

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL

ADRIANA FASOLO PILATI

ALESSANDRA VANESSA TEIXEIRA

MARIA RAFAELA JUNQUEIRA BRUNO RODRIGUES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

C928

Criminologias e política criminal [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Adriana Fasolo Pilati; Alessandra Vanessa Teixeira; Maria Rafaela Junqueira Bruno Rodrigues. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-844-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Criminologias. 3. Política criminal. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL

Apresentação

Muito nos alegrou a coordenação do Grupo de Trabalho 'Criminologias e Política Criminal', que – em grande sinergia entre os presentes – consignou expressivas pesquisas científicas com senso crítico apurado. As pesquisas vislumbraram harmonia com o próprio evento que tinha como mote 'Acesso à Justiça, Solução de Litígios e Desenvolvimento', no XXX Congresso Nacional do CONPEDI, realizado entre os dias 15, 16 e 17 de novembro de 2023. Isso significava trazer a temática criminal sob novos olhares e desafios, aspecto que se concretizou em brilhantes apresentações.

De plano, tivemos a abordagem sobre 'Perigo Amarelo, Crimigração e Indesejáveis Contemporâneos', na qual se evidenciou os perigos da intersecção entre a política criminal e a migratória, denominada crimigração; apontando paralelos históricos e internacionais com o intuito de compreender a realidade dos imigrantes no Brasil. Abordou o contexto da imigração japonesa, nomeada perigo amarelo, durante o governo de Getúlio Vargas, Estado Novo.

Em 'Segurança Pública como Dever, Direito e Responsabilidade: a Densificação Jurídica em um Campo em Disputa' a preocupação foi em densificar conceitos com base em uma leitura constitucional amparada nos princípios de interpretação constitucional e nos estudos sociológicos que tratam do conceito de segurança pública e políticas de segurança pública. O texto constitucional concebe, portanto, a segurança pública sob três dimensões: i) dever estatal; ii) direito e iii) responsabilidade de todos.

A terceira apresentação, dita 'A Discriminação Indireta na Repressão Policial e o Dever de Adaptação Razoável no Auto de Resistência pelo Juiz', analisou a questão da discriminação indireta nas ações policiais no Brasil, com ênfase na análise do "auto de resistência" enquanto instrumento jurídico. Revelou-se uma preocupante tendência de aumento nas mortes violentas resultantes de intervenções policiais, com uma marcante desproporcionalidade racial: 79% das vítimas são de origem negra. A pesquisa vai além do princípio clássico da igualdade, focando nos prejuízos reais sofridos por grupos discriminados, e destaca a necessidade de uma "adaptação razoável" no contexto jurídico, especialmente em relação aos direitos fundamentais.

Na continuidade, tivemos o artigo ‘A Teoria da Racionalidade Penal Moderna e o Adolescente Infrator: as Vulnerabilidades do Infrator e uma Análise de Dados no Âmbito da Justiça Juvenil na Comarca de São Luís’, no qual o objetivo central foi investigar as vulnerabilidades de adolescentes esquecidos pelas famílias, pela sociedade e pelo Estado, dada a carência de políticas públicas eficazes e baixa integração entre aquelas existentes, o que dificulta o acesso à educação de qualidade, provoca evasão escolar e escassez do controle social informal e formal, permitindo a inserção deles no mundo do crime. Ao final, foram apresentadas sugestões de políticas integralizadoras no tratamento do infrator.

A quinta apresentação tratou da ‘Medida de (In)Segurança: a Inconstitucionalidade da Medida de Segurança Penal no Direito Brasileiro’, na qual se expôs acerca dos elementos e natureza da Medida de Segurança aplicada aos inimputáveis acometidos de doenças mentais, fazendo uma distinção entre os que acreditam que este teria um caráter punitivo ou não na atual legislação penal brasileira, em conformidade com a Lei de Execução Penal e a Lei da Reforma Psiquiátrica. O trabalho critica a forma como a Medida de Segurança penal atropela os princípios basilares da aplicação da lei penal, sob a égide de prevenção especial, em desrespeito aos indivíduos já vitimizados pela sua condição médica e social.

Na sequência, o artigo ‘Iure et Insania: Uma Breve História do Tratamento da Loucura da Sociedade Ocidental Clássica à Moderna’ trouxe o debate sobre os principais pontos dos períodos clássico ao moderno onde a interpretação do conceito de loucura e os tratamentos dos doentes mentais sofreu mudanças significativas, principalmente para o Direito, que hoje é responsável por assegurar um tratamento digno ao doente psíquico, independente da sua condição ou do cometimento de eventuais delitos.

Outra importante discussão, denominada ‘Imputação de Crimes ao Dirigente Praticados pelos Subordinados’, analisou a responsabilidade criminal dos/as dirigentes nas organizações públicas e privadas sobre os atos realizados pelos seus subordinados no âmbito do Direito Penal. Os resultados da pesquisa evidenciaram que, na esfera do Direito Penal, a imputação da responsabilidade criminal é restrita ao concurso do agente na forma omissiva ou comissiva e somente pode ocorrer nos marcos da norma legal, que no presente caso, apresenta lacunas e ambiguidades que dificultam o tratamento da matéria na esfera jurídica.

A oitava apresentação, intitulada ‘Os Estudos Pioneiros sobre Criminologia, Negritude, Racismo e Direito no Brasil: 1971-2000’ abordou uma possível invisibilidade das/os autoras/es negras/os e das temáticas relativas a negritude e racismo na produção científica na área do direito como forma de prevalência de possíveis estruturas do racismo institucional na pós-graduação brasileira. O trabalho buscou desmistificar as nuances que permeiam a presença

/ausência da negritude, seja na qualidade de sujeito histórico e ator do campo científico, seja na forma de temáticas relevantes e inviabilizadas.

Após, o artigo ‘Política Criminal sob a Ótica da Brevidade e Eficiência’ discutiu, dentro do âmbito da política criminal local, os fatores influenciadores de sua eficiência em decorrência do caráter limitado dos recursos públicos, assim como a busca da efetividade do direito penal em seu sentido amplo, qual seja o da paz social. Destacou que é necessário o manejo entre a celeridade e eficiência administrativa conjuntamente com a proteção das garantias constitucionais, em especial o da dignidade da pessoa humana, a fim de que o processo não perca as bases da criminologia em prol de um gerencialismo puro, negligenciando o cidadão à um mero objeto de administração.

Outro tema, muito atual e relevante, foi abordado em ‘Cultura do Medo e Criminologia Radical: o Proletariado como Protagonista do Temor’ que analisou a seletividade do sistema punitivo, com foco no impacto sobre o proletariado e sua influência pela cultura do medo. Isso reforça o poder das classes dominantes, gerando um constante temor nas classes subalternas. O artigo explora como a sociedade, cada vez mais amedrontada e controlada por estruturas claustrofóbicas, segurança privada e políticas de isolamento, o que reflete num verdadeiro apartheid social que exclui a classe dominada. Concluem que essa construção do sistema punitivo baseada na cultura do medo, sem correspondência com a realidade, é uma ferramenta de poder das classes dominantes para manter seu domínio.

O artigo intitulado ‘Responsabilidade Penal das Pessoas Jurídicas e Criminal Compliance: Elementos Jurídicos e de Política Pública Criminal’ analisou o atual estado da arte acerca do assunto, buscando respostas para as seguintes indagações: Como essas empresas deverão sofrer sanções? O que o Estado realiza com suas políticas públicas criminais é capaz de solucionar tal celeuma? Atualmente qual o melhor caminho para a composição destes litígios? Destacou que o que se tem hoje em dia como um caminho a ser seguido é o criminal compliance. De acordo com esta política, o Estado transfere às empresas, através do desenvolvimento de programa de compliance (autorregulação), que é submetido ao controle estatal, o dever de esta promover sua auto-organização.

Em seguida, ‘Cárcere, Isolamento e Maternidade: Uma Análise das Medidas Adotadas pelo Poder Público para Enfrentamento do Coronavírus a partir do Estado do Maranhão’ analisou as estratégias jurídicas e políticas adotadas pelo Poder Público do Estado do Maranhão para a contenção da propagação do coronavírus (COVID-19) no interior das unidades carcerárias e

seus impactos, diretos e indiretos, nos direitos das mulheres privadas de liberdade, no que tange ao convívio com os filhos menores, a partir de uma abordagem de perspectiva de gênero e da criminologia feminista.

Após, a apresentação do artigo ‘A Aversão ao Pobre no Sistema Judiciário Brasileiro: Análise da Decisão Monocrática Proferida no Julgamento do Habeas Corpus n. 225.706’ trouxe a discussão sobre a interseção entre dignidade humana, perspectiva de gênero e legislação penal no Brasil, abordando a tipificação do delito de furto, os critérios para considerar presentes a exclusão da tipicidade pela insignificância da lesão ao bem jurídico protegido pela norma e a busca pela igualdade material de gênero conforme a Constituição Federal de 1988. O estudo destaca o julgamento do Habeas Corpus nº 225.706 no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que abordou o tratamento desumanizado a uma mulher acusada de furto, com a prevalência de aspecto puramente legais em detrimento de vieses socioeconômicos, embora também previstos constitucionalmente.

O artigo intitulado ‘A Segurança Nacional e a Instrumentalização do Direito: Lawfare e o Sequestro de Movimentos Sociais’ abordou a incriminação de movimentos sociais, cujas propostas vêm crescendo de maneira exponencial após os movimentos de junho de 2013. O trabalho faz uma análise do movimento do Lawfare que instrumentaliza o Direito como arma de guerra de maneira limpa, mas com uma força repressiva importante sobre o território de países alvos, utilizando-se para a construção do presente texto a obra Andrew Korybko que trabalha com as revoluções coloridas e o caminhar para situações de golpes, colapsando territórios em que o fenômeno ocorre.

A apresentação de ‘Combate às Drogas no Brasil: Ausência de Políticas Públicas e o Prejuízo para a Saúde e Segurança’ trouxe a reflexão sobre a relação entre políticas públicas e direitos fundamentais, destacando o enfoque de prevenção e combate às drogas. Discutiu a problemática entre o orçamento e as políticas públicas, elaboradas e executadas sem parâmetros concretos acerca de dados e sobre as reais demandas da sociedade. Enfatizou a necessidade de adotar políticas de redução de danos e de prevenção eficazes em vez de uma abordagem estritamente repressiva.

O artigo ‘Ainda a (Des) Militarização como Paradigma e Paradoxo da Violência/Letalidade Policial no Brasil’ analisou questões fundamentais relacionadas ao paradigma da (des) militarização das Polícias, especialmente a Polícia Militar dos estados, e de que forma tal perfil (não apenas militar, como também belicista) repercute no cenário geral de violência.

Ao final, conclui que o perfil militar das PM's catalisa a violência policial, uma vez que resta aos policiais militares, impedidos de procederem a investigação, apenas realizarem prisões - estas cobradas como inadvertido resultado de sua atuação.

Por fim, a última apresentação, 'Política de Encarceramento e Preconceito Racial: É Possível Falar em um Sistema Jim Crow Brasileiro?' problematizou o preconceito racial e os seus reflexos no encarceramento em massa, por meio da análise da representatividade da população negra no sistema penitenciário brasileiro. Partindo da obra de Michelle Alexander, refletiu sobre a analogia apresentada pela autora em torno do novo sistema Jim Crow de controle social por meio da segregação racial no sistema prisional. Concluiu que, ainda que a seletividade racial seja manifesta no sistema prisional, não se pode aplicar completamente a analogia proposta por Michelle Alexander.

Desejamos frutífera leitura do material que ora se apresenta, resultado dos estudos nas pós-graduações em Direito por vários lugares do Brasil, nas quais docentes e discentes trazem a lume os mais elaborados estudos da Academia Jurídica.

SEGURANÇA PÚBLICA COMO DEVER, DIREITO E RESPONSABILIDADE: A DENSIFICAÇÃO JURÍDICA EM UM CAMPO EM DISPUTA

PUBLIC SECURITY A DUTY, RIGHT AND RESPONSIBILITY: LEGAL DENSIFICATION IN A DISPUTED FIELD

Dhiego Melo Job de Almeida ¹

Resumo

A Constituição Federal situa a segurança pública em seu art. 144 como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Na ausência de um conceito único, que, por sua vez, encontra-se inserido em um campo de disputa, adota-se uma leitura constitucional do dispositivo para densificação e construção de posições jurídicas relevantes quanto aos três aspectos (dever, direito e responsabilidade). Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, neste caso, preponderantemente os julgados do STF sobre a interpretação do art. 144, conclui-se que i) o dever estatal de prover a segurança pública é um comando dirigido ao Estado, que deve definir os órgãos e atribuições sem se afastar do modelo constitucional; ii) o direito à segurança pública é uma salvaguarda dos indivíduos a partir da interpretação sistemática dos arts. 5º, 6º e 144, da CF, tratando-se de direito fundamental individual, a demandar uma atuação negativa do Estado, e um direito fundamental social, a exigir uma prestação positiva do serviço público, em ambos os casos passíveis de controle jurisdicional; iii) a segurança pública como responsabilidade de todos impõe, por um lado, que as políticas de segurança pública não se restrinjam à atuação dos órgãos policiais sob o viés repressivo, e, por outro, que a sociedade seja chamada a atuar nesse campo.

Palavras-chave: Segurança pública, Dever, Direito, Responsabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

The Federal Constitution places public security in its art. 144 as a duty of the State, a right and responsibility of all. In the absence of a single concept, which, in turn, is inserted in a field of dispute, a constitutional reading of the device is adopted for the densification and construction of relevant legal positions regarding the three aspects (duty, right and responsibility) . Through bibliographical and documentary research, in this case, predominantly the judgments of the STF on the interpretation of art. 144, it is concluded that i) the State's duty to provide public security is a command directed to the State, which must define the bodies and attributions without departing from the constitutional model; ii) the right to public security is a safeguard for individuals based on the systematic interpretation of arts. 5th, 6th and 144, of the CF, in the case of a fundamental individual right, to demand a negative action from the State, and a fundamental social right, to demand a positive rendering

¹ Doutorando em Direito pelo CEUB, Mestre em Direito pela UFMA (2019) e Especialista em Direito Penal pela FDJ (2016). Professor da Academia Nacional de Polícia. Delegado de Polícia Federal

of the public service, in both cases subject to judicial control; iii) public security as everyone's responsibility imposes, on the one hand, that public security policies are not restricted to the performance of police agencies under the repressive bias, and, on the other hand, that society be called upon to act in this field.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public security, Duty, Right, Responsibility

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública é conceituada no art. 144 da Constituição Federal (CF) como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 1988).

O texto constitucional concebe, portanto, a segurança pública sob três dimensões: i) dever estatal; ii) direito e iii) responsabilidade de todos. A densificação jurídica dos conceitos indeterminados que compõem a segurança pública mostra-se necessária para a construção de posições jurídicas relevantes no campo.

Partindo-se da problemática da conceituação em um campo de disputa entre diferentes atores, este artigo pretende densificar conceitos com base em uma leitura constitucional amparada nos princípios de interpretação constitucional e nos estudos sociológicos que tratam do conceito de segurança pública e políticas de segurança pública. Adotou-se, assim, uma abordagem qualitativa baseada na pesquisa e revisão bibliográfica.

A definição constitucional das instituições a quem cabe o dever de prover a segurança pública, sua organização e atribuições, faz com que, naturalmente, a Suprema Corte seja palco de discussões quanto a essas temáticas. Dessa forma, este artigo também adotou como técnica a pesquisa documental de julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) mediante o recorte temático segurança pública (QUEIROZ; FEFERBAUM, 2019, p. 118-137).

A modelagem da pesquisa jurisprudencial se valeu, inicialmente, da catalogação do tema no capítulo correspondente da obra Comentários à Constituição do Brasil (SOUZA NETO, 2018, p. 1699).

Após, procedeu-se pesquisa autônoma com a palavra-chave “segurança pública”, e, por fim, a utilização da ferramenta “A Constituição e o Supremo”, disponível no sítio eletrônico do STF¹. Também foram consultados estudos sobre pesquisa jurisprudencial quanto à abordagem do tema no STF (MATOS, 2013; GUERRA; MACHADO FILHO, 2018).

Além dos recortes temático (tema segurança pública) e institucional (julgados do STF), foram adotados critérios temporais – julgados posteriores à data da promulgação da

¹ Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/constituicao.asp#titulo1359>> Acesso em 25/09/2022.

Constituição de 1988 - e processuais – julgados do Tribunal Pleno, conforme metodologia de pesquisa jurisprudencial (QUEIROZ; FEFERBAUM, 2019, p. 124). Compilou-se um total de 44 julgados. Excepcionalmente foram citados julgados relevantes proferidos pelas Turmas.

Por fim, procedeu-se com a análise documental dos julgados tendo como referencial metodológico algumas fases da análise de conteúdo, tais como o recorte da informação, a divisão por categorias e a representação sob forma agrupada de indexação (BARDIN, 2011, p. 52).

O referencial metodológico adotado justifica-se pela proximidade entre a análise documental e a análise de conteúdo, seja pela identidade do objeto, seja pela proximidade metodológica em si (BARDIN, 2011, p. 49)².

Após o emprego de operações de codificação foi possível categorizar os julgados que tratam do tema segurança pública em 6 temas: i) controle jurisdicional das políticas de segurança pública; ii) natureza jurídica da segurança pública como serviço público; iii) organização dos órgãos (com conflitos interinstitucionais); iv) organização dos órgãos (sem conflitos interinstitucionais); v) taxatividade dos órgãos de segurança pública; e vi) responsabilidade objetiva do Estado. Com exceção dos julgados da categoria organização dos órgãos (com ou sem conflitos interinstitucionais), os demais serão citados e contextualizados neste artigo.

Trata-se, portanto, de pesquisa tanto teórica como empírica, que se utiliza do método de pesquisa documental e jurisprudencial para responder aos questionamentos levantados e suprir em alguma medida a escassez de estudos de segurança pública sobre o viés constitucional (GUERRA; MACHADO FILHO, 2018).

2 A SEGURANÇA PÚBLICA: CONCEITO INDETERMINADO EM UM CAMPO DE DISPUTA

A densificação jurídica da segurança pública como dever estatal, direito e responsabilidade de todos depende de um conceito operativo. A vagueza de termos

² A mesma autora, contudo, estabelece as distinções entre análise de conteúdo e análise documental. Nesse sentido, cf. BARDIN, 2011, p. 52.

constitucionais como “segurança pública”, “ordem pública” e “incolumidade das pessoas e patrimônio” advém da própria natureza das normas constitucionais e suas peculiaridades.

Luís Roberto Barroso cita quatro características inerentes às normas constitucionais: a superioridade hierárquica, a natureza da linguagem, o conteúdo específico e o caráter político. A vagueza dos termos insere-se no contexto da natureza da linguagem constitucional, que, normalmente, é dotada de uma maior abertura e grau de abstração, o que, conseqüentemente, suscita uma menor densidade jurídica (BARROSO, 1996, p. 101).

Nesse contexto, verifica-se que os termos “segurança pública” e “ordem pública” são intrinsecamente vagos, indeterminados e polissêmicos, o que impede que os atores que tratam do tema “falem a mesma língua”. Os conceitos são, então, apropriados e operacionalizados de maneiras distintas pela legislação, doutrina e jurisprudência brasileiras, acarretando conseqüências jurídicas distintas (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013, p. 60).

A CF ora remete segurança pública à preservação da ordem pública (acautelamento do meio social) ora a associa à incolumidade das pessoas e do patrimônio, permitindo, assim, a sua categorização em duas vertentes distintas (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013, p. 62).

Numa primeira acepção – segurança pública e ordem pública -, José Afonso da Silva a define como uma atividade de vigilância, de prevenção e de repressão de condutas delituosas³ com o fim de preservar ou de restabelecer a ordem pública interna, que, por sua vez, é uma situação de pacífica convivência social⁴, “isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes” (SILVA, 2005, p. 777-778).

Segurança pública seria, então, a própria manutenção da ordem pública, e a relação entre os dois conceitos é de continente e conteúdo: a segurança como elemento da ordem pública⁵. Para outra parte da doutrina, contudo, a segurança não está contida na ordem pública, havendo apenas uma interseção entre os conceitos (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013, p. 63).

³ Álvaro Lazzarini também associa segurança pública ao estado antidelitual (LAZZARINI, 1997).

⁴ “Ordem pública, objeto da Segurança Pública, é a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade” (MOREIRA NETO, 1986, p. 99).

⁵ A noção de ordem pública abarcaria a de segurança pública, além da tranquilidade e da salubridade públicas: “Entendemos assim porque a ordem pública é efeito da causa segurança pública, como também o é da causa tranquilidade pública ou ainda é efeito da causa salubridade pública” (LAZZARINI, 1997, p. 19).

Diferentemente de “segurança pública”, que possui um conceito-base mínimo no texto constitucional, a definição de “ordem pública” é absolutamente lacunar em nível constitucional, infraconstitucional ou infralegal, além de encontrar-se “‘viciado’ pelos usos e desusos do tempo e dos costumes” (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013, p. 76-77).

Legislação, doutrina ou jurisprudência não foram capazes de dar um conceito específico de “ordem pública”⁶. Assim, enquanto as possibilidades de usos da ideia de “segurança pública” estão previstas na CF, o problema maior reside no conceito de “ordem pública”, pois dependendo da interpretação, o conceito se transforma em algo que está fora do conceito de segurança previsto na Constituição (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013, p. 79-80; SOUZA NETO, 2008, p. 12)⁷.

De maneira geral, a ordem pública é um conceito amplo que abrange diversas formas de atuação do poder estatal. Como ordem juridicamente construída, cabe ao Estado preservá-la ou restaurá-la mediante o poder de polícia (SULOCKI, 2007, p. 53)⁸.

Até a CF de 1988, não havia um capítulo próprio ou previsão constitucional sobre o tema segurança pública. A “constitucionalização” do tema a torna um fenômeno individual inclusive sob a perspectiva do direito comparado (SOUZA NETO, 2018, p. 1698).

Ainda assim, pesquisas buscam contextualizar por que a CF foi econômica ao tratar do tema segurança pública, limitando-se a listar as organizações policiais responsáveis por provê-la.

O primeiro argumento refere-se ao momento político ao qual o país encontrava-se no contexto da redemocratização. Reduzir a discussão do tema – o que incluía as possíveis violações e arbitrariedades cometidas pelas instituições - permitiria a construção de um consenso em torno do texto constitucional. A segunda explicação remete à força dos *lobbies*

⁶ De acordo com Guilherme Cunha Werner, o texto constitucional expresso não seria capaz de detalhar a expressão ordem pública, cabendo ao intérprete fazê-lo (WERNER, 2020, p. 92).

⁷ Após análise de 460 decisões do STF entre 1930 e 2013, Zackeski e Gomes identificaram a utilização da ordem pública em menções a crimes de natureza política e do “perigo do comunismo” (1936-1945), ao criminoso comum (1945-1974) e às prisões cautelares (1974-2015) (ZACKESKI; GOMES, 2016, p. 111-115). Sulocki entende que “‘preservação da ordem pública’, ‘manutenção da ordem’, ‘lei e ordem’, ‘grave comprometimento da ordem pública’, ‘garantia da ordem pública’, são conceitos juridicamente fluidos, podendo ser usados, politicamente, da forma que melhor convier à prática do momento” (SULOCKI, 2007, p. 158). Em outra acepção, a noção de ordem pública, na verdade, poderia ser mais sentida do que definida (LAZZARINI, 1997).

⁸ Para uma visão histórica da atividade de manutenção da ordem pública, cf. SAPORI, 2007, p. 14-40.

corporativos e lideranças locais que teriam interesse na manutenção do *status quo* (BALLESTEROS, 2014, p. 7)⁹.

Com efeito, outras áreas como a educação, a saúde e assistência social, por exemplo, passaram por reformas profundas no contexto da redemocratização, enquanto o campo da segurança pública não foi alterado de maneira profunda, limitando-se em alguns aspectos à superação formal do paradigma da segurança nacional (KRUCHIN, 2013, p. 42) ou à descentralização (GUERRA; MACHADO FILHO, 2018, p. 161).

A redemocratização não alterou, assim, as arquiteturas institucionais e funções constitucionais de maneira profunda no aparato penal, mantendo-se na maior parte o funcionamento ordinário das polícias, da justiça criminal e das prisões (LIMA; SINHORETTO; BUENO, 2015, p. 124):

A ANC [Assembleia Nacional Constituinte] não produziu um novo modelo de segurança: tendo como ponto de partida as regras existentes, aprimoradas por um debate público qualificado, ela constitucionalizou o modelo anterior (...) Cristalizou um modelo problemático, pois a um só tempo descoordenado e engessado; omissivo no que se refere às competências do governo federal e aos mecanismos de controle e responsividade; excessivamente detalhado e, assim, proibitivo, no que se refere à capacidade de os Estados adaptarem o arranjo às suas especificidades e interesses; reducionista na concepção de um sistema de segurança jurídico-penal, adstrito às funções de prender-julgar-punir, que pouco se atém às funções político-administrativas e à necessária articulação institucional entre os seus integrantes (GUERRA; MACHADO FILHO, 2018, p. 161-162).

Se por um lado a CF não avançou na definição de conceitos e funções e eventuais alterações das estruturas da segurança pública, a criação de um capítulo específico de segurança pública e a desvinculação do tema das Forças Armadas representaram a mudança

⁹ “A previsão de uma polícia militar e outra civil no âmbito estadual resultou de forte atuação dos grupos de interesse durante os trabalhos da Constituinte. Delegados, de um lado, e oficiais das polícias militares e das Forças Armadas, de outro, atuaram intensamente defendendo posições divergentes. Os delegados propunham ou a unificação das polícias ou a restrição da atuação da Polícia Militar à atividade de choque, deferindo-se o policiamento ostensivo a um segmento fardado da Polícia Civil. Os oficiais da Polícia Militar e das Forças Armadas defendiam a manutenção de duas polícias, com funções, organização e métodos distintos. Esta última tese foi vitoriosa, resultando na dualidade do sistema policial ora em vigor” (SOUZA NETO, 2008, p. 27). Nesse sentido, cf. SULOCCI, 2007, p. 114-116.

de paradigma de segurança nacional para o paradigma de segurança pública (FREIRE, 2009, p. 104)¹⁰.

O paradigma da segurança nacional do período da ditadura militar tinha como objetivo a proteção de interesses nacionais. O papel do Estado era eliminar qualquer ameaça aos interesses nacionais, enquanto aos indivíduos cabia a submissão plena, não havendo participação nas decisões. A estratégia de política pública era baseada no serviço de informações e inteligência para identificação de ações potencialmente ameaçadoras à ordem e interesses nacionais e na criação de instituições de repressão a qualquer ato considerado subversivo (FREIRE, 2009, p. 108)¹¹.

Já o paradigma da segurança pública, que tem na redemocratização do país e na CF os marcos de transição, visa preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. O Estado tem como papel tanto o controle como a prevenção da violência, e os indivíduos são os beneficiários das políticas de segurança. As estratégias de segurança pública têm como foco a atuação policial, o papel central dos estados na implementação das políticas de segurança (com o estabelecimento de diretrizes pelo governo federal) e o Sistema Único de Segurança Pública como estratégia de articulação entre os estados e integração de informações e ações (FREIRE, 2009, p. 109)¹².

Percebe-se, portanto, que a segurança pública está inserida em um campo de disputa de diferentes posições políticas e institucionais, conspirando para que a segurança pública não seja confinada em torno de uma única definição conceitual: “Trata-se, assim, menos de um conceito teórico, e mais um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais” (COSTA; LIMA, 2014, p. 396).

10 Para uma visão geral das discussões do tema segurança pública no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, cf. WERNER, 2020, p. 89-91, GUERRA; MACHADO FILHO, 2018, p. 163-164, e SILVA; GURGEL, 2016, p. 149-150.

11 Segundo Sulocki, esse período foi influenciado pela Doutrina da Segurança Nacional, e resultou na perda da identidade das Polícias Militares e Cíveis, pois foram impostas a elas funções que não eram de suas atribuições (SULOCKI, 2007, p. 106-107). O regime militar legou também uma segurança pública marcadamente federalizada (e burocratizada) e militarizada por uma série de atos normativos, que foram apenas parcialmente revogados após a redemocratização (GUERRA; MACHADO FILHO, 2018, p. 157).

¹² Levantamento das propostas legislativas apontam que somente na Câmara dos Deputados foram apresentados mais de 180 propostas de emenda à constituição com o fim de alterar o art. 144, incluindo modificações i) do rol de agentes e órgãos de segurança em decorrência da defesa da carreira por integrantes, ii) do rol de órgãos de segurança com o objetivo de aumentar a participação do governo federal; iii) do regime de repartição federativa, e iv) da estrutura e modelo de policiamento adotado pela CF (GUERRA; MACHADO FILHO, 2018, p. 166-167).

Como conceito aberto, está imerso em um campo formado por diversas organizações que buscam soluções visando manter a ordem pública, o controle de criminalidade e a prevenção da violência (COSTA; LIMA, 2014, p. 396).

Um outro aspecto que torna difícil a conceituação é que segurança pública não seria um direito com fim em si mesmo, mas, sim, um direito instrumental para manutenção ou consecução de outros direitos. A nota de instrumentalidade torna difícil, então, uma conceituação precisa, tal como ocorre com o princípio da dignidade da pessoa humana (MORAES, 2010, p. 109, 113 e 116).

É necessário, portanto, um conceito de segurança pública que seja adequado à CF, o que impõe que se harmonize com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana (SOUZA NETO, 2008)¹³.

A construção da delimitação de um significado de segurança pública torna-se, então, premente, entre outras razões, para que o Estado não se furte das políticas públicas destinadas à preservação da paz e da ordem (MORAES, 2010, p. 80).

Assim, considerando as discussões propostas, analisa-se a densificação jurídica da segurança pública em suas três vertentes estabelecidas pela CF: dever, direito e responsabilidade.

3 DEVER ESTATAL: TAXATIVIDADE DOS ÓRGÃOS

A CF delimita o que se entende por dever estatal de prover a segurança pública, especificando os órgãos responsáveis e as respectivas atribuições¹⁴. É possível extrair o significado de dever estatal por meio das atribuições dos órgãos elencados no art. 144, quais sejam: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, polícias penais federal, estaduais e distrital, guardas municipais e agentes de trânsito.

¹³ Ressalte-se que nem a Lei nº 11.473/2007 (BRASIL, 2007), que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública, nem a Lei nº 13.675/2018 (BRASIL, 2018), que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) conceituam segurança pública. A Lei nº 11.473/2007, por exemplo, elenca em seu art. 3º o que considera como atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas não fornece um conceito específico. Já a Lei nº 13.675/2018 estabelece, entre outros aspectos, os princípios (art. 4º), diretrizes (art. 5º) e objetivos (art. 6º) da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), mas também não conceitua segurança pública.

¹⁴ Entendendo que a segurança pública é um elemento da ordem pública, Lazzarini afirma que o Constituinte de 1988 procurou valorizar o principal aspecto ou elemento da ordem pública, que seria a segurança pública (LAZZARINI, 1997, p. 26).

O texto constitucional formata cinco funções policiais e de defesa civil relacionadas à segurança pública: i) policiamento repressivo e investigativo por meio do exercício de polícia judiciária (polícia federal e polícias civis); ii) policiamento preventivo por meio do policiamento ostensivo (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias militares e policiais penais); iii) atividades de defesa civil (corpo de bombeiros militares); iv) proteção de bens, serviços e instalações de Municípios (guardas municipais); v) segurança viária (agentes de trânsito)¹⁵.

A conflituosidade do tema em razão da distinção de funções não ficou distante do Poder Judiciário e do STF (GUERRA; MACHADO FILHO, 2018, p. 167). A análise documental das decisões do STF sobre a temática revela que o tema da taxatividade do rol do art. 144 da CF, por exemplo, é recorrente na Corte.

Na ADI 3.996/DF (Relator Ministro Luiz Fux, *DJ* 17/08/2020), ratificou-se que os Estados-membros não podem atribuir o exercício das atividades de segurança pública a órgãos diversos do rol do art. 144, como é o caso dos agentes de trânsito¹⁶.

Na ADI 236-8/RJ (Relator Ministro Octavio Galloti, *DJ* 01/06/2001), vedou-se a instituição de “polícia penitenciária” encarregada da vigilância dos estabelecimentos penais. O voto do Ministro Relator consignou que “A ‘vigilância intramuros nos estabelecimentos penais’ pode ser até considerada uma das facetas da atividade policial (ou parte dela), mas, com ela, certamente, não se confunde”¹⁷.

Embora trate-se de julgados anteriores às respectivas emendas constitucionais que incluíram a polícia penal e os agentes de trânsito como órgãos de segurança pública, as decisões revelam que a Corte mantinha um entendimento mais restritivo quanto ao rol do art. 144 da CF.

¹⁵ Essa divisão não é unânime. Para outras divisões das atribuições policiais, cf. SOUZA NETO, 2008, p. 21; BARBOSA, 2010, p. 191-192; GALVÃO FILHO, 2011, p. 63-72; SOUSA, 2015, p. 165; SILVA, 2005, p. 778-779, e BRITTO, 2022, p. 12-15.

¹⁶ Embora a questão jurídica tenha sido resolvida quanto ao problema de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, a inclusão do Departamento de Trânsito no rol de órgãos incumbidos do exercício da segurança pública também foi discutida na ADI 1.182-1/DF (Relator Ministro Eros Grau, *DJ* 10/03/2006).

¹⁷ Na ADI 3.916/DF (Relator Ministro Eros Grau, *DJ* 14/05/2010), entendeu-se que era constitucional lei distrital que criava a Carreira de Atividades Penitenciárias. A análise do acórdão não indica discussões acerca da taxatividade do rol do art. 144 da CF. Além disso, questões de ordem prática foram levadas em consideração, como a existência da carreira com diversos servidores já desempenhando a função.

Já na ADI-MC 2.227/DF, decidiu-se que a criação de órgãos com o fim de coordenar políticas de segurança, como a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), não viola a CF (Relator Ministro Octavio Galloti, *DJ* 07/11/2003). No mérito, questionou-se a usurpação da atribuição da Polícia Federal de prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins (art. 144, §1º, II, da CF). Segundo o voto do Ministro Relator, a norma impugnada não trata da organização de atividade policial, mas de coordenação de diferentes áreas governamentais. O papel da SENAD não é, portanto, de natureza policial.

Na ADI 2.827/RS (Relator Ministro Gilmar Mendes, *DJ* 06/04/2011) e na ADI 3.469/SC (Relator Ministro Gilmar Mendes, *DJ* 28/02/2011), entendeu-se que a criação do Instituto-Geral de Perícias e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública ofenderia a taxatividade do art. 144 da CF, embora o órgão possa desempenhar funções auxiliares às atividades policiais, não se confundindo com aquelas atribuídas aos órgãos incumbidos da segurança pública.

Entretanto, na ADI 2.575/PR (Relator Ministro Dias Toffoli, *DJ* 16/11/2020), o STF decidiu que não ofende o § 4º do art. 144 CF a estruturação de um órgão composto por peritos criminais e médicos legistas, separado da Polícia Civil e autônomo¹⁸. Embora tenha sido empregado o termo “Polícia Científica”, não se trata da criação de uma nova modalidade de polícia como órgão de segurança pública, mas da organização de um órgão administrativo de perícia autônomo e independente do órgão investigador, “vencionada a auxiliar tecnicamente a Polícia Civil no inquérito policial”.

Na ADI 2.861/SP (Relator Ministro Gilmar Mendes, *DJ* 16/06/2020) também entendeu-se pela constitucionalidade da criação de Superintendência de Polícia Técnico-científica, de maneira que “As Constituições Estaduais podem criar órgãos ou entidades que desempenhas funções auxiliares às atividades policiais, sem atribuição de segurança pública”.

Também nesse sentido foi a ADI 6.621/TO (Ministro Relator Edson Fachin, *DJ* 24/06/2021), em que constou expressamente na ementa que a compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 cedeu lugar à interpretação menos restritiva.

¹⁸ Por ocasião da ADI 3.469/SC (Relator Ministro Gilmar Mendes, *DJ* 16/09/2010), o Ministro Dias Toffoli já havia ponderado sob a distinção entre a perícia com natureza de segurança pública e a definição do “local” em que o instituto de perícias ficaria.

Portanto, verifica-se uma tendência do STF sobre o entendimento acerca da taxatividade dos órgãos a quem tem o dever estatal de prover segurança pública, sendo a temática recorrente na Corte.

4 DO DIREITO FUNDAMENTAL INDIVIDUAL E SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA: DEFINIÇÃO DE POSIÇÕES JURÍDICAS

O art. 144 da CF define a segurança pública como direito constitucionalmente protegido. O texto constitucional menciona a segurança tanto no *caput* do art. 5º, como no *caput* do art. 6º, interpretando-se que se trata de um direito individual e social, respectivamente. Resta, portanto, identificar a que tipo de direito a CF faz menção quando cita o direito à segurança pública.

Se o conceito de segurança pública já é incerto, não menos indeterminado é o de segurança. Trata-se de conceito em constante construção, variável de acordo com o contexto, o ambiente e o momento histórico (MATOS; CHUY, 2021, p. 134)¹⁹.

Segurança não se restringe à proteção policial-militar, mas também à segurança econômica, eleitoral, ambiental, biológica, energética, entre outras (MATOS; CHUY, 2021, p. 140). Apresenta como características a multidimensionalidade, a polissemia, a simbologia e a natureza meta-jurídica (WERNER, 2020, p. 77-78).

Como há diversos “tipos” de segurança, a densificação jurídica do direito à segurança pública não pode ser feita apenas com a leitura dos arts. 5º e 6º da CF: é necessária a interpretação sistemática junto ao art. 144 da CF.

Na interpretação do art. 144, situar a segurança pública como um direito individual e social implica que a segurança não é um direito apartado dos demais: sua fruição depende, em maior ou menor grau, de todos os demais direitos fundamentais e sociais, especialmente daqueles referentes à incolumidade física, moral e do patrimônio, acarretando posições jurídicas decorrentes dessa interpretação sistemática.

Rodrigo Azevedo e Maura Basso afirmam que o direito fundamental à segurança pessoal faz parte da primeira dimensão dos direitos fundamentais, enquanto a segurança

¹⁹ O direito à segurança é previsto, por exemplo, na Declaração de Virgínia de 1776, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 e na Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica de 1969.

pública, concebida como a dimensão pública da segurança pessoal, está situada na segunda dimensão dos direitos fundamentais (AZEVEDO; BASSO, 2008, p. 28).

O direito à segurança pública como direito fundamental individual é situado como um direito de primeira geração ou direito de defesa, ou seja, uma liberdade pública que demanda uma atuação negativa por parte do Estado. O direito à segurança pública como direito fundamental social é um direito de segunda geração ou direito a prestações, a demandar uma atuação positiva por parte do Estado²⁰.

O enfoque negativo impõe um dever de abstenção do Estado, de maneira a não afrontar os demais direitos e garantias fundamentais que protegem a incolumidade física, moral e patrimonial do indivíduo. Portanto, o Estado não pode ser o elemento perpetrador de ilegalidades e abusos contra os indivíduos, ainda que a pretexto de regular exercício do dever estatal de prover segurança pública.

Já a dimensão positiva impõe uma prestação de serviço por parte do Estado. É nessa perspectiva que a CF estabelece em seu art. 144 quais são as instituições responsáveis pela prestação do serviço público de segurança pública²¹.

A concepção de segurança pública como prestação de serviço público não é recente. Desde a reabertura democrática, passando pela Assembleia Nacional Constituinte, duas concepções de segurança pública antagonizavam-se: a primeira da ideia de combate; a segunda, a de prestação serviço público:

A primeira concebe a missão institucional das polícias em termos bélicos: seu papel é “combater” os criminosos, que são convertidos em “inimigos internos”. As favelas são “territórios hostis”, que precisam ser “ocupados” através da utilização do “poder militar”. A política de segurança é formulada como “estratégia de guerra”. E, na “guerra”, medidas excepcionais se justificam. A segunda concepção está centrada na ideia de que a segurança é um “serviço público” a ser prestado pelo Estado. O cidadão é o destinatário desse serviço. Não há mais “inimigo” a combater, mas cidadão para servir.

²⁰ Vinicius Lúcio de Andrade reposiciona o direito fundamental à segurança pública como um direito de terceira geração. Segundo o autor, em uma perspectiva de Democracia Participativa, “compreendê-lo como direito coletivo e trans-individual permite fazer construções jurídicas mais específicas para seu âmbito de atuação e moldá-lo de maneira mais dinâmica na construção e implementação de políticas públicas do setor” (ANDRADE, 2014, p. 30).

²¹ Sulocki aponta que o sistema policial pode ser visto sob dois aspectos distintos: o primeiro, mas amplo e objetivo, trata a polícia como atividade administrativa de limitação de direitos sob o poder de polícia; a segunda, de natureza subjetiva, concebe a polícia como uma organização que presta serviço público. Segundo a autora, o aspecto objetivo encontra-se inserido no âmbito do direito administrativo e foi contemplado pela CF, enquanto o segundo, de natureza subjetiva, foi omitido, não constando expressamente no texto constitucional (SULOCKI, 2007, p. 117-119).

Para ela, a função da atividade policial é gerar “coesão social”, não pronunciar antagonismos; é propiciar um contexto adequado à cooperação entre cidadãos livres e iguais. O combate militar é substituído pela prevenção, pela integração como políticas sociais, por medidas administrativas de redução dos riscos e pela ênfase na investigação criminal (SOUZA NETO, 2018, p. 1700).

A natureza do serviço de segurança pública, e, portanto, a um direito ao serviço público de segurança pública, foi tema de discussões no âmbito do STF, especialmente na sua caracterização como serviço público de caráter universal, inespecífico e indivisível a ser prestado pelo Estado.

Na ADI 2.424-8/CE (Relator Ministro Gilmar Mendes, *DJ* 18/06/2004) julgou-se inconstitucional Lei do Estado do Ceará que instituiu taxas de Exercício do Poder de Polícia e de Serviços Prestados pelos órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania. Na ADI 1.942/PA (Relator Ministro Edson Fachin, *DJ* 15/02/2016), firmou-se o entendimento que a atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, a ser remunerado mediante imposto, e não taxa. No caso em questão, foi discutido o serviço ou atividade policial militar, abrangendo o policiamento preventivo. Na ADI 2692/DF (Relator Ministro Nunes Marques, *DJ* 26/10/2022) ratificou-se a inconstitucionalidade de “Taxa de Segurança para Eventos”.

A natureza de direito fundamental social a ser prestado sob a forma de serviço público repercute em três posições jurídicas distintas, todas referentes ao controle jurisdicional. A primeira é que é vedado o retrocesso do direito social à segurança pública. A segunda é a possibilidade de responsabilizar o Estado por ações e omissões de atos ou normas sobre segurança pública. A terceira, a possibilidade de controle jurisdicional das políticas de segurança pública em si (SOUZA NETO, 2008).

A vedação do retrocesso significa que determinados direitos assegurados por meio de políticas públicas de segurança passam a fazer parte do acervo de direitos do indivíduo, sendo vedado que norma ou política posterior venha a excluir esse direito.

A responsabilidade decorre de ação ou omissão estatal por ações concretas ou normas, desde que demonstrado o nexo de causalidade entre o a ação/omissão estatal e o dano causado. Já a última posição jurídica envolve a questão mais sensível do controle de políticas de segurança pública (SOUZA NETO, 2008, p. 16-18).

Pesquisa na jurisprudência do STF indica que a Corte já discutiu sobre a responsabilidade civil do Estado por atos omissivos quanto à falta da prestação de serviço de segurança pública, notadamente o nexo de causalidade entre o ato omissivo e o dano direito e imediato²².

Quanto ao controle jurisdicional das políticas de segurança pública, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 reconheceu-se em sede de medida cautelar julgada em 18/08/2020 (Relator Ministro Edson Fachin, *DJ* 02/06/2022) e de embargos de declaração (Relator Ministro Edson Fachin, *DJ* 03/06/2022) a omissão estrutural do poder público na adoção de medidas para a redução da letalidade policial.

Trata-se de julgado paradigmático por ter imposto restrições a nível tático-operacional, como a utilização de helicópteros, disponibilização de ambulâncias e instalação de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, bem como ter estabelecido diretrizes com o fim de reduzir a letalidade policial e garantir a legalidade no cumprimento de mandados judiciais.

Já nos autos da Ação Cível Originária 3.352/DF (Relator ministro Roberto Barroso, *DJ* 13/12/2021), o STF indeferiu pedido do Distrito Federal para que a União fosse impedida de transferir ou manter líderes de facções criminosos no presídio federal em Brasília.

Assim, a CF situa o direito à segurança pública como um direito fundamental individual e social. No primeiro aspecto, o Estado não deve ser o agente perpetrador de violações dos direitos e garantias fundamentais, notadamente a incolumidade física, moral e patrimonial, impondo-se, assim, uma atuação negativa. Como direito fundamental social, a segurança pública é um serviço público a ser prestado pelo Estado de maneira eficiente, sendo passível de controle jurisdicional para viabilizar i) a vedação ao retrocesso, ii) a responsabilização por ações e omissões e iii) a formatação da política pública de segurança pública em si.

²² Nesse sentido, cf. Ação Rescisória 1.376 (Relator Ministro Gilmar Mendes, *DJ* 22/09/2006) e Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 223/PE (Relatora: Ministra Ellen Gracie. Redator do acórdão: Ministro Celso de Mello, *DJ* 09/04/2014).

5 RESPONSABILIDADE DE TODOS: PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NÃO POLICIAIS E DA SOCIEDADE NA SEGURANÇA PÚBLICA

A leitura jurídica que se faz quanto à responsabilidade de todos é que a segurança pública, em síntese, impõe que o problema público de segurança pública não seja tratado apenas sob a ótica da repressão, muito menos como problema de polícia (SILVA, 2005, p. 779)²³.

Portanto, embora o sistema policial seja um dos aspectos fundamentais da segurança pública, pois a ele é atribuído parcela expressiva de responsabilidade, a segurança pública abrange diversos outros setores (SULOCKI, 2007, p. 119).

A primeira consequência é que a CF estabelece aquelas instituições que tem como função precípua prover a segurança pública. Mas, como se trata de um direito fundamental individual e social, além de ser dotado de um aspecto instrumental, a sua fruição depende também de outros órgãos estatais e da sociedade.

Por parte do Estado, impõe-se que as políticas públicas de segurança pública não sejam resumidas à ação policial ou ao viés repressivo, porquanto caracterizam-se como arranjos institucionais híbridos e complexos (SUXBERGER, 2021, p. 685).

O hibridismo deriva da interinstitucionalidade característica das políticas de segurança pública, abrangendo ações de prevenção, controle e repressão da criminalidade e atores do sistema de justiça, dos órgãos de segurança pública, de órgãos e instituições responsáveis por políticas sociais (saúde, educação, assistência social, planejamento urbano etc) e de atenção às vítimas (SUXBERGER, 2021, p. 686-687).

Já o caráter complexo emerge da realização multinível do ponto de vista federativo, incluindo o repasse de verbas, modelagem de programas, projetos e ações de segurança pública (SUXBERGER, 2021, p. 687).

²³ “Nenhum dos atores, nem mesmo a polícia, pode receber a responsabilidade exclusiva de resolver o problema da segurança pública, pois nenhum deles possui efetivo controle sobre todas as suas causas. No entanto, em um contexto em que inexistem avaliações de resultados, ou seja, em que é impossível responsabilizar cada um dos atores pelos resultados de suas ações ou pela falta de sua atuação, o comportamento predominante, na busca por recursos públicos e poder político, continua sendo argumentar que a atuação dos demais nada resolveria e que só a ação do reivindicante efetivamente resolveria o problema da segurança pública. Nesse contexto, os órgãos da segurança pública, uma vez que não podem se esquivar de sua responsabilidade, ainda justificam a incapacidade de alcançar resultados afirmando que já fazem tudo o que podem, porém os outros atores não cumpriram seu papel” (DURANTE; ZAVATARO, 2007, p. 82).

Uma determinada política de segurança pública deve propor forma de organização da vida social e de ações visando certo objetivo de interesse público (FILOCRE, 2009, p. 148). Portanto, a política de segurança pública pode ser definida como um “conjunto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência, insegurança, inclusive subjetiva” (FILOCRE, 2009, p. 148).

Em um sentido mais amplo, as políticas nesse campo devem abranger tanto a atuação das polícias como das políticas sociais, conjugando ou não ações preventivas e repressivas para o enfrentamento da criminalidade (FILOCRE, 2009, p. 149)²⁴.

De outro lado, alguns aspectos devem ser considerados no desenho de uma política pública de segurança pública, como os arranjos institucionais do sistema de justiça criminal e demais estruturas estatais, atores privados, a realidade das sociedades e as condições de vítimas potenciais, entre outros aspectos (FILOCRE, 2009, p. 150).

Se na parte estatal a leitura constitucional da “responsabilidade de todos” permite a ampliação dos órgãos responsáveis para além daqueles elencados no art. 144, do ponto de vista da sociedade, é possível visualizar na expressão “responsabilidade de todos” o nascedouro da ideia de articulação de instituições públicas e da sociedade civil em políticas de controle, mas também políticas setoriais de prevenção, como educação, saúde, esporte, cultura e lazer²⁵.

Segundo Souza Neto, a CF estabelece o fundamento jurídico dos arranjos institucionais que permitem a participação popular na formulação e no controle da gestão das políticas de segurança (SOUZA NETO, 2008, p. 51).

²⁴ “O debate acima delineado pode ser concebido em termos de uma dicotomia entre políticas preventivas e políticas repressivas de controle do crime, ou entre políticas distributivas, de cunho preferencialmente preventivo, e políticas retributivas, de caráter mais nitidamente repressivo. As políticas retributivas caracterizam-se pela ênfase no combate à impunidade, privilegiando ações que acentuam a capacidade repressiva e dissuasória do aparato de justiça criminal. As políticas distributivas, por seu turno, destacam a baixa capacidade do aparato repressivo do Estado para reduzir a incidência da criminalidade devido a um erro de foco. A ação governamental desloca-se para a etiologia do crime, isto é, os fatores socioeconômicos geradores da desigualdade, do desemprego, da pobreza e da exclusão social de modo geral” (SAPORI, 2007, p. 83).

²⁵ “A segurança pública não será única e exclusivamente responsabilidade do Estado, pois que, já em seu *caput*, o artigo 144 dispõe que esta é ‘dever do Estado, direito e responsabilidade de todos’, levando assim o problema da segurança à participação popular, devendo ser assumida como tarefa e responsabilidade de todas as partes envolvidas, Estado e população” (SULOCKI, 2007, p. 126).

A responsabilidade de todos no texto constitucional abrange, assim, instituições não policiais e a sociedade em políticas preventivas, o que culmina no paradigma de Segurança Cidadã²⁶. O engajamento da população nessas políticas públicas de prevenção foi uma das possibilidades abertas pelo texto constitucional (SULOCKI, 2007, p. 129).

No paradigma da Segurança Cidadã, o objetivo é a promoção de convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência, partindo-se do pressuposto que a violência é multicausal, demandando, assim, uma estratégia multissetorial de prevenção e controle (FREIRE, 2009, p. 109).

O papel do Estado inclui a implementação de políticas setoriais articulada, com foco no âmbito local, com atuação além das instituições policiais, abrangendo instituições responsáveis pelas políticas sociais. O cidadão é o centro da política e seu principal beneficiário, participando efetivamente na estratégia de política pública (FREIRE, 2009, p. 109).

6 CONCLUSÃO

O conceito de segurança pública (e de ordem pública) está inserido em um campo de disputa, o que torna difícil trabalhar com um conceito operativo. A CF apenas a situa como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A partir de uma leitura constitucional da segurança pública com a consequente densificação jurídica dos conceitos de segurança pública, dever estatal, direito e responsabilidade, pode-se chegar a algumas conclusões.

O dever estatal de prover a segurança pública é um comando dirigido ao Estado, que deve definir os órgãos e atribuições sem se afastar do modelo constitucional. O STF vem modificando o entendimento rígido acerca da taxatividade dos órgãos de segurança pública, desde que eventuais órgãos criados não exerçam atividades típicas de segurança pública, como aquelas de natureza policial.

O direito à segurança pública é uma salvaguarda dos indivíduos a partir da interpretação sistemática dos arts. 5º, 6º e 144, da CF. Nesse sentido, trata-se de um direito

²⁶ A ideia de segurança cidadã (*seguridad ciudadana*) foi disseminado na América Latina, em parte devido ao crescente número de agência privadas e multilaterais que direcionaram recursos para programas de reforma da segurança pública (SAPORI, 2007, p. 86).

fundamental individual, a demandar uma atuação negativa por parte do Estado, e de um direito fundamental social, impondo uma atuação positiva por parte do Estado na prestação desse serviço público de segurança pública, como reiteradamente decidiu o STF acerca da natureza de serviço público de caráter universal, inespecífico e indivisível. Sob os dois aspectos, o direito à segurança pública é passível de controle jurisdicional para viabilizar a vedação ao retrocesso, a responsabilização do Estado por ações e omissões e a formatação da política pública de segurança pública em si.

Por fim, por “responsabilidade de todos” compreende-se uma atribuição do Estado para que as políticas de segurança prevejam medidas que vão além da atuação das polícias no modelo repressivo, mas também da sociedade em geral, culminando, assim, no paradigma da Segurança Cidadã.

7 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vinicius Lúcio de. Direito Fundamental à Segurança Pública: Fraternidade, Participação e Efetividade. **ORBIS: Revista Científica**, vol. 4, nº 1, p. 30–41, 2014

AZEVEDO, Rodrigo Ghringhelli de; BASSO, Maura. Segurança Pública e Direitos Fundamentais. **Revista Direito & Justiça**, vol. 34, nº 2, p. 21–32, 2008

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 8, nº 1, p. 6–22, 2014

BARBOSA, Emerson Silva. Funções de Polícia: o que faz a Polícia Federal Brasileira? **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, vol. 1, nº 1, p. 181–212, 2010

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 1996

BRASIL. Constituição Federal. 1988

BRASIL. Lei nº 11.473/2007. 2007

BRASIL. Lei nº 13.675/2018. 2018

BRITTO, Aldo Ribeiro. **Curso de Direito Policial**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2022

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014

DURANTE, Marco Ottoni; ZAVATARO, Bruno. Limites e Desafios da Evolução da Gestão em Segurança Pública: a importância do uso de instrumentos de avaliação de desempenho. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 21, nº 1, p. 76–91, 2007

FILOCRE, D'Aquino. Classificações de políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, nº 5, p. 146–158, 2009

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, nº 5, p. 100–114, 2009

GALVÃO FILHO, Altair Aparecido. Missões Policiais e a Polícia Federal Brasileira. **Revista Segurança Pública & Cidadania**, nº 2, p. 43–75, 2011

GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. O regime constitucional da segurança pública: dos silêncios da Constituição às deliberações do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Informação Legislativas (RIL)**, vol. 55, nº 219, p. 155–181, 2018

KRUCHIN, Mariana Kiefer. Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 7, nº 1, p. 40–56, 2013

LAZZARINI, Álvaro. O Direito Administrativo da Ordem Pública. **O Alferes**, vol. 13, nº 47, p. 13–35, 1997

LIMA, Renato Sérgio de; SILVA, Guilherme Amorim Campos da; OLIVEIRA, Priscilla Soares de. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 7, nº 1, p. 58–82, 2013

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**, vol. 30, nº 1, p. 123–144, 2015

MATOS, Hermínio Joaquim de; CHUY, José Fernando Moraes. Segurança: da evolução de um conceito à garantia democrática. **Revista do Sistema Único de Segurança Pública**, vol. 1, nº 1, p. 133–152, 2021

MATOS, José Walter da Mota. **A construção do conceito de segurança pública na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no século XXI**. 2013. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, 2013

MORAES, Fabio Trevisan. **Direito fundamental à segurança e políticas públicas**. 2010. Dissertação de Mestrado – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Santo Ângelo, 2010

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito administrativo da segurança pública. **Revista de Direito Processual Geral**, nº 38, p. 83–103, 1986

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2ª. São Paulo: Saraiva, 2019

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005

SILVA, Gabriela Galiza; GURGEL, Yara Maria Pereira. A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 10, nº 1, p. 142–158, 2016

SOUSA, Stenio Santos. Autonomia e Eficiência da Polícia Judiciária da União: vetores interdependentes e equipolentes para a concreção constitucional da Polícia Federal. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, vol. 6, nº 2, p. 161–190, 2015

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Atualidades Jurídicas (Revista eletrônica da OAB)**, nº 1, p. 1–55, 2008

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Da Segurança Pública. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang (orgs.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1697–1702

SULOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho Gozdawa de. **Segurança Pública e Democracia - Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das Políticas de Segurança Pública. **REI - Revista de Estudos Institucionais**, vol. 7, nº 2, p. 681–701, 31 ago. 2021

WERNER, Guilherme Cunha. Securitas: da segurança nacional à segurança humana. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, vol. 11, nº 1, p. 69–100, 2020

ZACKESKI, Cristina Maria; GOMES, Patrick Mariano. O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 10, nº 1, p. 108–125, 2016