

SEMINÁRIO III – DERECHO PUBLICO

SEGURANÇA PÚBLICA, RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL



RODRIGO LARIZZATTI: Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino - UMSA, em Buenos Aires. Delegado de Polícia Civil do Distrito Federal, desde 1999, e professor de Direito Criminal da Escola Superior de Polícia Judiciária do DF - ESUP/ADEPOL, da Academia de Polícia Civil do DF - APC/PCDF, do Grancursos e do IMPCursos. Graduado Bacharel em Direito pela Universidade Paulista - SP em 1995, pós-graduado Especialista em Metodologia do Ensino Superior pela Universidade Católica de Brasília - UCB em 2001 e Especialista em Gestão Policial Judiciária pela Academia de Polícia Civil do Distrito Federal - APC/PCDF e Faculdade Fortium em 2008. Autor do livro COMPÊNDIO DE DIREITO PENAL, publicado pela Editora Grancursos e destinado à preparação para concursos públicos.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	02
CAPÍTULO 1 – CONSTITUCIONALISMO	03
Constituição	04
Ferdinand Lassalle e “os fatores reais do poder”	05
CAPÍTULO 2 – DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA	07
Valor Jurídico da Segurança Pública	08
A Ordem Pública	10
CAPÍTULO 3 – RESPONSABILIDADE ESTATAL	13
Soberania	14
CONCLUSÃO	16
BIBLIOGRAFIA	17

INTRODUÇÃO

A evolução dos Estados Contemporâneos ao ponto em que se encontram na atualidade em muito deriva do movimento constitucionalista iniciado no Velho Continente entre os séculos XVIII e XIX, quando o respeito e a prescrição formal de diversos interesses sociais passaram a ser exigidos pelos cidadãos, como forma de moldar a estrutura e o funcionamento de uma Nação.

“Segurança Pública” é a garantia que o Estado proporciona para a preservação da Ordem Pública diante de toda espécie violação, constituindo um conjunto de processos políticos e jurídicos, destinados a garantir a convivência dos homens em sociedade. É uma função pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o intuito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações de criminalidade e violência, efetivas ou potenciais, bem como garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

É direito constitucional de todo cidadão, previsto na Carta Magna e que por isso deve ser assegurado primeiramente pelo Estado através dos seus organismos de fiscalização e controle, no exercício do chamado *Poder de Polícia*.

CAPÍTULO 1 – CONSTITUCIONALISMO

O termo Constitucionalismo possui vários significados, e embora se encaixe numa perspectiva jurídica, tem longo e robusto alcance sociológico. Apresenta como principais características a limitação de poderes dos órgãos governantes e a imposição das leis escritas, sendo o princípio fundamental da organização social do Estado, no denominado *Império da Lei*.

Movimento social, político, jurídico e ideológico, emergido na Europa nos séculos XVIII e XIX, a partir do qual surgiram as constituições nacionais, estabelecendo normas fundamentais de um ordenamento jurídico de um Estado. Conferiu sustentação à limitação do poder, inviabilizando que os governantes possam fazer prevalecer seus interesses e regras na condução do Estado.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho salienta que foi um momento histórico em se reconheceu que o Homem poderia alterar a organização política do Estado, o modelando segundo princípios racionais, estabelecendo para esta uma Constituição, forçosamente consagrada num documento escrito¹.

Nas Américas, o rompimento das sujeições coloniais impôs a adoção de Constituições escritas, em que, abandonando a organização histórica, a vontade dos libertadores pudesse fixar as regras básicas da existencia independente. Sem dúvida, o constitucionalismo na América procede da mesma orientação que o europeu. Aqui, porém, a Constituição escrita era exigencia da própria independencia, pois esta implicava o rompimento dos costumes e a destruição das instituições políticas tradicionais².

Alexandre de Moraes aponta que os dois traços marcantes do movimento constitucionalista foram a *organização do Estado* e a *limitação do poder estatal, por meio da previsão de direitos e garantias fundamentais*. O Direito Constitucional é fundamental à organização e ao funcionamento do Estado, articulando seus elementos essenciais e estabelecendo as bases de sua estrutura política³.

CONSTITUIÇÃO

Marcus Cláudio Acquaviva informa que *em termos jurídico-políticos, a constituição é a lei fundamental do Estado, lei que um povo impõe aos que o governam, para se garantir contra o despotismo destes*⁴.

Michel Temer preleciona que, em termos restritos, Constituição significa o “corpo”, a “estrutura” do Estado, sendo nela que encontramos suas partes componentes, de forma que é apenas através da sua análise que se possibilita o verdadeiro conhecimento do Estado⁵.

Ferreira Filho emprega o termo *Constituição Total*, aplicado ao Estado, quando afirma que em sua acepção geral pode significar sua organização fundamental total, social, política, jurídica e econômica⁶.

Quanto ao seu conteúdo, este varia de acordo com as circunstâncias históricas e os fatores e natureza política, ideológica e econômica. Assim, para ser bem

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 23ª edição, 1996, p. 03.

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p. 07.

³ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 28ª edição, 2012, p. 01.

⁴ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário jurídico brasileiro*. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 8ª edição, 1995, p. 383.

⁵ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 20ª edição, 2005, p. 15.

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p. 10.

entendida, uma constituição deve ser analisada sob dois aspectos: 1) como ordenamento jurídico estruturador do Estado; 2) como objeto das ideologias que, predominantemente num dado momento histórico, são recolhidas pelo legislador constituinte⁷.

O Estado Constitucional se qualifica pelas características de ser *Estado de direito* e *Estado democrático*. No Estado de direito encontra-se a primazia da lei, num sistema hierárquico de normas para preservar a segurança jurídica, assim como a sua observância obrigatória pelos entes da administração pública; há ainda a separação de poderes como garantia de controle sobre eventuais abusos, e o reconhecimento da personalidade jurídica do Estado como sujeito de relações com os cidadãos, detentores de direitos e garantias fundamentais, incorporados à ordem constitucional⁸.

O Estado democrático busca, prioritariamente, afastar a natural tendência humana ao despotismo e à concentração de poder, devendo se reger por normas democráticas, com eleições livres e periódicas, assim como pelo respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais. Tem por princípio a observância da integral participação dos cidadãos na vida política do Estado, garantindo o respeito à soberania popular⁹.

FERDINAND LASSALLE E “OS FATORES REAIS DO PODER”

Ferdinand Lassalle, num sentido sociológico, ao procurar descrever a essência da Constituição, revela que ela se sustenta especialmente nos *fatores reais do poder* que regem a sociedade, configurando a *força ativa* e eficaz que informa todas as leis e instituições vigentes¹⁰.

Juntam-se esses fatores *reais* do poder, os escrevemos em uma folha de papel e eles adquirem expressão *escrita*. A partir desse momento, incorporados a um papel, não são simples fatores *reais do poder*, mas sim verdadeiro *direito* – instituições *jurídicas*. Quem atentar contra eles, atenta contra a lei, e por conseguinte é punido¹¹.

O instrumento do poder político está *organizado* e pode reunir-se a qualquer momento, podendo ser utilizado a qualquer hora do dia ou da noite. Todavia, o real poder que se apóia na essência de uma nação, e que é infinitamente maior, está

⁷ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Op. cit., p. 394.

⁸ MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 05.

⁹ MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 06.

¹⁰ LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 4ª edição (Pref. Aurélio Wander Bastos), 1998, p. 26.

¹¹ LASSALLE, Ferdinand. Op. cit., p. 32.

desorganizado, desnudando-se na vontade do povo e no seu grau de acometimento. Diante da iminência de uma ação, é impossível contar a soma daqueles que irão defendê-la¹².

Uma força organizada pode sustentar-se anos a fio, sufocando o poder, muito mais forte, porém desorganizado, do país. Mas a população um dia, cansada de ver os assuntos nacionais tão mal administrados e pior regidos e que tudo é feito contra a sua vontade e os interesses gerais da nação, pode se levantar contra o poder organizado, opondo-lhe sua formidável supremacia, embora desorganizada.

Tenho demonstrado a relação que guardam entre si as duas constituições de um país: essa *constituição real e efetiva*, integralizada pelos fatores reais de poder que regem a sociedade, e essa outra constituição escrita, à qual, para distingui-la da primeira, vamos denominar *folha de papel*¹³.

(...)

Todos os países possuem ou possuíram sempre e em todos os momentos da sua história uma *Constituição real e verdadeira*. A diferença nos tempos modernos – e isto não deve ficar esquecido, pois tem muitíssima importância – não são as constituições reais e efetivas, mas sim as *constituições escritas nas folhas de papel*.

De fato, na maioria dos Estados modernos, vemos aparecer, num determinado momento da sua história, uma *Constituição escrita*, cuja missão é a de estabelecer *documentalmente*, numa folha de papel, todas as instituições e princípios do governo vigente¹⁴.

Desta forma, os problemas de ordem constitucional não são de *direito*, de mas de *poder*, eis que a verdadeira *Constituição* de um país se lastrea nos fatores reais e efetivos do poder vigente, sendo que as constituições escritas não possuem valor ou durabilidade se não exprimirem fielmente estes valores sociais.

Versando sobre os problemas de poder, a doutrina de Dalmo de Abreu Dallari ensina que:

O problema do poder é considerado por muitos como o mais importante para qualquer estudo da organização e do funcionamento da sociedade, havendo mesmo quem o considere o núcleo de todos os estudos sociais. Na verdade, seja qual for a época da história da Humanidade ou o grupo humano que se queira conhecer, será sempre indispensável que se dê especial atenção ao fenômeno do poder¹⁵.

¹² LASSALLE, Ferdinand. Op. cit., p. 36.

¹³ LASSALLE, Ferdinand. Op. cit., p. 37.

¹⁴ LASSALLE, Ferdinand. Op. cit., p. 41.

¹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2ª edição, 1998, p. 16.

CAPÍTULO 2 – DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA

No universo da teoria jurídica o sentido da palavra “segurança” está sempre relacionado à garantia, proteção, estabilidade.

José Afonso da Silva, ao tratar do direito à segurança¹⁶ informa que ele está previsto em diversos momentos da Constituição, como na segurança do *domicílio* – art. 5º, inciso XI¹⁷; segurança das *comunicações pessoais* – art. 5º, inciso XII¹⁸; assim como

¹⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, 2004, p. 435 – 437.

¹⁷ CF – Art. 5º, inciso XI. A casa é asilo *inviolável* do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial.

a segurança em *matéria penal* – art. 5º, incisos XXXVII a XLVII¹⁹, dentre inúmeros outros.

A Segurança Pública trata especificamente da manutenção da *ordem pública* interna, como preleciona José Afonso da Silva.

A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa 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 e seus legítimos interesses. Na sua dinâmica, *é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas*²⁰.

VALOR JURÍDICO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Na última década, a questão da Segurança Pública passou a ser considerada problema fundamental e principal desafio ao Estado de Direito no Brasil, ganhando enorme visibilidade pública e estando presente nos debates tanto de especialistas como do público em geral. O problema da segurança não pode mais estar adstrito apenas ao repertório tradicional do Direito e das instituições da Justiça, devendo passar pelo fortalecimento da capacidade do Estado em gerir a violência, bem como pelo alongamento dos pontos de contato das instituições públicas com a sociedade civil e com a produção acadêmica mais relevante à área²¹.

¹⁸ CF – Art. 5º, inciso XII. É *inviolável* o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal

¹⁹ CF – Art. 5º, incisos XXXVII - não haverá júzo ou tribunal de exceção; XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados: a) a plenitude de defesa; b) o sigilo das votações; c) a soberania dos veredictos; d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida. XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal; XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu; XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais; XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei; XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático; XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido; XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: a) privação ou restrição da liberdade; b) perda de bens; c) multa; d) prestação social alternativa; e) suspensão ou interdição de direitos; XLVII - não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis.

²⁰ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 758.

²¹ Disponível em <http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca> Acesso em 28 de março de 2012.

O direito à segurança é expresso na Constituição da República Federativa do Brasil, que em seu preâmbulo preleciona, *in verbis*: “*Nós, 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*” (grifos nossos).

Não suficiente, roga o *caput* do art. 5º, *in verbis*: “*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 (...)*” (grifos nossos). Também o art. 6º dispõe, *in verbis*: “*São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, **a segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição*” (grifos nossos).

O art. 144 dispõe, *in verbis*: “*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 (...)*” (grifos nossos).

Ao prefaciar a 1ª edição da obra “Bem Jurídico-Penal e Constituição”, de autoria de Luiz Regis Prado, José Cerezo Mir salientou que:

Na seleção dos bens jurídicos tutelados pelo Direito Penal e nas formas de agressão diante das quais devem ser protegidos, desempenham um papel decisivo, ao lado das concepções ético-sociais e jurídicas, as orientações políticas dominantes em uma sociedade, num determinado momento histórico. Estas orientações políticas têm reflexo na Constituição, nos regimes democráticos. Na Carta Constitucional se reconhece a dignidade da pessoa humana e se assegura a proteção aos direitos e liberdades fundamentais dela emanados. Se não se trata de um Estado meramente liberal, mas social e democrático de Direito, como ocorre na Espanha e no Brasil, encontram-se estampados também na Constituição outros direitos essenciais para a promoção do bem-estar económico, social e cultural dos cidadãos.

(...)

É certo que na Carta espanhola e brasileira se reconhece a supremacia dos valores individuais sobre os supraindividuais, cujo portador é a sociedade ou o Estado, mas ao se estabelecer um Estado social e democrático de Direito, os interesses sociais podem dar lugar

a limitações e a condicionamentos dos interesses e direitos individuais²².

Há que ser considerado o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que não se limita à esfera o Direito Administrativo, como bem ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Embora possa parecer que o princípio da supremacia do interesse público tenha sido criado no âmbito do direito administrativo, na verdade ele antecede em muitos séculos o nascimento desse ramo do direito, que somente começou a se formar como ramo autônomo em fins do século XVIII, com a formação do Estado de Direito. Com efeito, a idéia da existência de interesses gerais diversos dos interesses individuais encontra suas origens na antiguidade greco-romana²³.

O interesse público se relaciona diretamente com a idéia axiológica do *bem comum*, e considera um conjunto de valores humanos feitos de *direitos e deveres*, que não podem privilegiar uns em detrimento de outros. O bem comum precisa se adaptar conforme o progresso da época, voltando-se para o futuro, oferecendo aos indivíduos os valores de ordem e justiça, servindo ainda como um fundamento e uma limitação ao poder público²⁴.

É incontestável que todo cidadão vivente num Estado Democrático de Direito, e cumpridor de suas obrigações individuais e sociais, tem amplo e irrestrito direito à segurança, que deve ser garantida pelo Estado através da adoção das necessárias políticas públicas para assegurar sua existência e legitimidade.

A ORDEM PÚBLICA

Para a constituição de uma sociedade, como bem ilustra Dallari, não é suficiente a reunião de pessoas, sendo indispensável ainda que essas pessoas se tenham unido em busca de uma finalidade, o *bem comum*²⁵, e inexoravelmente, podemos destacar a segurança pública como um objetivo a ser alcançado pelo Estado e sua sociedade organizada.

²² in PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico-penal e Constituição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 5ª edição, 2011, p. 7 e 8.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella et al. *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 86.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella et al. Op. cit., p. 90 e 91.

²⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 13.

Lincoln D'Aquino Filocre informa que a expressão Segurança Pública aglutina dois aspectos, um essencialmente *político*, com o estabelecimento das metas a serem alcançadas para a consecução do equilíbrio de convivência social e da manutenção da Ordem Pública; e outro, *executório*, com a concretização dos procedimentos escolhidos. A elaboração da *Política de Segurança Pública* incumbe ao Estado, ao passo que sua execução pode ser realizada por este, ou através de mecanismos de controle, pelo setor privado. Não é uma área estranha ao Direito e sua introdução como programa de ação no universo do Direito Público supera a idéia de uma norma geral e abstrata. Norma e política importam ao Direito, tendo cada qual sua concepção, estática e dinâmica, respectivamente. A política tem especial interesse ao Direito ao definir o conteúdo do conjunto das normas que efetivamente reflitam o interesse social e os fins a serem alcançados, servindo de alimento à teoria jurídica²⁶.

No combate da criminalidade violenta há o emprego de mecanismos igualmente violentos, de forma que na essência não há distinção entre o ato de quem pratica a violência daquele que a reprime. A diferença está na *finalidade*, pois enquanto o delito ocorre em nome de um determinado indivíduo ou grupo, o combate visa a proteção dos interesses coletivos e sociais, em especial a *sobrevivência da sociedade livre*²⁷.

A *violência* legitimada alcança direitos naturais do cidadão que cumpre suas obrigações sociais e é reconhecido pelo Estado como sujeito de direitos. Por ilustração temos a limitação da inviolabilidade do domicílio, das comunicações, do sigilo bancário e fiscal, cujo exercício é respeitado conforme o interesse social. Essa modalidade de violação existe e é amparada pelas mais diversas legislações penais, de forma que cabe ao Estado, na garantia que lhe é peculiar em assegurar a Segurança Pública, fomentar estes instrumentos.

Isto posto, a Segurança Pública deve ser considerada como um *sistema* integrado, num processo que compartilha componentes e ferramentas estatais preventivas e repressivas, com o objetivo da consecução da Justiça e manutenção da Ordem Pública social, e a conseqüente serenidade e tranquilidade de convívio, consoante o ordenamento jurídico, os preceitos e os costumes que regulam as relações sociais.

²⁶ FILOCRE, Lincoln D'Aquino. *Direito de segurança pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública*. Coimbra: Almedina, 2010, p. 59 – 61.

²⁷ FILOCRE, Lincoln D'Aquino. Op. cit., p. 65.

Para Marcus Cláudio Acquaviva, o conceito de Ordem Pública é impreciso e variável, podendo-se contudo afirmar que implica a procedência do interesse geral, público ou social, sobre o individual.

A dificuldade de conceituação da ordem pública reside no fato de que esta se assenta na *valoração jurídica vigente em dado momento histórico*. Do fato de que a ordem pública está indissoluvelmente ligada aos valores sociais vigentes deriva, como consequência natural, sua mutação no espaço e no tempo, destacando-se, neste sentido, a ampliação moderna do seu conteúdo, paralela ao retrocesso do individualismo liberal, perante as diversas ideologias de tipo “social” próprias do Estado contemporâneo²⁸.

Norberto Bobbio ao tratar do conceito de Ordem Pública, preleciona que:

Em primeiro lugar, no direito público defende-se desde há muito tempo uma concepção *material* ou objetiva da Ordem Pública que é semelhante à que vigora na área política. A Ordem Pública é concebida ao mesmo tempo como uma *circunstância de fato* como um *fin* do ordenamento político e estatal e nesse sentido o encontramos na legislação administrativa, policial e penal como sinônimo de *convivência ordenada*, segura, pacífica e equilibrada, isto é, normal e conveniente aos princípios gerais de ordem desejados pelas opções de base que disciplinam a dinâmica de um ordenamento. Nessa hipótese, Ordem Pública constitui objeto de regulamentação pública para fins de tutela preventiva, contextual e sucessiva ou repressiva, enquanto que a jurisprudência tende a ampliar o conceito "material" de Ordem pública até fazer incluir nele a execução normal das funções públicas ou o normal funcionamento das instituições como a propriedade, de importância publicitária (*ordem legal constituída*).

(...)

Além do aspecto objetivo da tranquilidade social, política e econômica ligada à convivência "ordenada", a temática da Ordem pública é importante sob o perfil das possíveis repercussões consequentes sobre a esfera jurídica dos vários sujeitos de um ordenamento.²⁹

A Ordem Pública é assim constituída pelas condições mínimas necessárias a uma conveniente vida social, permeando pela segurança pública, salubridade pública e tranquilidade pública. Se materializa pelo convívio social pacífico e harmônico, pautado pelo interesse público, pela estabilidade das instituições e pela observância dos direitos individuais e coletivos.

²⁸ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Op. cit., p. 892.

²⁹ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª edição (tr. Carmen C. Varriale et al), 1998, p. 851.

CAPÍTULO 3 – RESPONSABILIDADE ESTATAL

O Estado Democrático e Social de Direito é quem soberanamente deve garantir o direito à Segurança Pública, para o que é dotado de aparelhos e instrumentos institucionais criados com este mister, como as Polícias, o Ministério Público, o Poder Judiciário e o Sistema Penitenciário, dentre outros.

Luís Flavio Saporì informa que:

Temos, pois, um fluxo de atividades concatenadas e sucessivas que definem o papel do Estado na consecução da ordem pública nas diversas sociedades contemporâneas. Nesse sentido, pode-se dizer que o arranjo institucional da segurança pública compõe um complexo sistema organizacional e legal que por sua vez divide-se em subsistemas com características próprias e singulares, mas que estão articulados, em princípio, por uma divisão de trabalho e complementaridade de funções. Estão inseridos nesse processo sistêmico o subsistema policial, o subsistema judicial e o subsistema prisional³⁰.

Entretanto, é imprescindível considerar que o aparelho repressivo estatal, sozinho, não atende as necessidades de controle de contenção dos índices da criminalidade, necessitando ser aliado aos denominados *Aparelhos Ideológicos de Estado* (AIE), preconizados por Louis Althusser, para gerar efetividade. São instituições distintas e especializadas, formadas pela religião, escolas, família, política, agremiações sindicais, meios de comunicação e de informação, cultura etc. Existe apenas um aparelho repressivo, monopolizado pelo Estado, e são vários os aparelhos ideológicos, de domínio privado. Enquanto o aparelho repressivo funciona especialmente pela violência, os aparelhos ideológicos funcionam prioritariamente pela *ideologia*³¹. Para Althusser, *nenhuma classe pode, de forma duradoura, deter o poder do Estado sem exercer ao mesmo tempo sua hegemonia sobre e nos aparelhos ideológicos do Estado*³².

SOBERANIA

Conforme Jean Bodin³³, *soberania* refere-se à entidade que não conhece superior na ordem externa, nem igual na ordem interna. Desta forma, é a faculdade de impor aos outros uma determinação, à qual têm dever de obediência, não podendo ser limitada no tempo e não estando sujeita à condições ou encargos. É una e indivisível, própria e não delegada, irrevogável, suprema na ordem interna e independente na ordem internacional.

³⁰ SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 43.

³¹ ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Edições Graal (tr. Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro), 1985, p. 67 – 69.

³² ALTHUSSER, Louis. Op. cit., p. 71.

³³ JEAN BODIN (☆ Angers, 1530 — † Laon, 1596) foi um jurista francês, membro do Parlamento de Paris e professor de Direito em Toulouse, considerado por muitos o *pai* da Ciência Política devido a sua teoria sobre soberania, pragmatizada através da obra “Les Six Livres de la République”.

Seu conceito é uma das principais bases de existência do Estado Moderno, fundamental para sua definição.

Todavia, para Dallari:

O conceito de soberania, claramente afirmado e teoricamente definido desde o século XVI, é um dos que mais têm atraído a atenção dos teóricos do Estado, filósofos do direito, cientistas políticos, internacionalistas, historiadores das doutrinas políticas, e de todos quantos se dedicam ao estudo das teorias e dos fenômenos jurídicos e políticos. Por isso mesmo, deu margem ao aparecimento de uma tão farta bibliografia e à formulação de uma tal multiplicidade de teorias que acabou sendo prejudicado, tornando-se cada vez menos preciso e dando margem a todas as distorções ditadas pela conveniência. Essas distorções têm sido uma consequência, sobretudo, da significação política do conceito, que se encontra na base de seu nascimento e que é inseparável dele, apesar de todo o esforço, relativamente bem sucedido, para discipliná-lo juridicamente. Atualmente, porém, não obstante a imprecisão e as controvérsias, a expressão soberania vem sendo largamente empregada na teoria e na prática, às vezes até mesmo para justificar as posições de duas partes opostas num conflito, cada uma alegando defender sua soberania³⁴.

De qualquer forma, o conceito de soberania sempre se relaciona a autonomia, independência e liberdade, um poder inderrogável do Estado

A manutenção e a garantia da ordem social permitem o alcance da almejada harmonia de convívio, e propiciam que todos os cidadãos possam evoluir individualmente enquanto sujeitos sociais. É por isso um *dever soberano* do Estado, que precisa se manter apto a realizar toda e qualquer alteração nas pertinentes políticas públicas, inclusive com proposições de alterações legislativas.

O dever do Estado é confirmado por decisão do Supremo Tribunal Federal, conforme ilustra Gabriel Dezen.

O STF julgou inconstitucional lei estadual que criava taxas de exercício do poder de polícia e de utilização dos serviços prestados pelos órgãos de segurança pública e defesa da cidadania. Entendeu-se, no caso, que a segurança pública somente pode ser sustentada por impostos, dado que consubstancia dever do Estado e direito de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio³⁵.

³⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 30.

³⁵ DEZEN JUNIOR, Gabriel. *Constituição federal interpretada*. Niterói: Ímpetus, 2010, p. 1171 e 1172.

CONCLUSÃO

Michel Temer ensina que a interpretação das normas constitucionais deve levar em conta todo o sistema, enfatizando-se os princípios considerados pelo constituinte, bem como o sentido por ele atribuído às palavras do texto constitucional, aferição que somente é possível através de um exame do *todo normativo*. Para o

doutrinador, todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia, algumas de eficácia jurídica e social, outras, apenas jurídica³⁶.

As normas que regulam a segurança pública, enfatizadas as de caráter constitucional, possuem especial importância no mundo jurídico, individual e social, guardando eficácia ampla num Estado Social Democrático. Direcionam as políticas públicas e as medidas que devem ser adotadas neste sistema integrado, que trabalha com diversos segmentos, públicos e privados.

Mediante sua função Legislativa, o Estado necessita gerir a criação normativa pelos interesses legítimos da sociedade que representa e administra, aumentando ou diminuindo o rigor das leis penais, bem como flexibilizando as exigências criadas por algumas normas administrativas pertinentes à ação de confronto, conforme os anseios e clamores por Justiça e Segurança Pública.

O artigo 5º da Declaração Universal dos Direitos dos Povos dispõe que *todo povo tem o direito imprescritível e inalienável à autodeterminação*. Essa declaração tem como princípio que não são os Estados que estabelecem as regras de tais direitos, mas sim os próprios povos, com suas demandas e exigências.

BIBLIOGRAFIA *

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio.

1995 *Dicionário jurídico brasileiro*.
São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 8ª edição, 1466 pp.

ALTHUSSER, Louis.

1985 *Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado*.
Rio de Janeiro: Edições Graal (tr. Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro), 128 pp.

³⁶ TEMER, Michel. Op. cit., p. 23.

- BOBBIO, Norberto.
1998 *Dicionário de política.*
Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª edição (tr. Carmen C. Varriale *et al*), 1330 pp.
- DALLARI, Dalmo de Abreu.
1998 *Elementos de teoria geral do Estado.*
São Paulo: Saraiva, 2ª edição, 110 pp.
- DEZEN JUNIOR, Gabriel.
2010 *Constituição federal interpretada.*
Niterói: Ímpetus, 1536 pp.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *et al.*
2010 *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo.*
São Paulo: Atlas, 411 pp.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves.
1996 *Curso de direito constitucional.*
São Paulo: Saraiva, 23ª edição, 322 pp.
- FILOCRE, Lincoln D’Aquino.
2010 *Direito de segurança pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública.*
Coimbra: Almedina, 162 pp.
- LASSALLE, Ferdinand.
1998 *A essência da constituição.*
Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 4ª edição (Pref. Aurélio Wander Bastos), 53 pp.
- MORAES, Alexandre de.
2012 *Direito constitucional.*
São Paulo: Atlas, 28ª edição, 956 pp.
- PRADO, Luiz Regis.
2011 *Bem jurídico-penal e Constituição.*
São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 5ª edição, 127 pp.
- SAPORI, Luís Flávio.
2007 *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas.*
Rio de Janeiro: Editora FGV, 207 pp.
- SILVA, José Afonso da.
2004 *Curso de direito constitucional positivo.*
São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, 900 pp.
- TEMER, Michel.
2005 *Elementos de direito constitucional.*
São Paulo: Malheiros Editores, 20ª edição, 228 pp.

SÍTIOS VIRTUAIS

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA

<http://www.observatoriodeseguranca.org/>

* As referências e informações contidas nas notas de rodapé, não pertinentes às obras bibliográficas e sítios virtuais elencados, foram obtidas através de pesquisas e consultas a diversas enciclopédias e fontes livres do conhecimento, em especial as disponíveis na rede mundial de computadores, como: <http://www.britannica.com>, <http://www.newworldencyclopedia.org>, <http://www.encyclopedia.com>, <http://www.wikipedia.org>, <http://www.infopedia.pt>, <http://www.novacriminologia.com.br>.