórico, a segurança sempre teve como objetivo proteção do povo, com vistas a garantir paz e tranquilidade na convivência social.

É contemplada na Constituição Federal brasileira, no artigo 5º, que assegura a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança; no artigo 6º, onde é tratada como direito social.

O tema também é tratado no Capítulo III, do Título V, destinado exclusivamente à segurança pública, considerada dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Ainda que prevista como responsabilidade de todos pela Constituição Federal, a segurança é primordialmente dever do Estado, a quem compete prestá-la de forma efetiva, visando à garantia ao cidadão do exercício dos demais direitos fundamentais do homem, de modo a assegurar a manutenção da ordem pública.

Para cumprir o seu dever constitucional de prestar segurança pública, o Estado se vale de aparato, especialmente composto por órgãos policiais, constitucionalmente estabelecidos. Assim, a polícia é o instrumento estatal empregado para a consecução da função atribuída ao Estado.

No Brasil, nota-se que o Estado tem tido dificuldade em cumprir o seu encargo constitucional, visto que a violência cresce assustadoramente. Ainda que o Estado se empenhe através de seu aparato, os criminosos têm se mostrado muito bem preparados e organizados.

3.1 Ordem Pública

Embora expressão de conceito muito abrangente, não havendo para ela, no Brasil, uma definição específica e inequívoca, o conceito de ordem pública está diretamente relacionado ao conceito de segurança pública, já que a sua preservação foi constitucionalmente atribuída aos órgãos de segurança pública, de modo que não há como desassociá-los.

Segurança pública é a manutenção da ordem pública interna e atividade de vigilância, prevenção e repressão das condutas delituosas.⁸⁸

Álvaro Lazzarini⁸⁹, ao tratar da dificuldade em estabelecer um conceito fechado para a expressão, assim assevera: “[...] nada mais incerto em direito do que a noção de ordem pública. Ela varia no tempo e no espaço, de um para outro país e, até mesmo, em um determinado país de uma época para outra.” O autor complementa: “[...]procurar definir o termo ordem pública é aventurar-se a pisar em areias movediças”.

Fernando da Costa Tourinho Filho⁹⁰ aponta que a expressão “ordem pública” apresenta pode ser entendida como situação de paz ou tranquilidade no meio social. Alerta, porém, para sua vaguidade e possíveis consequências no processo penal, já que a determinação da prisão para garantir a ordem pública fica a critério do magistrado, “[...] de idéias preconcebidas a respeito de pessoas, de suas concepções religiosas, sociais, morais políticas, que o fazem guardar tendências que o orientam inconscientemente em suas decisões”.

Compreende-se o tema ordem pública na própria ordem administrativa, já que ao Estado compete mantê-la e preservá-la através da garantia da segurança de bens e pessoas, da tranquilidade e salubridade, das noções de ordem moral, política e econômica. Constitui-se numa condição de funcionamento do sistema de convivência pública, que envolve saúde, segurança, moralidade e tranquilidade públicas.

⁸⁸SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 777

⁸⁹LAZZARINI, Álvaro. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 6

⁹⁰TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Prática Processual Penal*. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p 409-50.

De Plácido e Silva⁹¹ compreende-a como “a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto”.

É a ordem juridicamente constituída, a ser preservada ou restaurada pelo Estado através do exercício do poder de polícia que lhe é atribuído.

Contudo, como bem observa Luis Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho⁹²:

[...] é preciso desmistificar o conceito de ordem pública, espancar dele qualquer ranço que possa fazer lembrar seu uso nocivo e construir uma noção democrática, progressista e o máximo possível imune a manipulações. Sem dúvida, esta valoração positiva pode ser extraída da Constituição e redundar na convicção de que a ordem pública é a afirmação da proteção de direitos fundamentais, que incumbe aos poderes públicos como dever constitucional.

A ordem pública foi constitucionalmente atribuída aos órgãos de segurança pública, de modo que ao Estado, por meio de seus governantes, cabe preservar e restabelecer a convivência social, de modo a permitir que todos possam exercitar os seus direitos e suas atividades sem que sejam perturbados.

Ao tratar das atribuições da Polícia Militar, o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983⁹³, assim descreve a ordem pública:

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

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁹⁴, a ordem pública é condição imprescindível da segurança individual. A subversão daquela implica sacrifício desta.

Desse modo, é possível entender a ordem pública como efeito da causa segurança pública, como ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁹⁵: “[...] a segurança pública é o

⁹¹SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Vol. IV.Q-Z, 12. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 291.

⁹²CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Processo Penal e Constituição: Princípios Constitucionais do Processo Penal*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006. p. 219.

⁹³Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 - Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200).

⁹⁴FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 136.

conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública, sendo esta objeto daquela.”

3.2 Segurança pública

A segurança, como direito fundamental do homem, está prevista no artigo 5º da Constituição Federal, como direito social no artigo 6º e como condição do bem comum. Encontra-se prevista no artigo 144, da mesma Carta Constitucional. Não há, pois, como dissociá-las, já que não há como existir segurança da comunidade sem que haja segurança individual e, do mesmo modo, não há como considerar segurança individual, sem que haja segurança da comunidade.⁹⁶

Pela primeira vez uma Constituição Brasileira destina capítulo específico para o tema segurança pública, tratando-o ao como direito do cidadão e dever do Estado.⁹⁷

A norma constitucional tem dupla função. Estabelece o direito à segurança como garantia fundamental individual e social, conferindo-lhe conteúdo específico do direito de receber proteção do Estado para a incolumidade pessoal e do patrimônio, assim como a manutenção da ordem pública. Atribui, ainda, competência para o legislador sobre a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de modo que o Estado cumpra o seu dever constitucional de fornecer serviço de segurança pública de modo a cumprir o preceito constitucional.

Consiste a segurança pública numa situação de preservação ou restabelecimento da convivência social que permite que todos gozem 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.⁹⁸

⁹⁵MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo *apud* LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 123.

⁹⁶FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 148.

⁹⁷Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Capítulo III - Da Segurança Pública

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

⁹⁸SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 778.

Para que possa ser exercida, é necessário o emprego de ações preventivas e repressivas realizadas por meio de órgãos de segurança pública, com atividades específicas que busquem cumprir o preceito constitucional. É certo que a segurança pública percorre outros caminhos além do estritamente policial, já que abrange também a justiça criminal, o sistema penitenciário, as políticas de segurança e políticas criminais, assim a ordem social, econômica e política. Todavia, vamos nos ater, no presente estudo, às questões relativas às atividades policiais e de políticas de segurança pública.

Contudo, importante salientar que, embora tenha o texto constitucional enumerado os órgãos de segurança pública, ele também a definiu como responsabilidade de todos, incluindo, portanto, os setores da sociedade, os poderes constituídos e os cidadãos. Isso reafirma o caráter democrático da Carta Magna, de modo a assegurar ao cidadão a participação na elaboração de programas de segurança pública, a exercer a fiscalização dos agentes e órgãos de segurança pública e, mais, a subsidiar os referidos órgãos com informações que possibilitem ações de combate e repressão da criminalidade.

A participação popular na concretização da segurança pública é necessária, útil e da vontade do constituinte que, ao tratar a matéria, a tratou como sendo obrigação do Estado e responsabilidade de todos, pelo que não pode a sociedade se furtar a seu encargo devendo travar discussões na busca de solução para aos problemas de criminalidade e violência que têm se apresentado.

Nesse sentido é o entendimento de José Afonso da Silva⁹⁹ que, ao mencionar o I Ciclo de Estudos sobre Segurança, assevera que “é preciso que a questão seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população”. Faz-se, pois, “necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais”.

Além de viabilizar o exercício da efetiva democracia, a participação popular poderia tornar o sistema de segurança pública mais eficiente, uma vez que facilitaria a investigação das causas dos problemas que envolvem a insegurança da comunidade¹⁰⁰. E mais: a constatação por parte da sociedade de que o Estado está interessado em suas necessidades

⁹⁹SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 779.

¹⁰⁰SOUZA, Marcelo Ferreira. *Segurança Pública e Prisão Preventiva no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2008. p. 29.

relativas à segurança pública, fará com que cresça no interesse popular na participação efetiva nas medidas públicas.

Contudo, passados vinte e três anos da promulgação da Constituição de 1988, ainda é pouco o envolvimento da sociedade nas ações de segurança pública, especialmente na prevenção da criminalidade. Alguns Estado e Municípios implementaram ações de segurança pública nas quais envolveram o Estado e sociedade; é o caso de Conselhos Comunitários, como no Estado do Ceará; Unidades de Polícia Pacificadoras, no Estado do Rio de Janeiro; Conselhos de Segurança, no estado de São Paulo.

3.3 Estado como Garantidor da Segurança Pública

O Estado se forma para proteger o homem das opressões sociais e políticas que passam a atingi-lo. Nasce em vista da necessidade de dar proteção aos direitos fundamentais humanos dentro da legalidade à qual está adstrito.

Assim, ao Estado compete prevenir que os direitos fundamentais sejam violados. Se isso ocorrer, tem a obrigação de, repressivamente, restaurá-los, punindo os responsáveis por essa violação.

No dizer de Tomas Hobbes¹⁰¹, a segurança dos cidadãos é o sentido de existência do Estado.

Deve-se ressaltar que a função assecuratória do Estado acaba por se expressar de forma a limitar as liberdades individuais, de modo que deve ser submetida a rígidos controles, a fim de que não sirva a Segurança Pública de pretexto para uma excessiva intervenção nos direitos fundamentais humanos.

A Constituição brasileira, em seu artigo 5º, *caput*, assegura a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança.

¹⁰¹ HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret. 2008. p. 127 e ss.

Sendo invioláveis os direitos à vida, à liberdade e à segurança, o mínimo que se pode exigir do Estado de Direito, numa interpretação sistemática do texto constitucional, é a garantia desses direitos, para que sejam realmente positivados, a fim de se cumprir a Carta Magna.

Do mesmo modo, o artigo 144 da Carta Magna é expresso, ao estabelecer a Segurança Pública como dever do Estado, estabelecendo em seus incisos os órgãos de que disporá o Estado para o exercício de seu dever.¹⁰²

Da leitura do artigo 144, pode-se verificar que o sistema de segurança pública é de responsabilidade da União e dos Estados-membros, cabendo a eles, de acordo com as peculiaridades regionais e o fortalecimento do princípio federativo, estabelecerem suas ações de forma coordenada e afinada entre os diferentes órgãos e as políticas públicas dos diversos Entes da Federação.

¹⁰²Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

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

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

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

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

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

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

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

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

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

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

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

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

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

Verifica-se que não estão incluídos no sistema de segurança pública os Municípios, aos quais é facultada a constituição de guardas municipais, a quem competirá a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, conforme dispuser a lei.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁰³ ensina que, em Estados federais, como o Brasil, a segurança pública é precipuamente tarefa dos Estados-membros. Entretanto, no Brasil, dela participa, também em primeiro plano, a União que atua especialmente na defesa contra determinadas infrações, conforme se verifica no parágrafo primeiro do artigo 144. Poderá, também, a força armada nacional ser empregada para “a garantia dos poderes constitucionais”, bem como da “lei da ordem”, conforme prescreve o artigo 142 da Carta Constitucional.

Embora se verifique que a Segurança Pública vem se restringindo à atividade policial, não é essa a intenção da Constituição que a define de forma muito mais ampla. A segurança compete aos três Poderes institucionalizados, cada um segundo a sua esfera. Ao Poder Executivo cabe a responsabilidade preponderante quanto à segurança, seja sob o ponto de vista da segurança externa quanto da segurança interna. Nesse plano, entretanto, como esta depende de uma coordenação das atividades dos membros da comunidade, o poder de polícia (*lato sensu* o poder de disciplinar a conduta dos indivíduos e dos grupos) é partilhado entre o Legislativo e o Executivo. Aquele, pela lei, fixa os limites da liberdade dos indivíduos, editando regras que este regulamenta e implementa (executa). A repressão à “desordem” que viola ou ameaça a segurança pública reclama de pronto a atuação efetiva do Executivo. Tal atuação somente se complementa, num Estado de Direito, pela aplicação de sanções aos indivíduos infratores, que é tarefa cometida ao Judiciário.¹⁰⁴

Além de ser responsável pela defesa da sociedade dos riscos diretos por meio das atividades policiais, o Estado também deve criar mecanismos que envolvam as atividades do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público e da sociedade de maneira geral, com as forças de segurança. Só assim se cumprirá o preceito constitucional referente à responsabilização de todos pela segurança, o que, ao que parece, somente deve ser alcançado com a criação e implementação de políticas públicas de segurança e programas de segurança, que visem, especialmente, à erradicação da pobreza e à inclusão social.

¹⁰³FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 150.

¹⁰⁴FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 149.

3.4 Segurança Interna

A segurança interna pode ser vista sob dois pontos de vista. Trata-se a primeira do estado de defesa ou estado de sítio, que se referem a regimes temporários de exceção, estabelecidos para atender a: situação de instabilidade institucional; calamidade de grandes proporções na natureza; comoção grave de repercussão nacional; declaração de estado de guerra; resposta a agressão armada estrangeira.

Já a segunda vertente é a Segurança Pública, regime permanente de proteção do cidadão em situação de estabilidade institucional, para a manutenção da ordem interna e a proteção do cidadão no interior do País, com o intuito de uma convivência normal em sociedade e busca da harmonia social.¹⁰⁵

Trata-se a Segurança Pública daquela segurança que efetivamente garante a tranquilidade do indivíduo e sua vida social; consiste em estabelecer a tranquilidade entre os indivíduos, ou seja, busca propiciar condições dignas de vida para os indivíduos, assegurando o pleno exercício da vida em sociedade. É, pois, a segurança no âmbito da comunidade em que habita o ser humano.

Assim, a segurança interna pode ser compreendida como segurança individual e como segurança da comunidade.

José Motta Maia¹⁰⁶ assevera que a segurança individual se situa no vasto campo da garantia dos direitos do cidadão que é mais abrangedora do que as trazidas em dispositivos legais, ou, mais precisamente, em preceitos do direito positivo.

Decorrente da segurança comunitária, já que não se pode considerar a segurança individual em uma sociedade que não possui segurança, há a segurança individual, que diz respeito à segurança do ser humano. Refere-se, pois, aos direitos que lhe são personalíssimos, como vida, liberdade e incolumidade física patrimonial.

¹⁰⁵SANTIN, Valter Foletto. *Controle Judicial da Segurança Pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 90.

¹⁰⁶MAIA, José Motta. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. Coordenação Professor R. Limonge França. v. 67. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 273.

Já a segurança da comunidade diz respeito à manutenção da ordem pública, à proteção e repressão da violência na sociedade, à garantia de que as pessoas terão convívio harmônico entre si no meio em que vivem. Consiste na garantia da “tranquilidade da ordem”, condição do bem comum e, também, da segurança individual. Ou seja, sua finalidade é propiciar condições para a “vida humana digna” – a essência do bem comum.¹⁰⁷

Trata-se a segurança interna da própria segurança pública, que, diferentemente da segurança nacional, é tarefa precípua dos Estados-membros. Entretanto, no Brasil, dela participa, também em primeiro plano, a União que atua especialmente na defesa contra determinadas infrações, conforme se verifica do parágrafo primeiro, do artigo 144. Pode, também, a força armada nacional ser empregada para “a garantia dos poderes constitucionais”, bem como da “lei da ordem”, conforme prescreve o artigo 142, da Carta Constitucional.

3.5 Mecanismos de Tutela – Aparato Estatal

O Estado tem como atribuição a conservação, preservação, reprodução e organização da ordem vigente. Como aparato para alcançar esses fins, dispõe da segurança pública como peça primordial.

Ao se tratar da segurança pública como aparato de que dispõe o Estado para a garantia da ordem, não se trata apenas das instituições policiais abstratas, mas sim de um aparelho que se constitui como instrumento eficaz de controle social, que, por sua vez, segue determinadas políticas, visando a determinados fins.

Como já mencionado, a segurança pública, assim como a segurança nacional, de acordo com as atribuições que lhes são conferidas pela Constituição Federal, são de responsabilidade preponderante do Poder Executivo. Isso se dá porque aos órgãos de polícia a ele vinculados cabe a efetiva prevenção e repressão de atos que ameacem ou violem o indivíduo, a sociedade, ou mesmo, no caso da segurança nacional, a nação.

Contudo, no Estado de Direito, a segurança pública contempla outras vertentes além da estritamente policial. Deve ser efetivada em consonância com a legalidade e por ela

¹⁰⁷ FERREIRA FILHO, *op.cit.*, p. 148-9.

limitada, pelo que efetiva a participação do Poder Legislativo, que fixa os exatos limites de liberdade dos indivíduos, através da edição das normas que devem ser cumpridas pelo Poder Executivo.

Além dos Poderes Executivo e Legislativo, também compõe a segurança pública o Poder Judiciário, a quem compete a aplicação de sanções àqueles que infringem as normas legais e a análise da norma propriamente dita, visto que a legalidade das normas emanadas pelo Poder Legislativo não podem ser meramente formais, mas devem ter um conteúdo de justiça e respeitar a Norma Constitucional.

No âmbito do Poder Executivo, para o fim de efetivar as medidas de segurança pública, o Estado se vale dos órgãos de polícia, que são os instrumentos estatais para a consecução de sua obrigação constitucional.

Porém, o próprio texto constitucional prevê que todos são responsáveis pela segurança pública, de modo que, além dos órgãos policiais, devem compor o aparato estatal, na prevenção ao crime, políticas públicas que culminem em ações preventivas adequadas e eficientes, tanto do ponto de vista estatal quando da sociedade.

Para Valter Foletto Santin¹⁰⁸, trata-se a prevenção de política de ações e serviços públicos para redução dos fatores de delinquência por meio de atuação social, policial e extrapolicial, de caráter proativo. Sob o ponto de vista do Estado, tradicionalmente, classifica-se a prevenção em: a) primária – relaciona-se ao fornecimento de ações e serviços públicos para evitar o surgimento de fatores criminógenos; é de caráter não-penal, sendo também chamada de prevenção coletiva ou *a priori*; b) secundária – de caráter penal, relaciona-se ao delinquente e ao crime, pela atuação sobre as pessoas com tendência e probabilidade à prática criminosa, também chamada de punitiva ou *a posteriori*; c) terciária – refere-se a pessoas com passado delituoso, para evitar nova conduta.

Torna-se, pois, necessária a integração entre o aparato estatal, seus fundamentos legais, suas atribuições e funções, assim como a efetiva participação social, objetivando assegurar aos indivíduos o efetivo gozo dos direitos fundamentais que a Norma constitucional lhes assegura.

¹⁰⁸SANTIN, *op.cit.*, p. 93.

3.6 O Exercício da Segurança Pública

Ao tratar da segurança pública como dever do Estado, com vistas a preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, a Constituição brasileira atribui à União e aos Estados-membros a responsabilidade pelo seu efetivo exercício. Elenca, de modo taxativo, os órgãos policiais que, em âmbito federal e estadual, serão responsáveis pelo seu exercício, assim como atribui a cada um deles funções específicas, visando ao efetivo exercício da segurança pública.

A referida distribuição de competência, por vezes, apresenta certa problemática no que se refere à coordenação das ações, visto que as unidades da Federação têm peculiaridades muito específicas, assim como diversas são as políticas públicas praticadas em cada uma delas. Entretanto, busca-se a integração dos diferentes órgãos de segurança pública, tendo, inclusive, sido criados uma Secretaria e um Conselho Nacional¹⁰⁹, a fim de que a missão constitucional possa ser cumprida.

No que se refere aos órgãos de segurança pública, a previsão constitucional é taxativa, pelo que não podem ser criados, em quaisquer dos níveis (estatal ou municipal), outros órgãos policiais com incumbência de exercer as referidas atividades, o que impede que órgãos autárquicos, fundacionais ou paraestatais, não previstos na norma constitucional, exercitem atividades de segurança pública.¹¹⁰

Passaremos aos referidos órgãos de segurança pública.

3.7 Órgãos Constitucionalmente Responsáveis pela Segurança Pública: Atribuições e Deficiências

A Constituição Federal de 1988 é a primeira Constituição a definir de forma taxativa os órgãos responsáveis pelas atividades de segurança pública, assim como a estabelecer distinção entre as diferentes funções exercidas pelas referidas polícias, buscando delimitar as

¹⁰⁹No âmbito do Ministério da Justiça, foram criadas a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP –, cujas atribuições estão definidas no Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007; assim como o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP –, a quem compete, inclusive, formular a Política Nacional de Segurança Pública. Suas atribuições estão definidas no Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010.

¹¹⁰LAZZARINI, *op.cit.*, p. 128.

atribuições específicas de cada uma delas, assim como a competência dos entes Federativos para organizá-las e mantê-las.

Pela leitura do texto constitucional, verifica-se que a competência para o exercício das atividades de segurança pública foi atribuída aos órgãos policiais em âmbito federal e estadual

No Brasil, a polícia surgiu em 1808, com a mudança de D. João VI e toda o Corte Portuguesa para o país, em razão das ameaças de expansão das conquistas de Napoleão Bonaparte. Por meio do Alvará de 10 de maio daquele ano, o então príncipe regente instituiu a Polícia da Capital e a Polícia do País.¹¹¹

Trata-se da função estatal que se materializa por meio de instituições e que visa impor limitações legais à liberdade dos indivíduos e dos grupos, no intuito de salvaguardar e manter a ordem pública, em suas várias manifestações – segurança das pessoas, da propriedade e da tranquilidade e proteção a qualquer outro bem jurídico, tutelado pelo Direito Penal.¹¹²

Diretamente relacionada à segurança pública, a atividade da polícia se distingue em polícia administrativa e polícia de segurança.

A polícia administrativa é regida pelo Direito Administrativo, estando, pois, relacionada aos ilícitos administrativos. Sua atuação é verificar em questões relacionadas aos bens direitos ou atividades administrativas, sendo suas funções desempenhadas por diversos órgãos da administração pública, como, por exemplo, os órgãos de fiscalização.

Diferentemente, a polícia de segurança, em sentido estrito, é polícia ostensiva, cujo objetivo é a preservação da ordem pública, assim como a implementação de medidas de prevenção, objetivando evitar o dano ou o perigo para as pessoas. Também compõe a polícia de segurança, a polícia judiciária, que tem por objetivo o exercício de atividades de investigação e apuração das infrações penais, assim como a indicação da autoria do ato delituoso, a fim de fornecer elementos ao Ministério Público para o início da ação penal.¹¹³

¹¹¹LUCIANO, Julio César. O conceito de Polícia: a Polícia e o Poder de Polícia no Direito Brasileiro; a Polícia de Segurança no Direito Brasileiro *apud* MIRANDA, Jorge (Regência). *Estudos de Direito de Polícia*. 1º vol., Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003. p 45-6.

¹¹²BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Tradução de Carmem C. Varrialle. 5ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. p. 851.

¹¹³DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 779.

Assim, são órgãos de polícia de segurança constitucionalmente estabelecidos como responsáveis pela segurança pública: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. Suas atribuições são o exercício das modalidades de polícia ostensiva, polícia de investigação; polícia judiciária; polícia de fronteira; polícia marítima e polícia aeroportuária.

Maria Sylvia Zanella di Pietro¹¹⁴ ensina que a principal diferença que se costuma apontar entre a polícia administrativa e a polícia judiciária está no caráter preventivo daquela e no repressivo desta. Contudo essa distinção não é absoluta, já que é possível a atuação repressiva da polícia administrativa, citando-se como exemplo a apreensão de arma usada indevidamente e licença de motorista infrator. Porém, ressalta-se que, ainda que atuando de forma repressiva, a polícia administrativa age para evitar que o comportamento individual cause dano ao coletivo, mantendo, pois, seu caráter preventivo.

Como já mencionado, a Constituição Federal elencou órgãos de polícia responsáveis pelo exercício das atividades de segurança pública em nível federal e em nível estadual.

Aos municípios, entretanto, não foi atribuída competência específica na área da segurança pública, embora lhes seja facultada a criação de guardas municipais, cuja atribuição é a proteção de bens, serviços e instalações do próprio município. Certo é que deverão as referidas guardas municipais ajudar o Estado no encargo da segurança pública.

Além dos órgãos policiais, expressamente estabelecidos no artigo 144, da Constituição Federal, também previu a Carta Magna a possibilidade de as Forças Armadas exercerem atividades de segurança pública, de modo a, em casos específicos, também integrar órgãos de segurança pública.

Importante ressaltar, contudo, que a segurança pública não é composta nem exercida apenas pelos órgãos explicitados na Constituição Federal. Também dela fazem parte órgãos do Poder Judiciário e do sistema penitenciário, assim como políticas criminais e de segurança e a própria ordem social, econômica e política do país.

Trataremos a seguir dos órgãos constitucionalmente estabelecidos.

¹¹⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 111.

3.7.1 Polícias Federais

O sistema de segurança pública em âmbito federal é atribuído às Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal.

As polícias federais são organizadas e mantidas pela União, devendo ser instituídas em lei como órgãos permanentes e estruturados em carreira, conforme preceitua a Carta Magna. Embora sejam polícias civis, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal exercem atividade ostensiva como aquelas exercidas pelas polícias militares.

3.7.1.1 Polícia Federal

A polícia federal foi instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União, vinculado ao Ministério da Justiça e estruturado em carreira. Compõe-se de delegado de polícia federal, perito criminal federal, escrivão de polícia federal, agente de polícia federal e papiloscopista policial federal. Desempenha com exclusividade a competência de polícia judiciária da União, assim como atua na apuração de infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional.

Segundo ensina Manoel Gonçalves¹¹⁵, a lei apenas pode atribuir à polícia federal a apuração de infrações que se revestem de duas características: ser repercussão interestadual, ou seja, deverá o delito ter reflexos diretos e precisos na vida de mais de um Estado, e exigir repressão uniforme, embora seja essa segunda característica vaga, já que é difícil conceber que um delito não exija repressão uniforme, uniformidade que, inclusive, é exigência da Justiça.

Também cabe à polícia federal a prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, assim como do contrabando e descaminho, visto que apenas a União pode dar caráter geral às medidas necessárias para combate dos referidos crimes.¹¹⁶

¹¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. 2, 2ª ed. atual. e ref. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 90.

¹¹⁶ *Idem*, p. 91.

Além das referidas atribuições, é de responsabilidade da União, através da polícia federal, a prevenção e repressão de infrações às leis brasileiras que correspondam à violação de nossas fronteiras, o exercício do policiamento marítimo e aeroportuário.

No desempenho do exercício de polícia de fronteira, cabe à polícia federal o controle de entrada e saída de pessoas, mercadorias e bens do território nacional, que conta com uma área de fronteira de 16.800 km, que separa o Brasil de dez países – Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. Tais países passam, de norte a sul, por 11 estados brasileiros – Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.¹¹⁷

As fronteiras se constituíram em intensas vias de entrada e saída de bens e de pessoas. Isso afeta profundamente a situação nacional da segurança pública.

É grande a preocupação quanto às fronteiras, já que elas são responsáveis por grande parte do tráfico de drogas e armas de fogo, do contrabando em geral, assim como de furtos e roubos de veículos e de cargas, que são levados para fora do país, onde são usados como moeda de troca por drogas e/ou armas. Do mesmo modo, acredita-se que grande parte do desaparecimento de pessoas se viabilize através das fronteiras.

Os crimes praticados através das fronteiras também fazem crescer a criminalidade nos municípios que integram as faixas fronteiriças, onde, segundo informações do Ministério da Justiça, os índices de violência são mais elevados do que em municípios que não compõem essa faixa.

Assim, para auxiliar no combate aos crimes nas regiões de fronteira, foi criado, no âmbito do Ministério da Justiça, em 2008, o Policiamento Especializado de Fronteiras (Pefron), cujo objetivo é fomentar os estados brasileiros a criarem grupos especiais para atuarem na prevenção e na repressão de maneira mais qualificada nas regiões de fronteira,

¹¹⁷Disponível em:

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ29458478ITEMIDC3C881582F544A69B146CD18BE945941PTBRIE.htm>
. Acesso em 01 de junho de 2011

assim como promover a cooperação entre União, estados e municípios e entre as diferentes instituições de segurança pública.¹¹⁸

No que se refere às atividades de polícia marítima, também compete à polícia federal atuar em portos no controle de entrada e saída de pessoas, mercadorias e bens do território nacional; assim como, através dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima, realizar a repressão aos crimes praticados em detrimento da normalidade das navegações, especialmente os atos de pirataria, que consistem em atividades de ataque a navios para fins privados, de modo a capturar a carga, o navio, ou ambos.¹¹⁹

Já no tocante às atividades de polícia aeroportuária, exerce a polícia federal as mesmas atividades da polícia de fronteira, ou seja, nos aeroportos exerce o controle de entrada e saída de pessoas, mercadorias e demais bens do território nacional, distinguindo-se apenas as referidas funções, nos casos de trânsito de pessoas e de bens no território nacional.

A polícia federal é estruturada em carreiras. Compõe-se de delegados de polícia, peritos federais, escrivães de polícia federal e agentes de polícia federal. Suas atividades são regidas pela Constituição Federal e por diversos outros dispositivos legais, como as leis nº 4.483, de 16 de novembro de 1964; 4.878, de 03 de dezembro de 1965, 7.102, de 20 de junho de 1983, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 9.017, de 30 de março de 1995 e nº 10.446, de 08b de maio de 2002, disciplinam as atribuições da polícia federal.¹²⁰

¹¹⁸Disponível em:

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ26B5664AITEMID393533620D2B410F848C052DFF5DA447PTBRIE.htm>. Acesso em 01/06/2011

¹¹⁹CANINAS, Osvaldo Peçanha. Pirataria marítima moderna: história, situação atual e desafios. *Revista da Escola de Guerra Naval*. nº 14. Rio de Janeiro, 2009. p. 101-22.

¹²⁰- Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964 - reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública e dá outras providências.

- Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965 - dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal.

- Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 - dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

- Lei nº 7.102, de 20 de Junho de 1983 - dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências.

- Lei nº 9.017, de 30 de março de 1995 - estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração da cocaína em suas diversas formas e de outras substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e altera dispositivos da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento de empresas particulares que explorem serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências.

- Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002 - dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição.

3.7.1.2 Polícia Rodoviária Federal

Do mesmo modo que a polícia federal, a polícia rodoviária federal é órgão permanente organizado e mantido pela União, vinculado ao Ministério da Justiça e estruturado em carreira. Esta é composta pelo cargo de policial rodoviário federal, estruturada nas classes de inspetor, agente especial, agente operacional e agente. Tem como principal atribuição o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, buscando combater e reprimir de forma imediata os crimes cometidos nas rodovias federais.

A polícia rodoviária federal é responsável pela fiscalização de mais de 61 mil quilômetros de rodovias e estradas federais. Suas principais atribuições são definidas no Código de Trânsito Nacional, especialmente no que diz respeito à prevenção e repressão de abusos, como excesso de velocidade e embriaguez ao volante. Além disso, presta atendimento às vítimas de acidentes. No Decreto Lei nº 1.655, de 03 de outubro de 1995¹²¹, encontra-se sua atuação no que se refere ao combate ao crime

Assim, entre outras atribuições, compete à polícia rodoviária federal, no âmbito das rodovias e estradas federais, ações de segurança pública na prevenção e repressão ao tráfico de armas e de drogas, roubo de cargas, furto e roubo de veículos, tráfico de seres humanos, exploração sexual de menores, trabalho escravo, contrabando, descaminho e pirataria e crimes contra o meio ambiente.

Embora seja polícia civil, desempenha suas funções de forma ostensiva, contando com a presença de policiais fardados e viaturas caracterizadas.

Com administração central localizada em Brasília, Distrito Federal, está estruturada em 21 Superintendências Regionais, 05 Distritos Regionais, 150 Delegacias e 400 Postos de Fiscalização.

¹²¹Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995 - define a competência da Polícia Rodoviária Federal e dá outras providências.

3.7.1.3 Polícia Ferroviária Federal

Ainda em âmbito federal, o terceiro órgão que compõe a segurança pública é a polícia ferroviária federal.

De acordo com a disposição constitucional, trata-se a polícia ferroviária federal de órgão permanente organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destinado ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

Em 1992, através da Lei nº 8.490, de 19 de novembro, o Poder Executivo autorizou a criação, no âmbito do Ministério da Justiça, da Polícia Ferroviária Federal¹²², o que ocorreu em 1998, através da edição do Decreto nº 2.802, de 13 de outubro. Tal decreto estabeleceu ser a Polícia Ferroviária Federal responsável pela política de segurança ferroviária, assim como pela supervisão do policiamento e a fiscalização das ferrovias federais, de acordo com a legislação específica.¹²³

Entretanto, em 2000, o referido Decreto foi revogado pelo Decreto nº 3.382, no qual deixava de haver previsão do Departamento da Polícia Ferroviária Federal, na estrutura do Ministério da Justiça. O referido Decreto também foi revogado e vieram diversos outros dispendo sobre a mesma matéria. Todavia, o Departamento de Polícia Ferroviária Federal não fora previsto em nenhum deles ou mesmo em qualquer outra norma legal.

Desse modo, embora constitucionalmente previsto, o órgão não foi efetivamente o órgão criado. Atribui-se à privatização das ferrovias brasileira, ocorrida em 1996, a falta de lei que instituisse e regulamentasse a polícia ferroviária federal e a falta de reconhecimento ao referido órgão.

Atualmente, a principal função dos servidores da polícia ferroviária federal é proteção do que restou da malha ferroviária, correspondente a 26 mil quilômetros de trilhos no país,

¹²²Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992 - dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.

- Art. 19. São órgãos específicos dos ministérios civis:

1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar, no Ministério da Justiça (inciso I), o Departamento de Polícia Ferroviária Federal.

¹²³Decreto nº 2.802, de 13 de outubro de 1998 - aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça e dá outras providências.

- Art. 19. Ao Departamento de Polícia Ferroviária Federal compete propor a política de segurança ferroviária e supervisionar o policiamento e a fiscalização das ferrovias federais, de acordo com a legislação específica.

abandonada à própria sorte, com atos constantes de vandalismo, além de crimes de todos os tipos. Também ajuda na segurança da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, empresa que opera 6 linhas de metropolitanos na Região Metropolitana de São Paulo; no policiamento preventivo e repressivo em Recife, na CBTU e Metrorec, Natal, Belo Horizonte e Rio Grande do Sul. Supervisiona a segurança na CTS – Companhia de Transporte de Salvador com um pequeno quadro de remanescentes cedidos pela CBTU.¹²⁴

Tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 150¹²⁵, de 2003, de autoria do Senador Paulo Paim, que propõe a criação de um plano de carreira para a Polícia Ferroviária, com os cargos de agente de polícia ferroviária federal e inspetor de polícia ferroviária federal.

3.7.2 Polícias Estaduais

Em âmbito estadual, além das atribuições que conferiu aos corpos de bombeiros militares, que têm como competências principais a debelação de incêndios e a defesa civil, optou a Constituição de 1988 pela dicotomia entre as atribuições de polícia ostensiva e polícia judiciária, dividindo-as entre dois órgãos policiais: as polícias civis, a quem compete as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, e as polícias militares, a quem compete o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

Com exceção do Distrito Federal, onde a organização e manutenção das polícias civil e militar, assim como do corpo de bombeiros militar é realizada pela União, regra que também se aplica a Territórios, nos demais Estados as polícias civil e militar, assim como os corpos de bombeiros militares são organizados e mantidos pelos Governos Estaduais, a quem se subordinam.

¹²⁴Wikipédia. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Policia_Ferroviria_Federal. Acesso em: 28 maio 2011.

¹²⁵Projeto de Lei nº 150, apresentado em 28 de abril de 2003. Ementa: cria a Carreira de Policial Ferroviário Federal, Cargos efetivos/Comissionados no Departamento de Polícia Ferroviária Federal, e dá outras providências.

Arquivado em 10 de janeiro de 2011, foi desarquivado em 02 de março de 2011, a pedido do autor. Localiza-se na Comissão de Constituição e Justiça, desde 02 de março de 2011, aguardando designação de relator. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=57027. Acesso em: 28 de maio de 2011

3.7.2.1 Polícia Civil

A polícia civil, pela primeira institucionalizada de forma expressa em um texto constitucional, tem atuação predominantemente repressiva, já que em geral atua após a prática dos crimes, através de investigação para a apuração do autor do delito. A Constituição Federal classificou sua atuação como polícia judiciária e polícia de investigação e apuração de infrações penais e de sua autoria.

Assim, no que se refere à polícia judiciária, tem a atribuição de realizar atividades que lhe são requeridas pela autoridade judiciária, do Ministério Público ou direcionada ao Judiciário. Quanto às atividades pertinentes à polícia de investigação e apuração de infrações penais e respectiva autoria, a ela compete investigação criminal, que se inicia quando a autoridade policial toma conhecimento, de forma espontânea ou não, do fato a ser apurado, tendo início o inquérito policial.¹²⁶

Não está compreendida, entretanto, nas funções da polícia civil a apuração de infrações penais de competência da polícia federal e aquelas cometidas por policiais militares, que são apuradas nas próprias corporações militares.

Estruturada em carreiras que são instituídas por leis estaduais, em consonância com as Constituições Estaduais e Federal, é dirigida por delegados de polícia de carreira que se subordinam diretamente ao Executivo Estadual.

3.7.2.2 Polícia Militar

As polícias militares estaduais, conforme previsto no parágrafo 5º do artigo 144, da Constituição Federal, são órgãos responsáveis pela segurança pública. Com responsabilidade constitucional pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem, exercem atividade de prevenção e imediata repressão ao delito, sem, contudo, violarem a norma constitucional.

¹²⁶Procedimento administrativo, previsto no Título II, artigo 4º e seguintes do Código de Processo Penal, tem como objetivo fornecer ao Ministério Público os elementos necessários à propositura da ação penal.

- Código de Processo Penal - TÍTULO II - DO INQUÉRITO POLICIAL

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

Ao tratar das polícias militares estaduais, a Constituição Federal de 1988 ampliou as suas competências, pois lhes atribuiu a preservação da ordem pública e não mais a sua manutenção¹²⁷, já que a preservação abrange tanto a prevenção quanto a restauração da ordem pública. No caso, o seu objetivo é defendê-la, resguardá-la, conservá-la íntegra e intacta. Daí afirmar-se agora com plena convicção que a polícia de preservação da ordem pública abrange as funções de polícia preventiva e a parte da polícia judiciária, denominada de repressão imediata, restaura a ordem pública.¹²⁸

Dupla é a função atribuída às Polícias Militares. Uma é a preservação da ordem pública, isto é, da paz interna, com a salvaguarda da incolumidade da pessoa e do patrimônio. Outra, o policiamento ostensivo, o que, na verdade, já estaria abrangido na tarefa de preservação da ordem pública.¹²⁹

Álvaro Lazzarini vai mais além. Para ele, além do exercício de polícia ostensiva e de preservação da ordem, compete às polícias militares a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública que não seja atribuída aos demais órgãos. Para ele:

A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba inclusive a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, pois a Polícia Militar é a verdadeira força pública da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema de ordem pública e, especialmente, da segurança pública.

A polícia militar realiza policiamento ostensivo através de policiais fardados e viaturas e equipamentos caracterizados. Seu objetivo é demonstrar a presença policial nas ruas, de modo a inibir e reprimir a prática criminal.

¹²⁷O parágrafo 4º, do inciso VIII, do artigo 13, da A Constituição Federal de 1967, com redação dada pelo artigo 3º, do Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968, ao dispor sobre as polícias militares, a elas atribuída a manutenção da ordem e a segurança interna dos Estados.

“§ 4º - As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reservas do Exército, não podendo os respectivos integrantes receber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes (redação dada pelo Ato Complementar nº 40, de 1968).

¹²⁸LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 105.

¹²⁹FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. 2, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 93.

Nesse sentido, afirma Almir de Oliveira Junior¹³⁰:

A polícia ostensiva é uma das faces mais visíveis do Estado e sua atuação é fundamental na determinação do grau de segurança subjetiva da população, além de empregar uma imagem de ordem às relações cotidianas das pessoas.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹³¹ explica que a competência de polícia ostensiva das polícias militares só admite exceções constitucionais expressas: as referentes às polícias rodoviária e ferroviária federais (art. 144, parágrafos 2º e 3º), que estão autorizadas ao exercício do patrulhamento ostensivo, respectivamente, das rodovias e das ferrovias federais. Por patrulhamento ostensivo não se deve entender, consequência do exposto, qualquer atividade além da fiscalização de polícia: patrulhamento é sinônimo de policiamento. A outra exceção está implícita na atividade-fim de defesa civil dos Corpos de Bombeiros Militares. O art. 144, parágrafo 5º, refere-se, indefinidamente, a atribuições legais, porém esses cometimentos, por imperativo de boa exegese, quando se trata de atividade de polícia de segurança pública, estão circunscritos e limitados às atividades-meio de preservação e de restabelecimento da ordem pública, indispensáveis à realização de sua atividade-fim, que é defesa civil. O limite, portanto, é casuístico, variável, conforme exista ou não a possibilidade de assumir, a Polícia Militar, a sua própria atividade-fim em cada caso considerado.

Regida pelos princípios da hierarquia e disciplina, tem forma de organização e estrutura de hierarquia semelhante à das Forças Armadas, sendo seus integrantes submetidos ao mesmo regime jurídico e a sistema de patentes e graduações semelhantes a elas.

A atividade é tipicamente preventiva, bem como de repressão imediata dos delitos. A polícia militar é responsável ainda pela atividade de choque, através da qual busca conter distúrbios, preservando a ordem pública. Tais funções da polícia militar estadual estão definidas no parágrafo 5º, do artigo 144, da Constituição Federal.

Embora sejam órgãos estaduais, subordinados aos Governadores estaduais, as polícias militares, assim como os corpos de bombeiro militares, são força auxiliares e reserva do

¹³⁰OLIVEIRA JUNIOR, Almir. *Artigos de Direito Militar*, In RAMOS, Dircêo Torrecillas; ROTH, Ronaldo João e COSTA, Ilton Garcia. (coord.). *Direito Militar: Doutrinas e Aplicações*.. São Paulo: Campus-Grupo Elsevier.

¹³¹MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Segurança Pública na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília ano 28, nº 109 – jan./mar 1991. p. 137-48

Exército¹³², pelo que o Exército participa das e controla as atividades das polícias militares estaduais, especialmente na realização de inspeções e controle, questões relacionados a material bélico, entre outros, tendo, inclusive, criado a Inspeção-Geral das Polícias Militares, órgão do Exército especialmente pronto para o desempenho dessas atribuições.¹³³

Para Victoria Amália de Barros Carvalho G. de Sulocki¹³⁴, o controle realizado pela União, através do Exército, nas polícias militares estaduais gera grande confusão entre os próprios policiais militares, políticos e administradores públicos, que acabam por adotar as soluções militares para problemas policiais, dando tratamento de guerra quando a questão é o controle do crime.

Tratando o tema, Jorge Zaverucha¹³⁵ chama a atenção para o caso de conflito entre os governos federal e estadual, situação para a qual não se tem clareza quanto a que autoridade

¹³²Parágrafo 6º, do artigo 144, da Constituição Federal: “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”

Também a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares, em seu artigo 4º, II, “a” e “b”, assevera que as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares são considerados reserva das Forças Armadas.

Art. 4º São considerados reserva das Forças Armadas:

I - individualmente:

a) os militares da reserva remunerada; e
b) os demais cidadãos em condições de convocação ou de mobilização para a ativa.

II - no seu conjunto:

a) as Polícias Militares; e
b) os Corpos de Bombeiros Militares.

¹³³Decreto Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 - reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências.

Art. 21. Compete ao Estado-Maior do Exército, através da Inspeção-Geral das Polícias Militares:

a) Centralizar todos os assuntos da alçada do Ministério do Exército relativos às Polícias Militares, com vistas ao estabelecimento da política conveniente e à adoção das providências adequadas.

b) Promover as inspeções das Polícias Militares tendo em vista o fiel cumprimento das prescrições deste decreto-lei.

c) Proceder ao controle da organização, da instrução, dos efetivos, do armamento e do material bélico das Polícias Militares.

d) Baixar as normas e diretrizes para a fiscalização da instrução das Polícias Militares.

- Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 – aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R200).

Art. . 7º - A criação e a localização de organizações policiais-militares deverão atender ao cumprimento de suas missões normais, em consonância com os planejamentos de Defesa Interna e de Defesa Territorial, dependendo de aprovação pelo Estado-Maior do Exército.

Parágrafo único - Para efeito deste artigo, as propostas formuladas pelos respectivos Comandantes-Gerais de Polícia Militar serão examinadas pelos Exércitos ou Comandos Militares de Área e encaminhadas ao Estado-Maior do Exército, para aprovação.

e) Apreciar os quadros de mobilização para as Polícias Militares de cada Unidade da Federação, com vistas ao emprego em suas missões específicas e como participantes da Defesa Territorial.

f) Cooperar no estabelecimento da legislação básica relativa às Polícias Militares.

¹³⁴SULOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. *Segurança Pública e Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007, p. p. 155

¹³⁵ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, Forças Armadas e polícia: entre O autoritarismo e a democracia 1999-2002*. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 71.

devem obedecer as corporações militares estaduais, o que pode, eventualmente, gerar instabilidade institucional.

Compete às polícias militares, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo geral, urbano e rural; de trânsito; florestal e de mananciais; rodoviária e ferroviária, nas estradas estaduais; portuário; fluvial e lacustre; de radiopatrulha terrestre e aérea; de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado; além de outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspeção-Geral das Polícias Militar.¹³⁶

3.7.2.3 Corpo de Bombeiros Militar

Também previstos como órgãos de segurança pública estadual, os Corpos de Bombeiros Militares foram reconhecidos no artigo 144, parágrafo 5º, da Constituição Federal, tendo recebido como atribuições, além daquelas legalmente previstas, as atividades de defesa civil.

Contudo, a sua atuação como órgão de segurança pública causa inquietude, visto que, no entender de alguns autores renomados, as atividades por eles desempenhadas não guardam relação efetiva com as atividades de segurança pública, caracterizadas pelo exercício das atividades policiais administrativas ou segurança.

Segundo Álvaro Lazzarini¹³⁷, o reconhecimento constitucional dos corpos de bombeiros como órgão de segurança pública foi inadequado, já que, embora eles cuidem da segurança da comunidade, em princípio não exercem atividade de segurança pública, por ser esta uma atividade que diz respeito às infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas. Continua o autor, apontando que a atividade-fim dos corpos de bombeiros militares é prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, como previsto no artigo 144, parágrafo 5º, final da Constituição Federal. Para o autor, essa gama de atribuições dos corpos de bombeiros militares diz respeito, isto sim, à tranquilidade e salubridade públicas, ambas integrantes do conceito de ordem pública.

¹³⁶Item 27, do artigo 2º, do Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 - aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200).

¹³⁷LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 337.

No mesmo sentido é o entendimento de Manoel Gonçalves¹³⁸ para quem os bombeiros militares não atuam para a segurança pública, exceto se se der a essa expressão um alcance extremamente genérico, quase vago. A função específica do corpo de bombeiros militares é a defesa civil, ou seja, a proteção da comunidade contra calamidades.

Para o autor, a referência constitucional relativa aos bombeiros militares parece resultar de três fatos: pressão corporativa visando a consagrar na Constituição a existência, portanto a permanência, desse corpo; sua ligação histórica e íntima com as polícias militares; enquadramento militarizado, por serem forças auxiliares e reserva do Exército.

Contudo, com vênia para discordar do posicionamento dos ilustres autores mencionados, há que se entender que a segurança pública objetiva, além da proteção do patrimônio, a manutenção da ordem e incolumidade da pessoa. Desse modo, considerando as atividades desempenhadas pelos corpos de bombeiros militares, não há como desassociar as referidas atribuições daquelas relativas à segurança pública.

Quando os bombeiros atuam em grandes incêndios, catástrofes ou acidentes, além de buscarem o salvamento de pessoas, buscam minimizar os efeitos danosos do fato ocorrido e o restabelecimento da ordem pública, o que resulta na segurança pública. O mesmo ocorre quando atuam em situação de risco e quando agem para evitar eventos danosos à sociedade.

Nesse sentido, de acordo com Pinto Ferreira¹³⁹, os corpos de bombeiros militares formam um corpo de agentes do governo, organizados sob a forma militar, que se encarrega do serviço público de segurança e combate a incêndios, perigos e acidentes que tumultuam e ameaçam a segurança pública.

A carreira dos corpos de bombeiros militares, assim como dos policiais militares, é estruturada em graus hierárquicos, composta por oficiais de polícia, praças especiais de polícia e praças de polícia¹⁴⁰, sendo que o acesso à escala hierárquica será gradual e sucessivo,

¹³⁸FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. 2. 2 ed. atual. e ref. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 93.

¹³⁹FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 245.

¹⁴⁰Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 - reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. - CAPÍTULO III *Do Pessoal das Polícias Militares*

Art. 8º - A hierarquia nas Polícias Militares é a seguinte:

a) Oficiais de Polícia:- Coronel, - Tenente-Coronel, - Major, - Capitão, - 1º Tenente, - 2º Tenente.

por promoção, de acordo com a legislação peculiar de cada Unidade da Federação. Entretanto, exige-se tempo mínimo de permanência no posto ou graduação¹⁴¹. Há, também, condições de merecimento e antiguidade, conforme dispuser a legislação peculiar, assim como curso de aperfeiçoamento. Pode, ainda, haver promoção por ato de bravura, em tempo de paz.

Diante das atribuições dadas aos corpos de bombeiros militares, especialmente no que se refere à prevenção de incêndios, e ante a investidura legal de agentes administrativos que têm, a eles é reconhecido poder de polícia, a ser exercitado no que se refere à autorização ou fiscalização de projetos contra incêndios. Contudo referida atividade há de ser exercida de acordo com as normas e os princípios administrativos que normatizam a matéria, a fim de que arbitrariedades não sejam cometidas.

Nesse sentido, conclui Álvaro Lazzarini¹⁴²:

Se aos Corpos de Bombeiros Militares incumbe extinguir incêndios, com muito mais razão deve ser reconhecida a eles a responsabilidade de preveni-los, a fim de evitar, o quanto possível, a sua ocorrência, de modo eficiente e eficaz.

Os Corpos de Bombeiros Militares são órgãos da Administração Pública e, assim, do Poder Público, sujeitos aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, que não podem renunciar a sua própria razão de ser, reconhecida pela CF vigente e por normas de Direito Infraconstitucional.

Daí, repitamos, decorre a autoridade pública de todo bombeiro militar, conforme a sua investidura na graduação ou no posto que ocupe. Pode, bem por isso, consoante as atribuições legais que lhe são cometidas, decidir e impor as suas decisões contra quem, - repitamos - a resista em matéria de incêndio.

Recordemos que o Bombeiro Militar, assim investido, exerce verdadeiro e indubitado Poder de Polícia de Segurança de Incêndio, que, dizemos, é uma especialidade do moderno Direito Urbanístico, este um capítulo do moderno Direito Administrativo.

b) Praças Especiais de Polícia: -Aspirante-a-Oficial; -Alunos da Escola de Formação de Oficiais da Polícia.

c) Praças de Polícia: -Graduados: -Subtenente; -1º Sargento; -2º Sargento; -3º Sargento; -Cabo; -Soldado.

¹⁴¹Graduação - Grau hierárquico da praça (item 13, do artigo 2º, Decreto nº 88.777, de 30/09/1983)

Posto - Grau hierárquico do oficial. (item 28, do artigo 2º, Decreto nº 88.777, de 30/09/1983)

¹⁴²LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 352.

4 OUTROS ASPECTOS DA SEGURANÇA

4.1 Polícias Comunitárias

Não resta dúvida de que, para haver a eficiência do sistema de segurança pública, é necessário que a relação entre Estado e sociedade seja a melhor possível, havendo entre eles um intercâmbio de informações com o fim único de garantir a segurança das pessoas. Dentro desse conceito, surge a polícia comunitária.

Não se trata de um novo órgão de segurança pública. A polícia comunitária é um novo modo de operação policial, no qual os agentes dos órgãos de segurança pública se aproximam da comunidade, traçando com ela relações de amizade, solidariedade e fraternidade, de origem institucional, com a criação de canal de comunicação adequado para o aumento das relações humana e principalmente aumento do respeito popular para com a instituição policial. O contato mais próximo entre o policial e o povo faz surgir situação de confiança mútua, com interesse recíproco no combate aos delitos.¹⁴³

É uma filosofia e uma estratégia organizacional fundamentada, principalmente, numa parceria entre a população e as instituições de segurança pública e defesa social. Baseia-se na premissa de que tanto as instituições estatais quanto a população local devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas que afetam a segurança pública, tais como o crime, o medo do crime, a exclusão e a desigualdade social. Tais problemas, relativos à criminalidade, dificultam o propósito de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Dessa forma, a polícia comunitária associa e valoriza dois fatores, que frequentemente são dissociados e desvalorizados pelas instituições de segurança pública e defesa social tradicionais: a identificação e resolução de problemas de defesa social com a participação da comunidade e a prevenção criminal. Esses pilares gravitam em torno de um elemento central, que é a parceria com a comunidade, retroalimentando todo o processo, para melhorar a qualidade de vida da própria comunidade. Na referida parceria, a comunidade tem o direito de não apenas ser consultada, mas também de atuar simplesmente como delatora e participar das decisões sobre as prioridades das instituições de defesa social e as estratégias de gestão. Isso

¹⁴³SANTIN, Valter Foleto. *Controle Judicial da Segurança Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 179.

ocorre como contrapartida da sua obrigação de colaborar com o trabalho da polícia no controle da criminalidade e na preservação da ordem pública e defesa civil.¹⁴⁴

Além de seu caráter preventivo, a polícia comunitária busca resgatar a ideia dos policiais como agentes da paz social e mantenedores da ordem. Contudo, não é apenas uma forma de melhorar a imagem da polícia. Objetiva-se a obtenção de melhores resultados que o policiamento tradicional. Desse modo, o policiamento comunitário expressa um conjunto de ideias no plano operacional, orientado à divisão de responsabilidades entre a polícia e os cidadãos no planejamento e na implementação das políticas públicas de segurança.

O policiamento comunitário está ganhando muito espaço no Brasil. Quase todos os seus programas se iniciaram com a polícia militar. Entretanto, embora com a mesma filosofia, são diversos os programas adotados pelo país.

Assim, não se trata de um conceito unívoco, mas antes um conjunto amplo de programas e práticas administrativas inspirados numa filosofia comunitária.¹⁴⁵

Para João Ricardo W. Dornelles¹⁴⁶, trata-se de uma forma de política pública. O autor afirma que:

“A concepção de polícia comunitária, entendida em seu sentido amplo, com base no prevencionismo social, não se restringindo aos aspectos operativos e táticos da estratégia policial, procura atender às demandas sociais sem ferir valores legais. Tem como princípio o compromisso com os valores democráticos e o respeito aos princípios e dispositivos constitucionais de garantia dos direitos fundamentais, além do seu reconhecimento enquanto instituição pública prestadora de serviços sociais que tem por objetivo o bem-estar e a melhoria das condições de vida das comunidades. Destaca, ainda, que a estratégia comunitária deve ser entendida como parte integrante de uma política pública de segurança mais adequada a uma sociedade democrática, plural que busca ampliar os espaços de liberdade política e cidadania, garantindo plenas condições de respeito e exercício dos direitos humanos direitos civis e políticos; direitos econômicos, sociais e culturais; direitos ambientais; direito ao desenvolvimento pleno; direito à paz etc.”

Para ele, a polícia comunitária assume o seu papel político na relação de apoio às demandas da comunidade; prioriza a prevenção do crime através da metodologia da resolução

¹⁴⁴ Disponível em:

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE9CFF814ITEMID006F145729274CFB9C3800A065051107PTBRNN.htm>. Acesso em 07 de junho de 2011

¹⁴⁵KAHN, Túlio. *Velha e nova polícia: polícia e políticas de Segurança Pública no Brasil atual*. São Paulo: Sicurezza, 2002. p. 10.

¹⁴⁶DORNELLES, João Ricardo W. *Conflito e segurança: entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008. 105-107.

dos conflitos, enfrentando os problemas da comunidade; não abandona o papel de controle do crime; utiliza estratégias descentralizadas, através das modernas concepções da administração; define com a comunidade as prioridades das demandas; atua de acordo com os anseios da população; realiza policiamento ostensivo a pé e facilita a mobilização de recursos policiais auxiliares, em caso de necessidade. Tudo isso resulta em qualidade de vida, bem-estar social e satisfação dos cidadãos.

A criação da polícia comunitária faz parte da evolução política do conceito de polícia e representa outra fonte de autoridade das atividades de polícia, qual seja: aquela baseada na legitimidade social. É nesse aspecto que o policiamento comunitário permite o surgimento de um novo centro de poder político vinculado à polícia, representado pelas comunidades.

4.2 Guardas Municipais

A Constituição, no parágrafo 8º, do artigo 144, refere-se aos municípios. Contudo, o faz, não para atribuir-lhes competência como órgãos de segurança pública, mas sim para lhes atribuir competência para constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

José Afonso da Silva¹⁴⁷ esclarece que, durante os trabalhos da Constituinte, diversas foram as propostas para que fossem instituídas, de alguma forma, as polícias municipais. Entretanto, todas foram rejeitadas, de modo que, constitucionalmente, aos municípios não foi atribuída competência específica na área de segurança pública.

As guardas municipais têm a função de guarda patrimonial, podendo ser criadas para proteger os bens públicos municipais, assim como seus serviços e instalações, não tendo pois atribuições de órgão policial, responsável pela preservação da ordem e incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Contudo, no que se refere à preservação do bem público municipal, Álvaro Lazzarini¹⁴⁸ entende que não se pode conceber que todos os bens públicos municipais

¹⁴⁷SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 781.

¹⁴⁸LAZZARINI, Álvaro. *Tratado de Direito Constitucional*. v. I. Coordenadores Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valter do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1040.

previstos no artigo 99, do Código Civil¹⁴⁹ estejam sujeitos à proteção das guardas municipais, sob pena de haver extrapolação de sua competência constitucional, já que no que se refere, por exemplo, à proteção de estradas, ruas e praças municipais, a competência para o exercício da atividade de segurança pública é da polícia militar.

Assim, assevera:

Evidencia-se que não são todos os bens públicos municipais a que alude o artigo 99 do Código Civil, sob pena de vir à guarda municipal a competir com a Polícia Militar, como, por exemplo, ao pretender-se que ela se destine a proteção das estradas municipais, e, ainda, das ruas e praças, hipóteses de bens previstas no inciso I, do referido artigo 99, da lei civil como sendo bens públicos de uso comum do povo.

Restaria, pois, ao Município destinar sua guarda municipal à proteção dos seus bens de uso especial e bens públicos dominicais, previstos, respectivamente, nos incisos II e III do mesmo artigo 99. Os de uso especial são aqueles como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os das autarquias. Os dominicais são os que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas. Como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Guarda municipal, bem por isso, tem extensa utilidade para, sem extrapolar a regra de sua competência constitucional, em benefício da coletividade local, proteger as escolas, hospitais, pronto-socorros, centros de saúde, parques, creches, centros educacionais, mercados, monumentos, prédios públicos em geral, cemitérios, enfim toda infraestrutura municipal que vem sendo atacada diuturnamente por atos de vandalismo.

José Afonso da Silva¹⁵⁰, contudo, entende que a competência constitucional atribuída às guardas municipais diz respeito à atuação de segurança, já que a ela compete assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, porém não na forma de polícia ostensiva, que é função específica da polícia militar.

A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Aí certamente está uma área que é de segurança:

¹⁴⁹ Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Institui o Código Civil.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

¹⁵⁰SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 782.

assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva, que é função exclusiva da Polícia Militar.

Assim, de acordo a competência constitucional que foi atribuída aos municípios, se criada a guarda municipal, esta será sempre órgão da administração municipal, sendo-lhe vedada a realização de policiamento ostensivo ou judiciário e, tão pouco, a apuração de infrações penais, sob pena de o fazendo, agir ao arrepio da Constituição e das leis.

Para Álvaro Lazzarini¹⁵¹, referido posicionamento implica improbidade administrativa, prevista no artigo 11, caput e inciso 1º, da Lei de Improbidade Administrativa¹⁵². Tal artigo prevê constituir ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, notadamente quando se pratica ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência. Assim, agindo a guarda municipal como polícia de ordem pública, está sujeita tanto os mandantes quanto os executores, às consequências da improbidade administrativa, inclusive com a responsabilidade criminal, civil e administrativa.

Assim, os municípios, ainda, de acordo com outras disposições esparsas da Constituição, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (art. 144, parágrafo 8º). Portanto, o Município não pode ter guarda que substitua as atribuições da polícia militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 144, parágrafo 6º).¹⁵³

Ao tratar da atuação das guardas municipais, a Constituição Federal evidencia o que poderá e deverá por ela ser feito, de acordo com o que dispuser a lei. Ocorre que, por tratar-se de matéria cuja competência está rigidamente fixada na Constituição, deverá ser regulamentada por lei federal, com vistas a regulamentar a atuação das referidas guardas em

¹⁵¹LAZZARINI, Álvaro. *Defesa do Estado. Tratado de Direito Constitucional*. v. 1. Coordenadores Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1039-41.

¹⁵²Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 - Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

[...]

Art. 11 - Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

¹⁵³MUKAI, Toshio *apud* LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 73.

todos os municípios brasileiros, de maneira uniforme. Assim, não pode o município, a pretexto da invocação da autonomia legislativa municipal, ampliar as referidas competências, criando e regulamentando guardas municipais com atribuições correspondentes a órgãos policiais.

Ao atribuir aos municípios a competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”, pretendeu a Carta Magna assegurar ao município a possibilidade de legislar acerca daqueles interesses que se sobressaem quando confrontados com os Estados-membros e com a União, o que não coaduna com segurança pública. Assim ensina Michel Temer¹⁵⁴:

Doutrina e jurisprudência, ao tempo da Constituição anterior, se pacificaram no dizerem que é de peculiar interesse aquele em que predomina o do Município no confronto com os interesses do Estado e da União. Peculiar interesse significa interesse predominante. Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse.

Desse modo, não pode o município amparar-se no referido preceito constitucional para conferir à guarda municipal poder de polícia ostensiva ou de preservação da ordem pública, visto não serem as referidas atividades predominantemente locais.

Os serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, a toda força, não são predominantemente locais, dado destinarem-se a coibir a violação da ordem jurídica, a defender a incolumidade do Estado e dos indivíduos e a restaurar a normalidade das situações e comportamentos que se opõem a esses valores. De fato, a quebra da ordem jurídica e os atentados contra o Estado e os indivíduos são comportamentos que repercutem além dos limites do Município, que transcendem suas fronteiras. Escapam, pois, dos predominantemente municipais e determinam, em razão disso, outra ordem de competência a cujos integrantes cabe prestá-los.¹⁵⁵

Desse modo, não há que se invocar o artigo 30, da Constituição Federal, como fundamento para justificar o emprego da guarda municipal na preservação da ordem pública, cujo valor não é apenas de interesse local do município, mas de interesse nacional, de modo que ao exercer tal função, estariam os municípios exercendo funções que competem aos órgãos de segurança pública.

¹⁵⁴TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 11ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 101.

¹⁵⁵GASPARINI, Diogenes. As guardas municipais na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, a. 29, nº 113, jan./mar. 1992, p. 229-42.

Isso não quer dizer que os Municípios estão isentos de responsabilidade, já que não podem se eximir de ajudar o Estado no cumprimento de sua função de segurança pública, sem, entretanto, a eles ser atribuída função de órgão policial de segurança ou de polícia judiciária.

No mesmo caminho doutrinário, segue o entendimento da jurisprudência dos tribunais pátrios, que aponta que a guarda municipal não pode ser considerada polícia municipal e, portanto, não se destina prioritariamente à proteção de pessoas.

Guarda municipal é a guarda de patrimônio público municipal e que não está investida de funções de natureza policial, não lhe cabendo arvorar-se em agente policial e dar busca pessoal em quem quer que seja e sem razão plausível, pelo que o manifesto abuso dos guardas leva a que se lhe rejeitem os informes prestados” (Apelação criminal nº 96.007-3/0 – 2ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de SP – Rel. Des. Weiss Andrade).¹⁵⁶

O município não pode ter guarda que substitua as atribuições da polícia militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios. [...] Diga-se, desde logo, com todas as letras, que a guarda municipal não constitui segmento de segurança pública, não sendo lícita qualquer ação buscando a repressão à criminalidade. Esta, repete-se, pertence às polícias, à guarda municipal não é polícia. (Apelação Criminal nº 124.767.3/5 – 5ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo).¹⁵⁷

Assentou assim, o legislador federal, de maneira clara e categórica, que o policiamento armado, ostensivo e fardado, está reservado, exclusivamente, sem ressalva algumas às Polícias Militares (Apelação Cível nº 171.270 – Primeiro Tribunal de Alçada Cível São Paulo).¹⁵⁸

Para Álvaro Lazzarini¹⁵⁹, está bem evidenciado que a guarda municipal deve e pode agir dentro das competências que lhe são atribuídas na norma constitucional, vedada, entretanto, qualquer ampliação por norma infraconstitucional, como, por exemplo, patrulhamento das ruas, realização de barreiras, identificação de transeuntes, cumprimento de mandados de prisão expedidos por magistrados, celas para recolhimento de pessoas, inclusive menores de idade, etc., como vem acontecendo, ou aconteceu, em especial, em alguns municípios paulistas, para o que guarda municipal não tem poder de polícia nem pode lei

¹⁵⁶Acórdão. In: CRETELLA JR., José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. v. 6. p. 3426.

¹⁵⁷Acórdão. In: SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 227.

¹⁵⁸Acórdão. In: GASPARINI, Diógenes. Responsabilidade do Poder Público Municipal na Segurança Pública em Face da revisão da Constituição Federal. *Comentários à Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 30, nº 117, jan./mar. 1993. p. 57-66.

¹⁵⁹LAZZARINI, Álvaro. *Defesa do Estado. Tratado de Direito Constitucional*. v. 1. Coordenadores Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1043.

municipal concedê-lo invocando o princípio da autonomia legislativa municipal, tudo sob pena de responsabilização por improbidade administrativa, como anteriormente mencionado.

Assim, se criada, a guarda municipal será sempre órgão da administração municipal, sujeitando-se ao princípio da legalidade estrita, como inserido no artigo 37, caput, da Constituição Federal. Seus integrantes serão vigilantes do patrimônio municipal. Quando no exercício de suas funções, estarão – imediatamente, de fato, e não por força de obrigação legal, sem ser atividade inerente às suas atribuições – dando, como qualquer cidadão, proteção aos munícipes. A sua mera presença nos locais designados, junto a logradouros públicos ou próprios municipais, prestar-se-á como força psicológica em prol da ordem, beneficiando, assim, de forma indireta, os munícipes. Ou seja, essa vigilância implicará proteção para os munícipes: aquela como atribuição decorrente da norma jurídica, e, esta, como ‘*plus*’ empírico resultante daquela.¹⁶⁰

Até recentemente, discutia-se sobre a possibilidade de, mediante convênio, a guarda municipal atuar na fiscalização do trânsito, desde que sua atuação não importasse em transferência, aos Municípios, do respectivo policiamento ostensivo, reservado à polícia militar. Hoje, tal discussão está superada com o advento do Código de Trânsito Brasileiro, Lei 9.503/97, que confere diversas atribuições aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição.¹⁶¹

Embora não possam, através de sua guarda municipal, atuar diretamente como órgão de segurança pública, podem os municípios atuar na segurança pública através da imposição de restrições administrativas a direitos e liberdades. O município pode, por exemplo, delimitar o horário de funcionamento de bares e restaurantes, ou os locais da venda de bebidas alcoólicas. Tais restrições, de caráter administrativo, exercem importante função na segurança

¹⁶⁰VERGUEIRO, Pedro Luis Carvalho de Campos *apud* GASPARINI, Diogenes. As guardas municipais na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, a. 29, nº 113, jan./mar. 1992. p. 229-42.

¹⁶¹Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Institui o Código de Trânsito Brasileiro.

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

[...]

V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

[...]

§ 4º O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.

pública, prevenindo a prática de delitos. Na região metropolitana de São Paulo, mais de 20 municípios já editaram leis restringindo o horário de funcionamento de bares. Em alguns casos, a redução do número de homicídios chegou a 60% (Diadema) e a de acidentes de trânsito a 70% (Barueri). Como se observa, esse tipo de medida pode produzir efeitos bastante mais significativos que medidas de caráter penal ou policial, embora também produzam impactos econômicos e culturais que devem ser considerados.¹⁶²

Jorge da Silva¹⁶³ acredita que um dos campos possíveis de atuação do Município, no que tange à segurança pública, seria o do incentivo à criação dos Conselhos Comunitários de Segurança, que teriam como objetivos: a) ser um canal efetivo de mediação entre o Poder Público e a comunidade; b) organizar e promover programas de proteção da comunidade, em cooperação com a polícia; c) ser um meio de controle externo da atuação policial. Por estarem mais perto da sociedade local, os Municípios são mais ágeis em sua atuação e na aplicação de projetos que tocam diretamente a comunidade do distrito.

A questão, de toda sorte, merece estudo mais aprofundado. Em que pese toda a fundamentação apresentada quanto à impossibilidade do exercício de atividades de segurança pública pelas guardas municipais, não se pode admitir a omissão das referidas guarda quanto à prevenção e repressão de atos delituosos cometidos em áreas públicas, sob pena de omissão e prejuízos à sociedade, sobretudo, se considerarmos os altos índices de criminalidade existentes em nosso país.

Outrossim, verifica-se a necessidade da edição de norma legal federal que regulamente a atividade das guardas municipais, com a atribuição de competências específicas em nível nacional, a fim de evitar as discrepâncias de competência observadas atualmente, decorrentes das diversas legislações municipais existentes.

4.3 Segurança Nacional - Função do Estado

O Estado contemporâneo é o Estado-nação, daí se falar de Segurança nacional, que

¹⁶²SOUZA NETO, Claudio Pereira de. *A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas*. Estudo dedicado à Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Rio de Janeiro. 2010

¹⁶³SILVA, Jorge da. *Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova Ordem Constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990. p 120.

objetiva à proteção da Nação. Tal proteção se refere, pois, às condições de defesa do Estado. No dizer de Mário Pessoa¹⁶⁴, a Segurança nacional tutela o que é nacional.

O termo “Segurança nacional” é tratado de forma expressa apenas no Título VII, da Constituição Federal, relativo à Ordem Econômica e Financeira, em seu artigo 173¹⁶⁵, referindo-se, pois, à soberania nacional no sentido de proteção das áreas econômicas.

No que se refere à segurança da ordem pública e da ordem política, Álvaro Lazzarini¹⁶⁶ entende que o termo Segurança nacional foi tratado pelo Legislador Constituinte, estando implícito no tema relativo à da Defesa Nacional.

Restritivamente, a Segurança nacional volta-se ao plano externo, na medida em que cuida de anular o risco de eliminação da nação ou mesmo o risco que a mesma seja subjugada a outro Estado-nação, de modo que sua finalidade precípua é a preservação da independência ou soberania do Estado.

De outro modo, não há como se falar em segurança do Estado, sem que se tenha em mente a tranquilidade da ordem, condição para o bem comum, e, também, a segurança individual, tarefa de responsabilidade da Segurança Pública. Por esse motivo, Manoel Gonçalves¹⁶⁷ assevera que a Segurança nacional envolve tanto a segurança do Estado quanto a da comunidade ou dos indivíduos, por serem essas incindíveis, não se podendo falar em segurança para o indivíduo se não existir segurança para a comunidade ou para o Estado, sendo essas duas últimas condições para a primeira.

Precipuaente, a Segurança nacional é tarefa da União, podendo-se citar como exemplos os incisos I, II, III, IV, do artigo 21¹⁶⁸, da Constituição Federal de 1988. Entretanto,

¹⁶⁴PESSOA, Mário. *O Direito da segurança nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. p. 243.

¹⁶⁵TÍTULO VII

Da Ordem Econômica e Financeira

CAPÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

[...]

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

¹⁶⁶LAZZARINI, Álvaro. *Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 184.

¹⁶⁷FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 148.

¹⁶⁸Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

poderão os Estados-membros ser chamados a desempenhá-la, como força auxiliar da força armada nacional, através do emprego de suas polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do exército.¹⁶⁹

4.4 Forças Armadas e a Segurança Pública

De acordo com o *caput* do artigo 142 da Constituição Federal¹⁷⁰, compostas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são as Forças Armadas instituições nacionais permanentes e regulares, que se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Constitucionalmente, as Forças Armadas não são tidas como órgãos de segurança pública. Pela interpretação conjunta dos artigos 142 e 144 da Carta Magna, pode-se inferir que, além de atuar nos casos excepcionais de decretação de estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal, para os quais há previsão constitucional da atuação das Forças Armadas, estas também poderão atuar como órgãos de segurança pública para a proteção da lei e da ordem.

Nesse sentido, ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁷¹:

A Constituição estabelece o Estado de Direito, que tem como um de seus pilares a supremacia da lei. Compete às Forças Armadas assegurar o respeito à lei e, como a lei define a ordem, por via de consequência, a manutenção da ordem.

Este preceito autoriza claramente que as Forças Armadas sejam empregadas no âmbito interno, não só para garantir os poderes constituídos quanto ameaçados, como também para restabelecer a ordem, ainda quando não houver ameaça para os poderes constituídos. Permite, portanto, que as Forças Armadas sejam utilizadas em missão de polícia, se necessário.”

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

¹⁶⁹Parágrafo 6º, inciso IV, artigo 144, da Constituição de 1988

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

¹⁷⁰Constituição Federal de 1988 - Artigo 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

¹⁷¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 151

No que se refere às medidas excepcionais previstas na Norma Constitucional, os casos de decretação de estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal, medidas de exceção que interferem diretamente no exercício dos direitos fundamentais, assim como na autonomia federativa, o que o emprego das Forças Armadas estará sujeito a limites e controles políticos especiais que incluem restrição de tempo, demarcação de área geográfica, o acompanhamento e fiscalização parlamentar rígida, assim como ao controle jurisdicional, especialmente nos casos de estado de defesa e estado de sítio, a fim de evitar cometimento de abusos por parte do Executivo federal e arbitrariedades.

Além das situações excepcionais já mencionadas, poderão as Forças Armadas ser empregadas em circunstâncias em que predomine o interesse nacional, como é o caso de eventos oficiais e públicos, especialmente aqueles que contem com a participação de Chefes de Estado ou de Governo estrangeiro¹⁷²; para a realização de determinadas diligências em inquérito policial militar¹⁷³ e para o policiamento ostensivo e de choque por solicitação de Governador de Estado ou do próprio Chefe do Executivo Federal.¹⁷⁴

¹⁷²Decreto nº 3.897, de 24 de agosto 2001 - fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências

- Art. 5º O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente ou que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado.

Parágrafo único. Nas situações de que trata este artigo, as Forças Armadas atuarão em articulação com as autoridades locais, adotando-se, inclusive, o procedimento previsto no art. 4º.

¹⁷³Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 - Código de Processo Penal Militar

- Art. 7º A polícia judiciária militar é exercida nos termos do art. 8º, pelas seguintes autoridades, conforme as respectivas jurisdições:

[...]

Art. 8º Compete à Polícia judiciária militar:

- a) apurar os crimes militares, bem como os que, por lei especial, estão sujeitos à jurisdição militar, e sua autoria;
- b) prestar aos órgãos e juízes da Justiça Militar e aos membros do Ministério Público as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos, bem como realizar as diligências que por eles lhe forem requisitadas;
- c) cumprir os mandados de prisão expedidos pela Justiça Militar;
- d) representar a autoridades judiciárias militares acerca da prisão preventiva e da insanidade mental do indiciado;
- e) cumprir as determinações da Justiça Militar relativas aos presos sob sua guarda e responsabilidade, bem como as demais prescrições deste Código, nesse sentido;
- f) solicitar das autoridades civis as informações e medidas que julgar úteis à elucidação das infrações penais, que esteja a seu cargo;
- g) requisitar da polícia civil e das repartições técnicas civis as pesquisas e exames necessários ao complemento e subsídio de inquérito policial militar;
- h) atender, com observância dos regulamentos militares, a pedido de apresentação de militar ou funcionário de repartição militar à autoridade civil competente, desde que legal e fundamentado o pedido.

[...]

Art. 9º O inquérito policial militar é a apuração sumária de fato, que, nos termos legais, configure crime militar, e de sua autoria. Tem o caráter de instrução provisória, cuja finalidade precípua é a de ministrar elementos necessários à proposição da ação penal.

¹⁷⁴Lei Complementar nº 97, de 9 de Junho de 1999 - dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

A atividade que mais interessa ao presente estudo diz respeito ao emprego das Forças Armadas para a prática de ações de segurança pública para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e patrimônio, sem que seja necessária a decretação das medidas constitucionais de exceção.

Assim, citaremos as normas legais que, após a promulgação da Constituição de 1988, dispuseram acerca do emprego das Forças Armadas para as atividades de segurança pública.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a primeira lei a dispor sobre as normas gerais para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas foi a Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991, que em seu artigo 8º, previa a utilização das Forças Armadas para a defesa da Pátria, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.¹⁷⁵

A referida Lei Complementar foi revogada pela Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, que passou a disciplinar a matéria e, em sua edição primitiva, não trouxe grandes inovações quanto ao emprego das Forças Armadas para a garantia da ordem.¹⁷⁶

¹⁷⁵Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991 - dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Art. 8º O emprego das Forças Armadas, na defesa da Pátria, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, é da responsabilidade do Presidente da República, que o determinará aos respectivos Ministros Militares.

§ 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por sua iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por qualquer dos poderes constitucionais, através do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Presidente do Senado Federal ou do Presidente da Câmara dos Deputados, no âmbito de suas respectivas áreas.

§ 2º A atuação das Forças Armadas ocorrerá de acordo com as diretrizes do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

¹⁷⁶Lei Complementar nº 97, de 9 de junho 1999 - dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

I - diretamente ao Comandante Supremo, no caso de Comandos Combinados, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos;

II - diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações combinadas, ou quando da participação brasileira em operações de paz;

III - diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força.

§ 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

Posteriormente, em 2001, fez-se publicar o decreto nº 3.997, de 24 de agosto. Ao fixar as diretrizes para o emprego das Forças Armadas, tal decreto estabeleceu que, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, esgotados os instrumentos de segurança pública, previstos no artigo 144, da Constituição Federal, às Forças Armadas incumbia o desenvolvimento de ações de polícia ostensiva, como as demais de natureza preventiva e repressiva, incluídas na competência constitucional e legal das polícias militares. Estas atuariam sob o controle operacional do comando militar responsável pela operação.

Desse modo, além de atribuir às Forças Armadas as ações de competência dos órgãos de segurança pública, transferiu o comando das polícias estaduais para as autoridades federais, interferindo na competência do chefe do Executivo dos Estados.

No ano de 2004, nova Lei Complementar foi editada. Trata-se da Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004, que acrescentou cinco parágrafos ao artigo 15, da Lei Complementar nº 97/99¹⁷⁷. Através das inclusões realizadas, havendo a constatação de que os mecanismos de segurança pública são insuficientes, poderá o Presidente da República ou o Governador do Estado reconhecer a necessidade de uso das Forças Armadas nas atividades de Segurança Pública.

¹⁷⁷Lei Complementar nº 11, de 02 de setembro de 2004 - altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias.

Art. 15

§ 3º. Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

§ 4º. Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.

§ 5º. Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins.

§ 6º. Considera-se controle operacional, para fins de aplicação desta Lei Complementar, o poder conferido à autoridade encarregada das operações, para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos dos órgãos de segurança pública, obedecidas as suas competências constitucionais ou legais.

§ 7º. O emprego e o preparo das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem são considerados atividade militar para fins de aplicação do art. 9º, inciso II, alínea c, do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar." (NR)

Importante ressaltar, contudo, que o referido emprego das Forças Armadas como órgãos de segurança pública depende da existência de princípios fundamentais, sem os quais não se pode concebê-lo.

É necessário que haja o esgotamento dos órgãos ou instrumentos destinados à preservação da segurança pública previstos no artigo 144, da Constituição Federal – Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Referido esgotamento se caracteriza pelo reconhecimento por parte do Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual da indisponibilidade, inexistência ou insuficiência dos órgãos ou instrumentos de segurança pública.

A utilização das Forças Armadas nas atividades de segurança pública somente ocorre atendido o princípio da subsidiariedade, através do qual, o ente maior – União – apenas se incumbem das tarefas do ente menor – Estado – se, e, quando, esse não consegue desempenhá-las, levando, pois, à impossibilidade da União se incumbir de atribuições que o Estado possa realizar.

Somente subsidiária e eventualmente as Forças Armadas poderiam ser incumbidas da defesa da lei e da ordem, uma vez que as atividades de Segurança Pública são atribuições originárias da Polícia Federal, das Polícias Civil e Militar, bem como dos corpos de bombeiros militares, dos Estados e do Distrito Federal¹⁷⁸.

Deste modo, apenas poderão as Forças Armadas desenvolver funções de órgãos de segurança pública, quando houver o reconhecimento, por parte do Chefe do Executivo, do esgotamento dos órgãos ou instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, ocasião em que este deverá solicitar ao Presidente da República o emprego das Forças Armadas.

Luis Roberto Barroso¹⁷⁹ relata que o Supremo Tribunal Federal ainda não se pronunciou acerca dessa modalidade de execução de ações de segurança pelas Forças Armadas. Contudo, afirma que o modelo instituído pela Lei Complementar nº 97, de 09 de

¹⁷⁸SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 704.

¹⁷⁹BARROSO, Luís Roberto. Forças Armadas e ações de segurança pública: possibilidades e limites à luz da Constituição. *Revista de Direito do Estado – RDE*. Rio de Janeiro, v. 2, nº 7, p. 43-68, jul./set. 2007.

junho de 1999, cria um instituto plenamente inserido no modelo de federalismo que predomina na Constituição Federal de 1988.

No mesmo sentido é o entendimento de José Levi Mello do Amaral Júnior¹⁸⁰, que afirma que o emprego subsidiário das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem em caso de esgotamento dos órgãos ou instrumentos de preservação da segurança pública possui um sólido e explícito fundamento constitucional.

Para Marcelo Ferreira de Souza¹⁸¹, a referida Lei, ao estabelecer o procedimento e os requisitos para a utilização das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, acabou conferindo poder de polícia aos Militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. No entender do autor, isso, além de enfraquecer as forças policiais, diminui a capacidade de defesa externa do país, já que afastou as Forças Armadas de sua destinação constitucional, propiciando o engajamento delas em atividades não afetas às suas característica e aptidões próprias.

Recentemente, com o advento de Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, que alterou a Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa, alargou-se a competência das Forças Armadas, quanto à prática de atividades de segurança pública, vez que a referida lei lhes atribuiu a atuação por meio de ações preventivas e repressivas, consubstanciadas especialmente no patrulhamento, revista de pessoas e veículos terrestres, embarcações e de aeronaves, assim como prisão em caso de flagrante delito, no âmbito da faixa de fronteira.

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves;

e

¹⁸⁰AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília ano 28, nº 109 – jan./mar 1991. p.. 225

¹⁸¹SOUZA, Marcelo Ferreira de. *Segurança Pública e Prisão Preventiva no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008. p. 104.

III - prisões em flagrante delicto.

4.5 Força Nacional de Segurança Pública

A Força Nacional de Segurança Pública foi criada pelo Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, como programa de cooperação federativa, ao qual poderiam voluntariamente aderir os Estados interessados.

De acordo com o referido Decreto, alterado pelo Decreto nº 7.318, de 28 de setembro de 2010, a Força Nacional de Segurança Pública tem como função atuar em atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.¹⁸²

Atuará a Força Nacional de Segurança Pública no auxílio às ações de polícia judiciária estadual na função de investigação de infração penal, para a elucidação das causas, circunstâncias, motivos, autoria e materialidade; no auxílio às ações de inteligência relacionadas às atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio; na realização de atividades periciais e de identificação civil e criminal destinadas a colher e resguardar indícios ou provas da ocorrência de fatos ou de infração penal; no auxílio na ocorrência de catástrofes ou desastres coletivos, inclusive para reconhecimento de vitimados; no apoio a ações que visem à proteção de indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais.¹⁸³

As atividades da Força Nacional de Segurança Pública serão empregadas em todo o território nacional, mediante solicitação expressa do Governador do respectivo Estado e do Distrito Federal. Serão desempenhadas por contingente mobilizável composto por servidores que tenham recebido, do Ministério da Justiça, treinamento especial para atuação conjunta, integrantes das polícias federais e dos órgãos de segurança pública dos Estados que tenham aderido ao programa de cooperação federativa.¹⁸⁴

Em seu preâmbulo, o Decreto nº 5.289/2004, além do artigo 144, da Constituição Federal de 1988, faz referência à lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que criou o Fundo Nacional de Segurança Pública. Contudo, em seu texto, não autorizou a criação da Força

¹⁸² Artigo 2º, caput, do Decreto nº 5.289/2004, alterado pelo Decreto nº 7.318/2010.

¹⁸³ Artigo 2º-A, caput e incisos I à V, do Decreto nº 5.289/2004, alterado pelo Decreto nº 7.318/2010.

¹⁸⁴ Artigo 4º, caput e parágrafo segundo, do Decreto nº 5.289/2004, alterado pelo Decreto nº 7.318/2010.

Nacional de Segurança Pública, o que ocorreu no ano de 2007, com a edição da Medida Provisória nº 345, de 14 de janeiro, convertida na Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que ao dispor sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública, em seu artigo 2º é expresso:

Art. 2º A cooperação federativa de que trata o art. 1º desta Lei, para fins desta Lei, compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública.”

Álvaro Lazzarini¹⁸⁵ reconhece a necessidade de transformações nas instituições de segurança pública. Contudo, entende que essas não de se realizar observados os parâmetros constitucionais de 1988, pelo que crê inconstitucional a criação, pelo Governo Federal, da Força Nacional de Segurança Pública, quer pelo Decreto nº 5.289/2004, que, a pretexto de disciplinar a “organização e o funcionamento da administração pública federal para o desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominada Força Nacional de Segurança Pública”; quer Lei nº 11.473/ 2007, que desrespeita o pacto federativo ao dispor sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública, já que “há uma ordem constitucional que disciplina a temática em exame e que merece ser observada, por quem quer que seja, isto é, pelas autoridades públicas ou cidadão comum”, porque

[...] o mesmo artigo 144 enumera, absoluta e taxativamente, quais os órgãos que estão legitimados a exercer atividades de segurança pública, indicando em seus parágrafos a competência de cada um deles. Órgão não previsto expressamente na Constituição Federal não pode exercer atividade de segurança pública.

Para o autor, há inviabilidade jurídico-constitucional quanto à atuação conjunta dos órgãos que integram o sistema de segurança pública, vinculados a diferentes entes da Federação, tais como a designação de militares estaduais, como também é inconstitucional a atuação de militares estaduais em outro estado-membro, o que torna ilegítimo o exercício da autoridade policial militar causando, bem por isso, dúvida de competência na definição da Justiça competente para julgar a eventual prática de crime (comum ou militar), tudo sem dizer da impossibilidade jurídico-constitucional de o militar estadual receber diárias e/ou indenizações por exercício de suas atividades constitucionais de polícia militar em outra unidade da Federação, sob pena de incidir nas sanções de improbidade administrativa.

¹⁸⁵ LAZZARINI, Álvaro. *Defesa do Estado. Tratado de Direito Constitucional*. v. 1. Coordenadores Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1044.

Desse modo, entende ser inconstitucionais das atividades que se cometeram à Força Nacional de Segurança Pública e tudo que dela trate, mesmo de lei que, só na aparência, esteja a regulamentar o parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição de 1988.

Claudio Pereira de Souza Neto¹⁸⁶, ao tratar o tema, entende pela cooperação recíproca entre entes da federação e entre esses e a União que, inclusive, deve auxiliar os Estados no alcance de suas metas também no campo da segurança pública. De modo que entende adequada a criação da Força Nacional de Segurança, a ser empregada no auxílio aos governos estaduais, quando estes requisitarem, para a realização de policiamento ostensivo, em conjunto com a polícia estadual. Para o autor, a interpretação taxativa do artigo 144 da Constituição Federal, que predomina no STF, não contribui para a conformação desse tipo de arranjo cooperativo, e deve, pelo menos no tocante a este ponto, ser superada, de modo que, corrigidos os vícios formais que caracterizaram seu ato de criação, com a edição da Lei nº 11.473/2007, a Força Nacional de Segurança pode representar uma importante inovação institucional cooperativa, que possui o mérito de reduzir a pressão autoritária pela mobilização inconstitucional das Forças Armadas.

A primeira operação da qual participou a Força Nacional de Segurança ocorreu em 2004, no Estado do Espírito Santo, objetivando o restabelecimento da ordem pública. A partir de então diversas foram as operações realizadas¹⁸⁷ pela Força Nacional de Segurança Pública, que, inclusive, salvo prorrogação, estará atuando em operação para garantir a preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos Estados de Alagoas, até julho de 2011.¹⁸⁸

4.6 Inteligência de Segurança Pública

Muitos são os entendimentos acerca da origem da inteligência. No sentido que será empregado no presente estudo, ou seja, como mecanismo ou ferramenta de análise para a melhor aplicação da lei, é possível pensar que a atividade de inteligência existe desde o

¹⁸⁶SOUZA NETO, Claudio Pereira de. *A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas*. Estudo dedicado à Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Rio de Janeiro. 2010.

¹⁸⁷ O site do Ministério da Justiça informa que, até julho de 2009, foram realizadas 18 operações pela Força Nacional de Segurança Pública.

¹⁸⁸Portarias do Ministério da Justiça nº - 953 e 954, de 20 de maio de 2011, publicadas no Diário Oficial da União nº 97, de 23 de maio de 2011, seção I, página 43

princípio das civilizações, já que, nas batalhas, o conhecimento do inimigo era útil para a análise da estratégia a ser empregada. Do mesmo modo, era utilizada pelos governantes como ferramenta de poder fundamental para o sucesso da governabilidade.

Para Edson Benedito Rondon Filho¹⁸⁹, os sistemas de inteligência se solidificaram na modernidade com suas bases fundadas no século XVI na Europa, em razão da necessidade de controle estatal por conta dos constantes conflitos sociais e da competição entre os Estados. Em outras palavras, a dominação dependia e ainda depende de conhecimento sobre o inimigo ou sobre as ameaças em potencial, o que compeliu os Estados à consolidação da rede de informação moderna.

Para Marco Cepik¹⁹⁰, dois são usos para o termo inteligência, fora do âmbito do sistema cognitivo. Um conceitua com sendo toda informação coletada, organizada e analisada para atender as demandas de um tomador de decisões qualquer. Para a ciência da Computação, inteligência é uma camada específica de agregação e tratamento analítico em uma pirâmide informacional, formada, na base, por dados brutos e, no vértice, por conhecimentos reflexivos. A sofisticação tecnológica crescente dos sistemas de informação que apóiam a tomada de decisões tornou corrente o uso do termo inteligência para designar essa função de suporte, seja na rotina dos governos, no meio empresarial ou, mesmo, em organizações sociais. Nessa acepção ampla, inteligência é o mesmo que conhecimento ou informação analisada.

Para a segurança pública, trata-se de importante ferramenta de poder, que tem como característica maior facilitar a efetiva aplicação da lei, aumentar a sensação de segurança pública, fortalecer o estado democrático de direito e vis a vis, melhorar a relação de confiança entre a polícia e a sociedade, legitimando suas práticas.¹⁹¹

No Brasil, a atividade de inteligência, instituída como atividade de governo, teve início em 1927, através do Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927, que criou o Conselho de Defesa Nacional, órgão ao qual competia coordenar a produção de conhecimento

¹⁸⁹RONDON FILHO, Edson Benedito. As matrizes de inteligência. In: CASTRO, Clarindo Alves; RONDON FILHO, Edson Benedito (coords.). *Inteligência de Segurança Pública: um xeque mate na criminalidade*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 42.

¹⁹⁰CEPIK, Marco. *Serviços de Inteligência: Agilidade e Transparência como Dilemas de Institucionalização*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001. p. 24.

¹⁹¹CASTRO, Clarindo Alves de, RONDON FILHO, Edson Benedito. Inteligência no Brasil. In: CASTRO, Clarindo Alves; RONDON FILHO, Edson Benedito (coords.). *Inteligência de Segurança Pública: um xeque mate na criminalidade*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 42.

sobre as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa do Estado.¹⁹²

Priscila Carlos Brandão Antunes¹⁹³ entende que a criação do Conselho naquele momento tinha o objetivo de acompanhar e avaliar os agitados acontecimentos da década de 1920. Não só o Brasil passava por um período de turbulências, com as pregações do movimento tenentista e o surgimento do movimento operário, como o mundo ainda se encontrava abalado com a vitoriosa revolução russa, além de estar enfrentando uma série de crises econômicas que culminaram com a quebra da Bolsa de Valores em 1929.

Após a edição do Decreto nº 17.999/27, diversos outros atos normativos foram editados, com o objetivo de aprimorar e dar efetividade à atividade de inteligência. Discorreremos acerca dos principais deles.

Anos depois de ter sido criado, em 1934, o Conselho de Defesa Nacional teve sua abrangência ampliada pela criação da Comissão de Estudos de Defesa Nacional, da Secretaria Geral de Defesa Nacional e de Seções de Defesa Nacional, que tinham como principal objetivo a produção de conhecimento quanto à Defesa Nacional¹⁹⁴.

Ainda em 1934, com a promulgação da Carta Magna, foi criado o Conselho Superior de Segurança Nacional¹⁹⁵, que assumiu as funções do então Conselho de Defesa Nacional.

Com o advento da Constituição de 1937, o Conselho Superior de Segurança Nacional, passa a ser denominado Conselho de Segurança Nacional¹⁹⁶.

¹⁹²Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927 - previdência sobre o Conselho da Defesa Nacional.

[...]

Art. 2º A reunião em Conselho da Defesa Nacional tem por fim, sómente em ordem consultiva, o estudo e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, economica, bellica e moral, relativas á defesa da Patria.

¹⁹³ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI e ABIN: uma leitura dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. 43.

¹⁹⁴Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934 - dá organização ao Conselho da Defesa Nacional

¹⁹⁵Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)

[...]

Art 159 - Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender às necessidades da mobilização.

§ 1º - O Conselho Superior de Segurança Nacional será presidido pelo Presidente da República e dele farão parte os Ministros de Estado, o Chefe do Estado-Maior do Exército e o Chefe do Estado-Maior da Armada.

¹⁹⁶Constituição dos Estados Unidos do Brasil - de 10 de novembro de 1937.

Art 162 - Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender à emergência da mobilização.

Em 1942, a composição do Conselho de Segurança Nacional foi alterada, tendo sido estabelecidos como seus órgãos complementares: a Comissão de Estudos, a Secretaria Geral, as Seções de Segurança Nacional e a Comissão Especial de Faxina de Fronteira¹⁹⁷. Nesse mesmo ano, a Secretaria Geral, que era um órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional, passou a integrá-lo, diretamente subordinado ao Presidente da República e sob a direção do Chefe da Casa Militar da Presidência.¹⁹⁸

Em 1946, foi criado Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligências (SFICI), tendo sido alterada a composição da Secretaria Geral, que passou a ser responsável pela organização e direção de um Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligências.¹⁹⁹

A criação do SFICI se deu logo após a Segunda Guerra Mundial, quando o mundo passou a viver o cenário de “Guerra fria”. Nesse momento, os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas disputavam esferas de influência, o que fez com que, de certa forma, os países começassem a se preocupar um pouco mais com a segurança nacional.²⁰⁰

Posteriormente, em 1958, é atribuída ao Centro de Informações da Marinha, criado em 1955, a competência para superintender e coordenar as atividades de inteligência, relacionadas à segurança nacional.²⁰¹

Em 1964, é criado o Serviço Nacional de Informação – SNI²⁰², órgão ao qual fora atribuída a competência de superintendência e coordenação das atividades de informações e contra-inteligências, com ênfase às questões relacionadas à Segurança Nacional, oferecendo, pois, suporte ao regime militar que vigorava a época.

¹⁹⁷Pelo decreto lei nº 4.783, que instituiu e regulamentou, como seus órgãos complementares.

¹⁹⁸Ficando pelo Decreto-lei nº 5.163, de 11 de dezembro de 1942.

¹⁹⁹Decreto-lei nº 9.975, de 06 de setembro de 1946.

²⁰⁰CHIROLI, Caroline Bianca de Almeida Vieira; ARAUJO, Jonas Duarte de Araújo. Inteligência no Brasil. In: CASTRO, Clarindo Alves de; RONDON FILHO, Edson Benedito (coords.). *Inteligência de Segurança Pública: um xeque mate na criminalidade*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 62.

²⁰¹Através do Decreto nº 44.489, de 15 de setembro de 1958.

²⁰²Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964 - cria o Serviço Nacional de Informações.

Em 1967, foi aprovado o Regulamento de Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (RSAS).²⁰³ Ainda em 1967, foi criado o CIE – Centro de Informações do Exército – e em 1970, foi criado o Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica.²⁰⁴

Em 1970, foi elaborado o Plano Nacional de Informações (PNI), do qual decorreu a implantação do Sistema Nacional de Informação (SISNI), criado em 1971, passando a Escola Nacional de Informações a ser subordinada diretamente ao Ministro-Chefe do SNI.²⁰⁵

Com o objetivo de reestruturar e adequar o Sistema Nacional de Informação ao Estado Democrático de Direito, em 1980, foi criado o Projeto SNI. Contudo, o referido projeto não foi implementado já que, em 1990, o SNI foi extinto, tendo sido criado o Departamento de Inteligência, cuja estrutura era composta pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos – CEFARH – e pelas Agências Regionais de Inteligência.

Em 1995, foi criada a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN –, porém a sua criação se deu através de Medida Provisória, o que desagradou o Congresso Nacional e obrigou o Presidente da República a se comprometer a elaborar Projeto Legislativo, a fim de regulamentar a Agência, assim como o novo sistema de inteligência.

Assim, apenas em 07 de dezembro de 1999, foi sancionada a Lei nº 9.883/99, instituindo o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN – e criando, formalmente, a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN. A referida Lei foi regulamentada pelos Decretos nº 3.448, de 07 de maio de 2000²⁰⁶; 3.493, de 29 de maio de 2000²⁰⁷; 3.695, de 21 de dezembro de 2000²⁰⁸ e 4.376, de 15 de setembro de 2002.²⁰⁹

Ressalte-se, porém, que antes da instituição dos SISBIN, em 1998, foram estabelecidas as normas para salvaguardar documentos, materiais, áreas, comunicações e

²⁰³O Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967, criou o Regulamento de Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (RSAS). O referido Decreto foi revogado em 1977, pelo Decreto nº 79.099/77, que aprovou o novo RSAS.

²⁰⁴Decreto nº 60.664, de 02 de maio de 1967, cria o Centro de Informações do Exército-CIE e o Decreto nº 66.608, de 20 de maio de 1970 cria o Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica.

²⁰⁵Decreto nº 68.448/71.

²⁰⁶Decreto nº 3.448, de 5 de maio de 2000 - cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência e dá outras providências (revogado pelo Dec. nº 3.695, de 21.12.00).

²⁰⁷Decreto nº 3.493, de 29 de maio de 2000 - aprova a Estrutura do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, na parte referente à organização da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, o seu Quadro Resumo de Custos dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas, e dá outras providências.

²⁰⁸Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000 - cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência e dá outras providências.

²⁰⁹Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002 - dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências.

sistemas de comunicações e informação de natureza sigilosa, assim como para tratar de outras providências.²¹⁰

O Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN – foi instituído para atuar como um sistema capaz de integrar as ações das atividades de inteligência de todo o País e ser responsável pelo processo de obtenção e análise de dados e informações, além de produzir e difundir conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, em especial no tocante à segurança da sociedade e do Estado, e salvaguardar assuntos sigilosos de interesse nacional.²¹¹

Em 20 de junho de 2000, o Governo Federal divulgou o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP –, que em seu compromisso Número 4 previa a implementação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP. O SISP foi criado através do Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000²¹², tendo como atribuição coordenar e integrar atividades de inteligência de segurança pública em todo o País, bem como suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões.

Além da criação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP –, vinculado ao Ministério da Justiça, o referido Decreto criou o Conselho Especial do Sistema CE/SISP, órgão de deliberação coletiva com a finalidade de estabelecer normas para as atividades de inteligência de segurança pública.

O Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP – tem como competência identificação, acompanhamento e avaliação de ameaças reais ou potenciais de segurança pública, assim como produção de conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza²¹³. O SISP teve como um

²¹⁰Decreto nº 2910, de 20 de dezembro de 1998 - estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências. O referido Decreto foi revogado pelo art. 69 do Decreto nº 4.553/2002.

²¹¹Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999 - institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e dá outras providências. A referida Lei foi alterada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001.

²¹²Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000 - cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências.

²¹³Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000 - cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências.

[...]

Artigo 2º

§ 3º Cabe aos integrantes do Subsistema, no âmbito de suas competências, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza.

de seus principais objetivos a elaboração da doutrina de inteligência de segurança pública – DNISP –, concluída no ano de 2009.

Quanto à Agência Brasileira de Inteligência – ABIN –, trata-se de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, que tem como principais atribuições planejamento, execução, coordenação, supervisão e controle das atividades de inteligência do País, com obediência à política e às diretrizes superiormente traçadas nos limites, sempre em acordo com os princípios constitucionais e legais.

Realizadas as considerações históricas acerca da evolução da atividade de inteligência no Brasil, passaremos a tratar propriamente da atividade de inteligência, assim como de seu emprego na segurança pública.

A atividade de inteligência é atividade especializada, permanentemente exercida com o objetivo de produzir informações que possam ser acionadas quando da necessidade de tomada de decisão.

Abordando o tema, Marco Cepik²¹⁴ faz distinção entre sistema e serviço de inteligência, asseverando que:

Sistemas governamentais de inteligência consistem em organizações permanentes e atividades especializadas na coleta, análise e disseminação de informações sobre problemas e alvos relevantes para a política externa, a defesa nacional e a garantia da ordem pública de um país. Serviços de inteligência são órgãos do Poder Executivo que trabalham prioritariamente para os chefes de Estado e de governo e, dependendo de cada ordenamento constitucional, para outras autoridades da administração pública e mesmo do Parlamento. São organizações que desempenham atividades ofensivas e defensivas na área de informações, em contextos adversariais em que um ator tenta compelir o outro à sua vontade. Nesse sentido, pode-se dizer que essas organizações de inteligência formam, juntamente com as Forças Armadas e as polícias, o núcleo coercitivo do Estado contemporâneo.

É, pois, necessário diferenciar uma atividade que implica apenas uma “gestão de conhecimento”, algo que, em tese, acarreta a coleta, organização e análise de quaisquer informações, da atividade de inteligência propriamente dita, pela importância que tem essa atividade, que, inclusive, deve ser centralizada e desenvolvida de forma sigilosa por organizações estatais.

²¹⁴CEPIK, Marco. Sistemas Nacionais de Inteligência: Origens, Lógica de Expansão e Configuração Atual. *Revista Ciências Sociais*. Rio de Janeiro/RJ. Nº 1, v. 46. 2003, p. 75.

A atividade de inteligência é muito importante para a democracia, mas pode acarretar riscos, gerados pelo uso indiscriminado de recursos obtidos em áreas de políticas públicas, não diretamente relacionadas com defesa nacional, política externa e segurança pública. Em outras palavras, para que os riscos sejam minimizados, a inteligência não pode ser entendida como qualquer insumo informacional relevante para qualquer processo de tomada de decisão.²¹⁵

A informação é uma preocupação que se coloca quanto à atividade de inteligência, já que, a fim de que as informações atinjam os objetivos a que se destinam, devem ser oportunas, seguras e significativas, atualizadas e precisas, de modo a dar segurança aos órgãos de execução, pois o conhecimento antecipado, produzido pela atividade de inteligência, é uma importante ferramenta para os gestores no processo de tomada de decisões.

Para a Segurança Pública, a atividade de inteligência é de grande importância, uma vez que é usada não só para a investigação de atividades ilícitas, como também para a produção de conhecimentos, análises e elaboração de planos de prevenção e combate à criminalidade. Dessa forma, subsidia os gestores de segurança pública na elaboração de políticas públicas e nas tomadas de decisão que envolvem resoluções, prevenção e prospecção da ação criminosa, principalmente a ação relacionada à criminalidade complexa.

Para Julio Oscar Zuse²¹⁶, a atividade é exercida em dois níveis distintos: estratégico e tático. No nível estratégico, estabelecem-se as políticas de combate à criminalidade, através de estudos e planos onde se apontam as metas a atingir. O nível tático se encarrega das diretrizes focadas em crimes específicos, ditando os procedimentos utilizados, inclusive quanto à linha de investigação.

A inteligência de segurança pública é fonte imprescindível para a investigação policial, já que segue uma metodologia de coleta e processamento de informações cujo resultado subsidia a tomada de decisões de destinatários específicos do Estado e até mesmo da sociedade civil. Tal conhecimento pode ser disseminado, quando houver necessidade de saber, somente entre aqueles que tenham a real necessidade de conhecê-lo.

²¹⁵CEPIK, Marco. *Inteligência e políticas públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação*. Brasília. 2002/2003. V. 2, p. 246

²¹⁶ZUSE, Julio Oscar. *Metodologia de produção de conhecimento de inteligência*. Apostila – Mato Grosso. CEISP. UFMT, 2006.

Também no policiamento ostensivo, a inteligência de segurança pública é importante, uma vez que é ferramenta capaz de subsidiar a tomada de decisão quanto ao planejamento operacional da tropa. Por meio da busca, coleta e análises de dados, possibilita o planejamento e o processo decisório, porque permite antecipar e identificar as intenções da criminalidade.

Assim, o papel desempenhado pela Inteligência de Segurança Pública, tanto para o planejamento operacional, quanto para o eficaz emprego da tropa no policiamento ostensivo, consiste na busca/coleta de dados e na análise dos mesmos. Assim, a Inteligência de Segurança Pública pode transformá-los em conhecimento a serem aplicados no planejamento e processo decisório, por meio da antecipação e da identificação oportuna das intenções da criminalidade.²¹⁷

Entretanto, há que se levar em conta que a atividade de inteligência é norteada pelo princípio da legalidade, devendo ser desenvolvida por designação de autoridade competente. Certo é que, para algumas situações específicas, especialmente aquelas de inteligência policial ou aquelas que dizem respeito a informações protegidas por lei, como é o caso de informações fiscais, bancárias e de interceptação telefônica, é necessária a autorização judicial.²¹⁸

Ocorre, entretanto, que, especialmente na fase de investigação criminal, são comuns diligências de inteligência de segurança pública sem que sejam obedecidas as determinações legais, resultando na nulidade do procedimento e responsabilização do Estado.

A atividade de inteligência prevê, ainda, a área de contra-inteligência, que objetiva proteger as informações, disponibilizando-as de forma controlada e na medida do interesse do Estado.

No que se refere à inteligência no Brasil, a contra-inteligência já foi prevista, ainda que de maneira implícita, quando da criação do Conselho de Defesa Nacional, criado com o objetivo de estudar, analisar e coordenar todas as informações, com vistas à defesa da

²¹⁷CHIROLI, Caroline Bianca de Almeida Vieira; ARAUJO, Jonas Duarte de Araújo. Inteligência no Brasil. In: CASTRO, Clarindo Alves de; RONDON FILHO, Edson Benedito (coords). *Inteligência de Segurança Pública: um xeque mate na criminalidade*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 82.

²¹⁸RONDON FILHO, Edson Benedito. Processo cíclico de inteligência. In: CASTRO, Clarindo Alves de; RONDON FILHO, Edson Benedito (coords). *Inteligência de Segurança Pública: um xeque mate na Criminalidade*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 82.

pátria²¹⁹, sendo tratada, posteriormente, nos diversos outros normativos que cuidaram do assunto relativo à inteligência.

A contra-inteligência é medida de proteção de conhecimento. Por meio dela, o Estado busca proteger dados, informações, documentos e materiais sigilosos importantes para a segurança do Estado/Sociedade. Ela é formada por medidas de segurança, classificadas em grupo, identificadas como proteção ao conhecimento, contra-espionagem, contra-terrorismo e contra-propaganda.²²⁰

Para Marco Cepik²²¹, enquanto a inteligência procura conhecer o que os comandantes e governantes que a dirigem necessitam saber sobre ameaças e problemas relativos à segurança do Estado e dos cidadãos, a contra-inteligência procura proteger as informações que, uma vez obtidas por um adversário ou inimigo, poderiam tornar vulneráveis e inseguros o Estado e os cidadãos.

Rúbia Fernanda Diniz Robson Santos de Siqueira²²² assevera que a medida de proteção ao conhecimento está dividida em quatro setores: 1) segurança de recursos humanos, que visa a prevenir e obstruir qualquer ação que venha a causar prejuízo em decorrência de infiltração, recrutamento, entrevista e desligamento do futuro/presente servidor ou mesmo ex-servidor; 2) segurança dos sistemas de informações e das comunicações, que visa aos sistemas de informática e comunicação, especialmente telefonia; 3) segurança das áreas e instalações, que busca proteger locais reservados à salvaguarda de assuntos sigilosos que possam colocar em risco a segurança do Estado; 4) segurança de documentação e do material, voltada à proteção de documentos e materiais sigilosos, sendo a espionagem, sabotagem e fenômenos naturais as principais ameaças a essa segurança.

²¹⁹Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927 - previdência sobre o Conselho da Defesa Nacional [...]

Art. 2º A reunião em Conselho da Defesa Nacional tem por fim, sómente em ordem consultiva, o estudo e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, economica, bellica e moral, relativas á defesa da Patria.

²²⁰SIQUEIRA, Rúbia Fernanda Diniz Robson Santos de. *Contra-Inteligência*. In: CASTRO, Clarindo Alves de; RONDON FILHO, Edson Benedito (coords). *Inteligência de Segurança Pública: um xeque mate na Criminalidade*. Curitiba: Juruá, 2009.p. 227.

²²¹CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 56.

²²² SIQUEIRA, Rúbia Fernanda Diniz Robson Santos de. *Contra-Inteligência*. In: CASTRO, Clarindo Alves de; RONDON FILHO, Edson Benedito (coords). *Inteligência de Segurança Pública: um xeque mate na Criminalidade*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 228-32.

No que se refere à proteção de documentos, o governo brasileiro editou os Decretos nº 3.505/2000, nº 4.553/2002, nº 5.301/2004. Este que regulamentou a Medida Provisória nº 228 de 09 de dezembro de 2004.

São cinco os tipos de segurança de documentos legalmente previstos: segurança na produção; segurança na difusão e recepção; segurança no manuseio; segurança no arquivamento; e segurança na destruição.

Até a conclusão do presente estudo, discutia-se no Congresso Nacional a aprovação de Projeto de Lei que dispõe sobre o acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Também tramitava no Supremo Tribunal de Federal ação interposta pela Ordem dos Advogados do Brasil, que trata do sigilo permanente de documentos públicos de interesse histórico, questionando artigos de duas leis que regulamentam esse tipo de documento sigiloso.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS

Como ensina Norberto Bobbio²²³, “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los.”

Cabe, então, ao Estado assegurar a preservação e fruição dos direitos fundamentais do homem, aprimorar os meios já existentes, assim como criar e implementar mecanismos que o auxiliem nessa missão. Esses meios são as políticas públicas.

As políticas públicas constituem programas de ação governamental compostos de um conjunto de medidas estratégicas, coordenadas entre si, que buscam, através dos diversos órgãos governamentais, concretizar ações, a fim de garantir a ordem pública.

Para Marcelo Ferreira de Souza²²⁴, diante de um determinado interesse coletivo no campo do bem-estar social, torna-se necessário o estabelecimento de metas efetivas para viabilizar o alcance daquele interesse, sendo que essas metas devem compor os programas de governo, ou seja, devem fazer parte das políticas públicas. Assim, cabe ao poder público fixar os objetivos que o Estado deve realizar por meio da Administração Pública. Esses objetivos são denominados políticas públicas.

As políticas públicas podem ser estabelecidas através de disposições constitucionais, como é o caso da política de desenvolvimento urbano, prevista no artigo 182 da Constituição Federal; de disposições legais, como é o caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias; de disposições infra-legais, como é o caso dos decretos; e, até mesmo, por disposições contidas em instrumentos jurídicos de natureza contratual, como é o caso dos contratos de concessão públicos. As políticas públicas constituem o planejamento e a execução das providências necessárias à estruturação e manutenção da comunidade.

²²³BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 24.

²²⁴SOUZA, Marcelo Ferreira de. *Segurança pública e prisão preventiva no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008. p. 64.

Trata-se, pois, de conjuntos de ações e programas de ação governamental que se valem precipuamente de normas jurídicas para moldar e impulsionar a consecução dos objetivos estabelecidos.²²⁵

Buscando conceituar juridicamente o termo, Maria Paula Dallari Bucci²²⁶ elaborou a seguinte proposição:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Por objetivar a concretização de direitos fundamentais, em especial os sociais e, assim, atender às necessidades da sociedade, encargo que é de responsabilidade do Estado assegurar, a política pública é entendida majoritariamente como sendo de sua responsabilidade. Nesse sentido é o entendimento de Luis Flávio Saporì.²²⁷

A noção de política pública pressupõe a existência de uma esfera da vida que não é privada ou puramente individual, e sim sustentada pelo que é comum e público. E, sendo comum em termos da comunidade política, cabe ao Estado a responsabilidade principal, se não exclusiva, por sua preservação.

Há que se ressaltar, entretanto, que, embora seja o Estado o maior responsável pela criação e implementação das políticas públicas, já que as mesmas constituem ação governamental, não há dúvidas de que o êxito no resultado do trabalho não depende apenas da Administração Pública. A adesão e a participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas são fundamentais para que se alcancem os objetivos almejados pelos programas, já que a sociedade vivencia os problemas dela decorrentes,

²²⁵MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. In: BUCCI, Paula. *Políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 67

²²⁶BUCCI, Maria Paulo Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

²²⁷SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. São Paulo: FGV Editora, 2007. p. 69.

motivo pelo qual está legitimada a discutir e buscar soluções que visem a atender às necessidades existentes.

A participação serve, justamente, para romper com o distanciamento entre a sociedade e a Administração, aproximando-a dos conflitos sociais e políticos e proporcionando aos administradores uma gestão responsiva, dinâmica, atenta à pluralidade dos interesses sociais, com o objetivo de efetivar os direitos fundamentais. Tais direitos constituem fator essencial para a eficiência das atividades de bem-estar que devem ser conduzidas pela Administração e para sua legitimidade, tanto em função da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes a executar, como em razão da eficiência dessa atuação conjunta.²²⁸

Ainda no campo das políticas públicas, passaremos a tratar especificamente do tema objeto do presente estudo.

5.1 Políticas Públicas como Meio de Garantia da Segurança Pública

Ao Estado compete proteger o indivíduo, assegurando-lhe o pleno gozo de seus direitos fundamentais, pelo que deve promover políticas e ações que possibilitem o cumprimento desse dever.

Assim, além de todo o aparato de que dispõe o Estado, para que possa garantir a manutenção da ordem pública e incolumidade das pessoas e de seus patrimônios, assim como o exercício do controle da criminalidade, ele estabelece regras, sistemas, programas e ações que se consubstanciam em políticas públicas de segurança.

As políticas de segurança pública são definidas no âmbito dos Poderes Executivos Federal e Estadual, no primeiro caso, através do Ministério da Justiça e, no segundo, das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. São normas administrativas, planos e programas de ação que são executados, também, pelo Poder Executivo, por meio dos órgãos policiais, sendo desejável a participação da sociedade.

²²⁸PEREZ, Marco Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 169.

É certo que as atividades de segurança pública, além daquelas previstas em lei, são exercidas através da execução de políticas públicas de segurança, estabelecidas de acordo com o planejamento governamental. Assim, ao serem instituídas, quanto mais próximas da realidade social estiverem, melhores serão os resultados que alcançarão.

Desse modo, pela importância que tem a segurança pública e pela dificuldade encontrada na prevenção e controle da criminalidade, conclui-se que a atuação do Estado poderia ser mais proveitosa se, na elaboração das políticas públicas, estivesse presente a sociedade, por meio de parlamentares; órgãos (como o Ministério Público); o próprio Poder Judiciário; especialistas em segurança pública; e demais representantes da sociedade civil. Como estes têm conhecimento direto das necessidades da população, certamente o resultado dos trabalhos seria mais adequado.

5.2 Políticas Públicas de Segurança

O Estado tem o dever de prestar segurança e assim garantir aos indivíduos o pleno gozo dos direitos fundamentais. Por isso, a segurança, por se tratar de direito sem o qual não é possível a manutenção dos demais, merece especial destaque quanto ao estabelecimento de políticas públicas.

A política de segurança pública é o meio pelo qual o Estado estabelece regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para a manutenção da ordem pública e proteção da incolumidade e patrimônio das pessoas e controle da criminalidade, preventiva ou repressivamente, no exercício da sua função constitucional, com a utilização das polícias e o auxílio popular.²²⁹

Imprescindível para a manutenção da ordem e garantia da convivência tranquila em sociedade, a política pública de segurança relaciona-se diretamente com o Direito Penal e Processual Penal, assim como com as políticas criminais.

O estudo da criminalidade, de suas causas e consequências; dos objetivos e efetividade dos sistemas penais; e, por fim, da norma penal, com vistas à elaboração de planos e

²²⁹SANTIN, Valter Foleto. *A participação do Ministério Público e do cidadão na política de segurança pública*. In *Justitia*. 63 (193). São Paulo. Jan./Mar. 2001, p. 40

estratégias, consubstanciadas em políticas criminais, são fonte para a segurança pública e suas políticas, já que o conhecimento da situação criminal possibilita delimitação dos programas e ações a serem desenvolvidos para a prevenção ou repressão dos atos delituosos.

Uma política séria de segurança só pode ter origem em um diagnóstico competente daquilo que há de específico na evolução da criminalidade e da violência em uma determinada região, em um determinado momento. Esse diagnóstico, por sua vez, pressupõe o acesso a dados fundamentais sobre a incidência dos eventos criminais e sobre suas circunstâncias (perfil das vítimas, local, data e hora das ocorrências, *modus operandi* dos infratores, etc). Sem esses dados, não há sequer a chance de uma polícia de segurança, e o que teremos será uma sequência de iniciativas descontraídas e de improvisações, meras decorrências dos diferentes tipos de pressão percebidos pelos gestores, por um lado, e dos resultados de seus interesses políticos e concepções ideológicas, por outro.²³⁰

Contudo, em que pese a busca do direito de segurança, não se deve pensar em políticas de segurança pública apenas sob o ponto de vista da contenção, repressão do crime e exclusão social do criminoso. Primordialmente, deve-se pensá-las sob o ponto de vista da prevenção, com análise das causas da criminalidade, assim como de medidas socioeconômicas que visem a assegurar aos indivíduos mais carentes, que, com mais frequência, ingressam no mundo do crime, acesso aos meios de satisfação de suas necessidades fundamentais, de modo a assegurar-lhes dignidade e desviá-los do cenário criminal.

Ao tratar o tema, Alessandro Barata²³¹ contrapõe ao direito de segurança o conceito de segurança do direito, que pressupõe a segurança de todos, cujas políticas se fundam em valores de integração entre os diferentes grupos e de oportunidade de realização para todos os cidadãos. Esses dois conceitos de segurança refletem, na prática, o modelo de Estado adotado para as políticas na área de segurança. Assim, por um lado, uma política que tenha em vista garantir apenas o “direito à segurança” será uma política extremamente repressora. Por outro lado, em um modelo garantidor de todos os direitos fundamentais para todos os cidadãos, que objetive a “segurança do direito”, as políticas de segurança pública estarão inseridas num âmbito maior de políticas públicas, em geral, que visem aos valores e princípios democráticos.

²³⁰ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Center for Brazilian Studies, 2006. p. 60.

²³¹BARATTA, Alessandro apud SULOCCI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. *Segurança pública e democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007. p. 183.

Não há previsão legal para a participação da sociedade ou mesmo de outros entes públicos na elaboração de políticas de segurança pública, já que, em que pese a importância do tema, ainda não foi editada norma infraconstitucional que regule a matéria.

Porém não se pode proibir a participação da sociedade em questão tão relevante, cujos objetivos são a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Do mesmo modo, deve ser admitida a participação da iniciativa privada ou de outros entes públicos que possam contribuir de maneira efetiva para a elaboração de programas dessa natureza, a fim de garantir-lhes a eficiência necessária. A sociedade, mais do que o órgão estatal, tem condições de saber com exatidão quais são os problemas que enfrenta, assim como as melhores medidas a serem tomadas no sentido de resolvê-los.

A proibição da participação popular ensejaria, portanto, descumprimento do princípio da eficiência previsto no artigo 37, da Constituição Federal.²³²

Nesse sentido é o ensinamento de Cáo Tácito:²³³

O Direito Administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa. O Direito Administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração, acolhidos em modernos textos constitucionais e legais, mediante perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho das prestações administrativas.

Levando em conta o conceito mencionado, Valter Foletto Santin²³⁴ defende a participação popular na formulação da política de segurança pública, já que tal participação é inegavelmente uma maneira de buscar a eficiência do serviço, pelo conhecimento direto das

²³²Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

²³³TÁCITO, Caio. Direito Administrativo participativo. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. nº 209. p.1-6.

²³⁴SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 114.

necessidades da população. Muitas vezes, as reivindicações, expectativas, estratégias, metas e sugestões da população nem sempre são bem captadas pelos órgãos estatais distantes e burocráticos.

Segundo Jorge da Silva²³⁵, para a elaboração e execução de políticas de segurança pública adequadas, é necessário despir-se de ideologias e sentimentalismos. Deve-se tomar como base alguns pressupostos fundamentais e racionais, que demonstram que a repressão e a prevenção da criminalidade e da violência interessam a todas as pessoas e segmentos da sociedade. Ninguém pode ficar indiferentes aos esforços no sentido de sua contenção.

Esse é o desafio.

5.3 Implementação de Políticas Públicas de Segurança e Ações Comunitárias para Prevenir e Combater a Criminalidade

As políticas públicas de segurança, estabelecidas no plano de segurança pública, devem visar à eficiência do serviço respectivo, sob pena de ser considerada em desacordo com a Constituição Federal, que, em seu artigo 37, dispõe sobre o dever da Administração Pública quanto à obediência a diversos princípios constitucionais, entre eles o da eficiência.

A execução da política de segurança pública é responsabilidade principal do Executivo, por meio dos órgãos policiais, nas atividades de segurança pública. A execução deve levar em consideração o planejamento governamental e atender ao delimitado no plano de segurança pública, instrumento de expressão da política de segurança pública. Se a política e o plano de atuação forem adequados e correspondentes à realidade social e a execução dos trabalhos de segurança pública seguir o planejado, a eficiência poderá ser alcançada.²³⁶

A formulação das políticas públicas de segurança deveria contar com a participação popular, já que, além de se cumprir o preceito constitucional contido no artigo 144, caput da Constituição Federal, que previu a obrigação do Estado de prestar serviços de segurança pública com a colaboração de todos, ter-se-ia conhecimento direto das necessidades da população. Isso possibilitaria maior eficiência do serviço.

²³⁵SILVA, Jorge da. *Segurança pública e polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 102-4.

²³⁶SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 116.

A execução das políticas de segurança pública é de responsabilidade principal do Executivo. Deve levar em consideração o planejamento governamental a atender ao delimitado no plano de segurança pública.

A implementação de políticas de segurança pública tem se mostrado muito importante na prevenção e controle da criminalidade, porém o que se pode constatar é que a implantação de mudanças que atendam à população e diminuam os índices de criminalidade ainda é deficitária.

Não se pode afirmar que nas últimas duas décadas não se implementaram políticas de segurança pública na sociedade brasileira. Contudo, muito da atividade política está voltada para a manutenção do *status quo*, e não para a implementação de mudanças.²³⁷

Contudo, no âmbito das políticas públicas estaduais, alguns progressos foram atingidos, como é o caso da implantação do policiamento comunitário que, atualmente, é adotado em quase todos os estados brasileiros e que vem sendo uma experiência muito promissora na prevenção e combate ao crime.

O mais recente programa de política pública de segurança de iniciativa do governo federal foi o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).²³⁸

Instituído em 2007, o Programa foi criado com o objetivo de articular ações de segurança pública para prevenção, controle e repressão da criminalidade. Estabeleceu políticas sociais e ações de proteção às vítimas, por meio dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

O referido programa contempla 94 ações relativas a políticas de segurança com ações sociais; prevenção e repressão da violência e estratégias de ordenamento social e segurança

²³⁷SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 107.

²³⁸LEI Nº 11.530, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007 - Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e dá outras providências. Alterada pela Lei nº 11.707, de 2008.

pública, que deverão ser executadas por representantes da sociedade civil e pelas forças de segurança pública.

Entre as referidas ações, que contam com o envolvimento da União, do Estado e dos Municípios, destacam-se: Bolsa-Formação, destinada aos profissionais de segurança pública; Formação Policial; Mulheres da Paz, que capacitará mulheres líderes das comunidades, com o objetivo de aproximar os jovens com os quais o Pronasci trabalhará; Protejo Jovens Bolsistas, destinados jovens que agirão como multiplicadores da filosofia do Pronasci; Sistema Prisional, com a previsão de criação de mais de 40 mil vagas no sistema penitenciário do país; Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública; Ministérios e Secretarias Parceiras. Algumas ações previstas no Pronasci são fruto de parcerias com ministérios e secretarias, com é o caso da atuação conjunta com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas.²³⁹

5.4 Controle Judicial das Políticas de Segurança Pública

Em certa medida, não se poderia admitir o controle judicial das políticas públicas, inclusive de segurança, visto que sua formulação é de competência do Poder Executivo.

Todavia, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXV, assegura a apreciação pelo Poder Judiciário de todas as questões que representem lesão ou ameaça ao direito. Dentre elas, incluem-se as políticas públicas, quando versarem sobre direitos.

Não se pretende, com a intervenção do Poder Judiciário, substituir o Poder Executivo ou o Poder Legislativo no poder de suas funções precípua, no caso em comento as políticas públicas. O que se busca é a sua intervenção, quando a realização das políticas públicas não atenda ao que preceitua a Constituição Federal.

Assim, cabe ao Poder Judiciário tutelar as políticas públicas, na medida em que elas expressem direitos, excluindo-se, portanto, os juízos acerca da qualidade ou da adequação, em

²³⁹Disponível em:

<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>. Acesso em 08 de junho de 2011

si, de opções ou caminhos políticos ou administrativos do governo, consubstanciados na política pública.²⁴⁰

²⁴⁰BUCCI, Maria Paulo Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 31.

CONCLUSÃO

A idéia de segurança está diretamente relacionada à idéia de Estado, já que este nasce, exatamente, para garantir proteção aos indivíduos e de seus direitos fundamentais, de modo a assegurar-lhes convivência tranqüila e esperança no futuro.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, conferiu à segurança a condição de direito fundamental e de dever do Estado. Assim, ao direito dos indivíduos à segurança, corresponde o dever do Estado de prestá-la.

A Constituição democratizou o tema, já que atribuiu ao Estado a função de prover segurança às pessoas e ao seu patrimônio, mas difundiu a responsabilidade por sua manutenção não só para os órgãos de segurança pública, mas para todos os demais órgãos estatais e demais segmentos da sociedade.

Enquanto dever do Estado, cabe ao poder Executivo, através dos órgãos policiais expressamente definidos a função de segurança e a preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Entretanto, por vezes, a atividade de segurança pública não é desenvolvida de forma adequada, mostrando-se frágil e até ineficiente, levando à sociedade a sensação de grande insegurança.

Isso ocorre, de um lado, pela falta de gerenciamento das atividades de segurança e pela falta de preparo e condições das polícias e dos seus homens, que precisam se adequar à democracia e à realidade social, de modo que sejam respeitados aos direitos fundamentais que e, de outro, pela elevação dos índices de criminalidade.

O problema, entretanto, não parte apenas do Poder Executivo, responsável pela execução das atividades de segurança, mas também do Poder Legislativo que colabora para as dificuldades enfrentadas nesse campo, na medida em que é omissor na elaboração de normas que regulamentem questões importantes para a segurança pública, a exemplo das guardas municipais e das políticas públicas de segurança pública.

Enquanto isso, os municípios criam suas próprias guardas e elas atribuem as mais diversas competências de segurança pública que não lhe são legítimas, assim como o Executivo Federal edita decreto através do qual cria uma força nacional de segurança pública, a quem, também, confere competência para o exercício das atividades de segurança pública, e atribui competência às Forças Armadas para o exercício de atividades, até então, de competência da polícia federal.

Do mesmo modo, também o Poder Judiciário não se exime da omissão quanto à segurança pública, visto que não se aparelha de forma adequada para cumprir o seu ofício jurisdicional, levando muito tempo para processar e julgar as demandas criminais, o que causa a sensação de impunidade, que por vezes se materializa por meio de recursos e institutos processuais.

A Segurança Pública atravessa uma época de crise que se caracteriza pela falência, em geral, das medidas penais, assim como pela dificuldade de se conhecer e combater as causas da violência urbana, problema que envolve a sociedade, a polícia, legislação, aplicação de penas e as políticas preventivas.

A atividade estatal no desempenho da segurança pública é muito complexa e envolve permanente ponderação entre os direitos fundamentais e as ações desenvolvidas para garanti-los, assim, cabe ao Estado organizar-se através dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e da própria sociedade, no sentido de buscar soluções para o delicado quadro da segurança pública, visando garantir ao ser humano o pleno gozo deste direito, já que disso depende o exercício de todos os outros.

Deste modo, espera-se que a segurança pública, seja exercida pelo Estado através de mecanismos eficazes que garantam ao indivíduo o verdadeiro exercício da cidadania, sendo necessário, para tanto, que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos Estado e população, exatamente nos termos do que preceitua a Constituição Brasileira.

A falta de segurança no Estado Democrático de Direito afeta não apenas os direitos fundamentais da pessoa humana, mas, também as instituições públicas, porque também os agentes do Poder Público se sentem acuados na prática de atos próprios do seu ofício.

BIBLIOGRAFIA

- AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília ano 28, nº 109 – jan./mar 1991.
- ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI e ABIN: uma leitura dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas
- BARBOSA, Rui. *Atos inconstitucionais*. Campinas: Russel Editores, 2003.
- BARDEU, Georges, *O Estado* / Georges Bardeu; Tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2005.
- BARROSO, Luís Roberto. Forças Armadas e ações de segurança pública: possibilidades e limites à luz da Constituição. *Revista de Direito do Estado – RDE*. Rio de Janeiro, v. 2, nº 7, p. 43-68, jul./set. 2007.
- BENEVIDES, Paulo. *Curso de Direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Tradução de Carmem C. Varrialle. 5ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 9ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 6ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros. 1996
- BUCCI, Maria Paulo Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006
- BURDEAU, Georges. *O Estado*. Tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes. 2005
- CANINAS, Osvaldo Peçanha. Pirataria marítima moderna: história, situação atual e desafios. *Revista da Escola de Guerra Naval*. nº 14. Rio de Janeiro, 2009
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993
- CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Processo Penal e Constituição: Princípios Constitucionais do Processo Penal*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006
- CASTRO, Clarindo Alves de, RONDON FILHO, Edson Benedito. (coords.). *Inteligência de Segurança Pública: um xeque mate na criminalidade*. Curitiba: Juruá, 2009
- CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: FGV, 2003
- _____. *Inteligência e políticas públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação*. Brasília. 2002/2003. V. 2
- _____. *Serviços de Inteligência: Agilidade e Transparência como Dilemas de Institucionalização*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001
- _____. CEPIK, Marco. Sistemas Nacionais de Inteligência: Origens, Lógica de Expansão e Configuração Atual. *Revista Ciências Sociais*. Rio de Janeiro/RJ. Nº 1, v. 46. 2003
- COSTA, Alexandre Henrique da. *O limite do Poder de Policia do policial Militar*.ed. Suprema cultura Edituidora de livros LTDA. São Paulo. 2007.
- CRETILLA JR., José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. v. 6.
- DAHL, Robert Alan. *A moderna análise política*. Primeira Edição Brasileira: Editora Lidador. Rio de Janeiro. 1966.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006
- _____. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001

- DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do Estado*. Tradução de Eustáquio Galán y Gutiérrez. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1956.
- DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13^a ed. Atlas S.A, São Paulo 2001.
- DORNELLES, João Ricardo W. *Conflito e segurança: entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008
- FARIA, José Eduardo. *Direitos Humanos, Direitos Sociais*. 1^a ed. São Paulo: Editora Malheiros Editora. 09-2005.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio, *Direito de Fumar, privacidade, estado, direito humanos e outros temas*. 1^a ed. Editora Manole. 2007.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- _____ *Direitos Humanos Fundamentais*. 8^a Ed. São Paulo: Saraiva. 2006
- _____ *Estado de Direito e Constituição*. 3^a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____ *Princípios fundamentais do Direito Constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face ao direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- _____ *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. 2, 2^a ed. atual. e ref. São Paulo: Saraiva, 1999
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1992
- FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Direitos e garantias – comentários ao art. 5º da Constituição Federal de 1988*. Bauru: Edipro, 1997
- GASPARINI, Diogenes. As guardas municipais na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, a. 29, nº 113, jan./mar. 1992
- _____ Responsabilidade do Poder Público Municipal na Segurança Pública em Face da revisão da Constituição Federal. *Comentários à Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 30, nº 117, jan./mar. 1993.
- GRECO, Rogério. *Atividade policial. Aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais*. ed. 3^a Impitus. Rio de Janeiro-RJ. 2011.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret. 2008
- HORTA, José Luiz Borges. *Horizontes jusfilosóficos do Estado de Direito*. Tese (Doutorado em Direito). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.
- KAHN, Túlio. *Velha e nova polícia: polícia e políticas de Segurança Pública no Brasil atual*. São Paulo: Sicurezza, 2002
- LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999
- LEMBO, Claudio. *A pessoa: seus direitos*, Barueri, Manole, 2007
- LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. Organizadores. *Segurança Pública e Violência: o Estado está Cumprindo o seu papel*.ed. Contexto. São Paulo, 2006.
- MAIA, José Motta. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. Coordenação Professor R. Limonge França. v. 67. São Paulo: Saraiva, 1997
- MALUF, SAHID. *Teoria Geral do Estado*. 26^a ed. atual. 3^a tir. São Paulo: Saraiva. 2006
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Coimbra: Coimbra Atlântica – Livraria Editora, 1935.
- MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6^a rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2011
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 6^a ed. rev. e atual. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editores, 1997
- MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*.ed. 9^a Atlas. São Paulo-SP. 2001.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Segurança Pública na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília ano 28, nº 109 – jan./mar 1991
- NETO, Theodomiro Dias. *Policiamento Comunitário e Controle sobre a Polícia. A experiência Norte-Americana*.ed. 2^a Lumen Juris, Rio de Janeiro – RJ. 2003.

- NETO, Theodomiro Dias. *Segurança Urbana. O modelo da nova prevenção*. ed. co-edição, Editora Revista dos tribunais. São Paulo-SP. 2005.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas; ROTH, Ronaldo João e COSTA, Ilton Garcia. (coord.). *Direito Militar: Doutrinas e Aplicações..* São Paulo: Campus-Grupo Elsevier. 2011
- PESSOA, Mário. *O Direito da segurança nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.
- PRADO, Geraldo. Coordenador. *Segurança Pública e Democracia, Aspectos Constitucionais das políticas públicas de Segurança*. ed. Editora lúmen Juris – Rio de Janeiro – 2007.
- ROLIM, Marcos. *A síndrome da Rainha Vermelha. Policiamento e Segurança pública no século XXI*. ed. Oxford. Rio de Janeiro - RJ. 2006.
- RONDON FILHO, Edson Benedito. Processo cíclico de inteligência. In: CASTRO, Clarindo Alves de; RONDON FILHO, Edson Benedito (coords). *Inteligência de Segurança Pública: um xeque mate na Criminalidade*. Curitiba: Juruá, 2009
- SANTIN, Valter Foletto, *Controle judicial da Segurança pública Eficiência do serviço na prevenção e repressão do crime*. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2004.
- _____. SANTIN, Valter Foletto. *A participação do Ministério Público e do cidadão na política de segurança pública*. In *Justitia*. (193). São Paulo. Jan./Mar. 2001
- SANTOS, Altamiro J. dos. *Direito de Segurança pública e Legítima Defesa Social*. ed. LTr. São Paulo. 2006.
- SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2007
- SEGAL, Robert Lee. *Direitos Humanos. Cidadania e Segurança Pública. Conexões do Século XXI* – Rio de Janeiro. Letra Capital Editora 1970.
- SILVA MARTINS, Ives Gandra da; MENDES, Gilmar Ferreira e NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). *Tratado de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Vol. IV. Q-Z, 12. Rio de Janeiro: Forense, 1997
- SILVA, Jorge da. *Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova Ordem Constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990
- SILVA, Jorge da. *Segurança pública e polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 2003
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006
- SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006
- SOUZA NETO, Claudio Pereira de. *A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas*. Estudo dedicado à Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Rio de Janeiro. 2010.
- SOUZA, Marcelo Ferreira. *Segurança Pública e Prisão Preventiva no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2008.
- SULOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. *Segurança Pública e Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007
- SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e Política Criminal*. ed. Juruá. Curitiba-PR. 2010.
- TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. nº 209
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 11ª ed. rev. e ampl. 1997
- TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Prática Processual Penal*. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2006
- ZAUERUCHA, Jorge. *FHC, Forças Armadas e polícia: entre O autoritarismo e a democracia 1999-2002*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho; coordenação (É ISSO MESMO?) de J.J. Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho; coordenação de J.J. Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997
 ZUSE, Julio Oscar. Metodologia de produção de conhecimento de inteligência. Apostila-CEISP. UFMT, 2006

Normativos e portais da Internet

Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995 - define a competência da Polícia Rodoviária Federal e dá outras providências.

Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927 - previdencia sobre o Conselho da Defesa Nacional

Decreto nº 2.802, de 13 de outubro de 1998 - aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça e dá outras providências.

Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934 Dá organização ao Conselho da Defesa Nacional

Decreto nº 2910, de 20 de dezembro de 1998 - estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências.

Decreto nº 3.448, de 5 de maio de 2000 - cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência e dá outras providências (revogado pelo Dec. nº 3.695, de 21.12.00).

Decreto nº 3.493, de 29 de maio de 2000 - aprova a Estrutura do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, na parte referente à organização da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, o seu Quadro Resumo de Custos dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas, e dá outras providências.

Decreto nº 3.897, de 24 de agosto 2001 - fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências

Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002 Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências.

Decreto nº 60.664, de 02 de maio de 1967, cria o Centro de Informações do Exército-CIE

Decreto nº 66.608, de 20 de maio de 1970 cria o Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica.

Decreto nº 68.448/71.

Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 - Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200).

Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 - Código de Processo Penal Militar

Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 - reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências.

- CAPÍTULO

III

Do Pessoal das Polícias Militares

Decreto-lei nº 9.975, de 06 de setembro de 1946.

Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Institui o Código Civil.

Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002 Dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição.

Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964 - reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública e dá outras providências.

Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965 Dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal.

Lei nº 7.102, de 20 de Junho de 1983 Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências.

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 – dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Lei nº 9.017, de 30 de março de 1995 - estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração da cocaína em suas diversas formas e de outras substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e altera dispositivos da Lei

http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=57027. Acesso em: 28 de maio de 2011

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE9CFF814ITEMID006F145729274CFB9C3800A065051107PTBRNN.htm>. Acesso em 07 de junho de 2011

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ26B5664AITEMID393533620D2B410F848C052DFF5DA447PTBRIE.htm>. Acesso em 01/06/2011

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ29458478ITEMIDC3C881582F544A69B146CD18BE945941PTBRIE.htm>. Acesso em 01 de junho de 2011