

DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA

*Sergio Claro Buonamici **

SUMÁRIO: 1. Introdução. Direitos sociais e normas programáticas. 2. Distinção entre direito à segurança pública, segurança jurídica, segurança social e segurança nacional. 3. Expressão “segurança” no texto constitucional. Direito individual à segurança e direito social à segurança. 4. Retrospecto do direito à segurança pública. 5. Direito à segurança como liberdade pública. 6. Direito à segurança como direito social. 7. Efetividade da norma de direito à segurança pública. 7.1 Eficácia fática e técnica. 7.2 Eficácia limitada das normas de segurança pública. 7.3 Exigibilidade imediata do direito à segurança pública. 8. Irreversibilidade do direito social à segurança pública. 9. Considerações finais. Referências.

RESUMO: A Constituição Federal de 1988 impôs ao Estado o dever de prover a segurança pública e a norma constitucional correspondente gera ao particular um direito subjetivo ao recebimento dessa prestação. Para esse fim, a norma constitucional previamente nomeia as instituições e os órgãos encarregados desse dever, estipulando as suas respectivas atribuições e competências. Por isso, a exigibilidade da norma que estabeleceu o direito fundamental social à segurança pública é direta e imediata. No Estado Democrático de Direito, diante desse quadro, faz-se necessária a intervenção do Poder Judiciário para obrigar o Estado a acatar o mandamento constitucional e determinar a implantação do direito fundamental social à segurança pública, em caso de omissão, pois, caso contrário, a norma constitucional não passaria de mero apelo ao legislador e de uma promessa vazia e inconsequente. E, na medida em que se vê concretizado esse direito fundamental, eventual retrocesso na sua prestação implica em inconstitucionalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos fundamentais. Direitos sociais. Segurança pública.

ABSTRACT: The 1988 Federal Constitution imposes upon the State the duty to provide public safety and the constitutional rule corresponding to this duty generates to the particular a subjective right to receive that rendering. To this end, the constitutional rule previously points out institutions in charge of this duty, stating their respective assignments and competences. Therefore, the enforceability of the provision which established the fundamental social right to public safety is direct and immediate. In the Democratic Rule of Law it is necessary to involve the judiciary in case of omission, to compel the State to comply with the constitutional order and determine the implementation of the fundamental social right to a public security, because otherwise, the constitutional rule would be nothing but mere appeal to the legislature and an empty and inconsequential promise. Also, as we see realized this fundamental right, any setback in the provision implies in unconstitutionality.

KEYWORDS: Fundamental rights. Social rights. Public security.

1. INTRODUÇÃO. DIREITOS SOCIAIS E NORMAS PROGRAMÁTICAS

As constituições modernas encerram normas que se comprometem com o liberalismo e o intervencionismo.

O Estado Liberal tem por fim limitar os fins estatais, culminando com a declaração dos direitos do homem, de cunho negativo posto a proteger o indivíduo contra a sanha autoritária do Estado em suas liberdades naturais e políticas.

Entretanto, afirma Paulo Bonavides que

o Estado Liberal sempre patrocinou uma compreensão estritamente jurídica da Constituição, vazada talvez na crença de que a solução do problema da liberdade fora alcançada com as revoluções do liberalismo, não havendo, por conseguinte, razão de questionar a legitimidade dos valores estabelecidos”.¹

* Promotor de Justiça do Estado de São Paulo. Graduado em Direito pela PUC/SP. Bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco. Pós-graduado “lato sensu” em Direito Processual Civil e Direito Civil pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo. Mestrando em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba.

¹ **Teoria do Estado.** 7. ed. rev. e ampl. São Paulo : Malheiros, 2008, p. 331.

Porém, o abuso não cessa e não se restringe ao Estado, posto que o Estado não é a única fonte de limitação do desenvolvimento humano, sabido que há os chamados “poderes extra-estatais, com os raciais, os eclesiásticos e econômico, podem propiciar o mesmo resultado”.²

Cria-se, pois, um clima propício para se libertar dessas pressões e o Estado se apresenta, agora, e em contraposição aos desígnios iniciais, como instrumento de proteção da pessoa humana contra a qualquer forma de opressão social e econômica.

Para José Afonso da Silva,

o Estado tende cada vez mais a ser social, dando prevalência aos interesses coletivos, antes que aos indivíduos. E é exatamente nessa adoção de fins sociais prevalecentes à proteção dos fins individuais que o Estado Democrático de Direito se distingue do Estado Liberal individualista.³

Dessa forma, o Estado evolui e se presta a exercer o papel para propiciar a libertação dessas pressões, requerendo, pois, a natural ampliação de suas responsabilidades e a intervenção na vida econômico-social até então deixada ao largo.

Esse processo de democratização sucessiva em luta com os princípios liberais, acentua-se cada vez mais; o conceito de democracia se transforma, qualificando-se democracia social, enquanto estende seus métodos e critérios a esferas situadas à margem do Estado: à economia, à educação etc.⁴

O embate entre o liberalismo e o intervencionismo reflete nas constituições modernas, contemplando os princípios econômicos e sociais ao lado do estatuto de direitos individuais.

José Afonso da Silva afirma que o

conjunto desses princípios forma o chamado conteúdo social das constituições. Vem daí o conceito de *constituição-dirigente*, de que a Constituição de 1988 é exemplo destacado, enquanto define fins e programas de ação futura no sentido de uma orientação social democrática.⁵

No afã de preservar as conquistas liberais e com o foco no dinâmico domínio das exigências econômicas e sociais, a descrição das modernas normas constitucionais passou a ter uma feição mais complexa e **imprecisa**, prejudicando, com efeito, a sua eficácia e a aplicação imediata por demandarem uma regulamentação posterior para concretizar os seus efeitos.

Por consequência, muitas dessas normas estão inseridas em **princípios**, sintetizando programas e linhas de pensamento político a fim de que o legislador ordinário se encarregue de prover meios para que possa se tornar uma realidade. São as chamadas “normas constitucionais de princípio programático”.⁶

Regina Maria Macedo Nery Ferrari afirma que

² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas** : normatividade, operatividade e efetividade. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2001, p. 252.

³ **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo : Malheiros, 2002, p. 115.

⁴ **Aplicabilidade das normas constitucionais**, p. 136.

⁵ SILVA, José Afonso. *Op. cit.*, p. 136.

⁶ SILVA, José Afonso. *Op. cit.*, p. 137.

as normas programáticas impõem ao Estado o cumprimento de certos fins, a consecução de certas tarefas de forma a realizar certos princípios ou objetivos, fazendo surgir, por consequência, a necessária proteção dos interesses subjetivos que daí dimanam, proteção esta que pode ocorrer ora de modo direto, quando o interesse geral coletivo fica em segundo plano; ora indiretamente, quando o interesse coletivo encontra-se em primeiro plano, e o individual só será protegido reflexamente, em decorrência da promoção do interesse geral.⁷

Com efeito, a positivação dos direitos econômicos, sociais e culturais nas constituições reflete o compromisso do modelo de Estado que se pretende apresentar, modelando-o entre o Estado Liberal e o Estado Social, ou, talvez como o nosso, o Estado Social Democrático de Direito.

Na verdade, hodiernamente, é grade o esforço da doutrina no sentido de se buscar mecanismos constitucionais procurando prover e complementar o conteúdo impreciso das normas de direitos sociais, “ainda concebidas como normas programáticas”, e lhes dar o contorno jurídico necessário para torna-las exigíveis e viabilizar a sua concretização.

Essas normas são importantes

porque procuram dizer *para onde e como* se vai, buscando atribuir *fins* ao Estado, esvaziado pelo liberalismo econômico. Essa característica teleológica lhes confere relevância e função de princípios gerais de toda a ordem jurídica, como bem assinala Natoli, tendente a instaurar um regime de democracia substancial, ao determinarem a realização de fins sociais, através da atuação de programas na ordem econômica, com vistas a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da *justiça social*.⁸

É certo, contudo, enfatizar que

é perfeitamente cogitável que uma Constituição não faça uso exclusivamente de normas programáticas para a veiculação de direitos sociais, mas lance mão também de outras formas de positivação, em que se estabeleçam novas formas de vinculação tanto do Poder Público como dos particulares envolvidos.⁹

José Afonso da Silva faz uma profunda reflexão crítica sobre a ineficácia dos direitos sociais, acentuando a profunda desigualdade ainda bastante incidente no nosso país e a viabilidade de se reverter o quadro com o advento da Constituição Federal de 1988:

Um regime democrático de justiça social não aceita as profundas desigualdades, a pobreza e a miséria. Ora, o reconhecimento dos direitos sociais, como instrumentos de tutela dos menos favorecidos, não tem tido a eficácia necessária para reequilibrar a posição de inferioridade que lhes impede o efetivo exercício das liberdades garantidas. Assim, no sistema anterior, a promessa constitucional de realização da justiça social não se efetivara na prática. A Constituição de 1988 é mais incisiva no conceber a ordem econômica sujeita aos ditames da justiça social para o fim de assegurar a todos existência digna. Dá à justiça social um conteúdo preciso.¹⁰

⁷ *Op. cit.*, p. 230.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 141.

⁹ NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na Constituição de 1988** : Estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. São Paulo : Verbatim, 2009, p. 75.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 141.

A doutrina reconhece nos direitos sociais a natureza de direitos fundamentais e, neles se repousa a esperança de se construir bases sólidas para se desfrutar do exercício de todos os demais direitos e liberdades individuais. A Constituição assimilou a orientação doutrinária ao lhes destinar um capítulo entre os direitos fundamentais no seu Título II – “Dos direitos e garantias fundamentais”.

Não lhe retira o caráter de direito fundamental o fato de exigir prestações positivas do Poder Público.

E, para tanto, ensina José Afonso da Silva que “a efetivação desses direitos depende do estabelecimento de instituições”.

Em decorrência, ocorrendo-se às lições Canotilho, afirma que os direitos sociais “são regras jurídicas diretamente aplicáveis, vinculativas de todos os órgãos do Estado”.¹¹

Por fim, deixa claro que “o fato de dependerem de providências institucionais para a sua realização não quer dizer que não tenham eficácia. Ao contrário, sua imperatividade direta é reconhecida, como imposição constitucional aos órgãos públicos”.¹²

E conclui:

[...] as normas programáticas têm eficácia jurídica imediata, direta e vinculante nos casos seguintes:

I – estabelecem um dever para o legislador ordinário;

II – condicionam a legislação futura, com a consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem;

III – informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum;

IV – constituem sentido teleológico para interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas;

V – condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário;

VI – criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou de desvantagem”.¹³

Diz, com efeito, Maria Paula Dallari Bucci, que “um dos efeitos da aplicabilidade das normas programáticas é a proibição de omissão dos Poderes Públicos na realização dos direitos sociais”.¹⁴

E, de outro lado, seria absolutamente frustrante, “do ponto de vista político, aceitar a inexecutabilidade dos direitos sociais”.¹⁵

2. DISTINÇÃO ENTRE DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA, SEGURANÇA JURÍDICA, SEGURANÇA SOCIAL E SEGURANÇA NACIONAL

Direito à segurança pública para efeito do nosso estudo não se confunde com o direito à segurança jurídica, objeto de proteção do artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Da mesma forma, o termo não se confunde com proteção jurídica do indivíduo centrada na inafastabilidade do controle jurisdicional (artigo 5º, XXXV) que constitui na garantia da efetivação dos direitos subjetivos, sob os auspícios do princípio constitucional do devido processo legal (artigo 5º LIII).

¹¹ *Op. cit.*, p. 152.

¹² *Ibid.*, p. 155.

¹³ *Ibid.*, p. 164.

¹⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas** : reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 29.

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas** : reflexões sobre o conceito jurídico, p. 10.

Na verdade, a segurança jurídica constitui um dos postulados do Estado Democrático de Direito, na medida em que estabelece “os preceitos garantidores da estabilidade das relações jurídicas”.¹⁶

José Afonso da Silva cita Jorge Reinaldo Vanossi para definir a “segurança jurídica” como um “conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”.

Mais à frente afirma que “uma importante condição da segurança está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída”.¹⁷

Da mesma maneira, segurança pública não se confunde com “segurança social que se refere à “previsão de vários meios que garantam aos indivíduos e suas famílias condições sociais dignas”, ou com segurança nacional que diz respeito “às condições básicas de defesa do Estado”.¹⁸

3. EXPRESSÃO “SEGURANÇA” NO TEXTO CONSTITUCIONAL. DIREITO INDIVIDUAL À SEGURANÇA E DIREITO SOCIAL À SEGURANÇA

O termo “segurança” expresso no texto constitucional, em disposições esparsas, ostenta significados diversos.

Na teoria jurídica, a palavra “segurança”, segundo José Afonso da Silva, “assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica”.¹⁹

A análise dos direitos sociais na perspectiva constitucional deve partir do disposto no artigo 6º, da Constituição Federal: “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Contudo, o direito social à segurança não se confunde com a expressão “segurança” posta no Preâmbulo da Constituição Federal ou com a consignada no seu artigo 5º, “caput”.

Naquela há embutida a causa final do Estado, a razão da sua existência; enquanto nessa se reconhece como um direito ou garantia individual.

Primeiramente, constitui a segurança uma das balizas da estrutura do Estado Social Democrático de Direito, que bem caracteriza o Estado brasileiro, e em conformidade com o Preâmbulo da Carta Magna, sem a qual se impede de alcançar os desígnios que justificam a sua existência:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia 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.

¹⁶ SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2009, p. 226.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 133.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. atual. até a EC 57, de 18.12.2008. São Paulo : Malheiros, 2009, p. 635.

¹⁹ **Comentário contextual à Constituição**, p. 635.

O Preâmbulo é um documento que proclama de intenções da carta e tem por objetivos básicos: “explicitar o fundamento da legitimidade da nova ordem constitucional; e explicitar as grandes finalidades da nova Constituição”.²⁰

No artigo 5º, “caput”, da Constituição Federal, o direito à segurança desponta como autêntico direito fundamental de primeira geração, sendo protegida a sua inviolabilidade:

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

Oportunas são as palavras de Pinto Ferreira, para quem “os direitos fundamentais assegurados nas constituições formam as chamadas *liberdades públicas*, que limitam o poder dos entes estatais”²¹, e neles se inclui o direito à segurança do artigo 5º, “caput”.

Gregório Robles afirma que os direitos fundamentais são direitos subjetivos **privilegiados**:

Los derechos fundamentales son auténticos derechos subjetivos a los que el ordenamiento jurídico distingue de los derechos subjetivos ordinários mediante um tratamiento normativo y procesal privilegiado. Los derechos fundamentales son derechos subjetivos privilegiados.²²

Na medida em que o “caput” do artigo 5º fala em “inviolabilidade do direito à segurança” torna-se necessário considerar que a existência de direitos enumerados nos seus incisos (“um conjunto de direitos”), corolários do direito à segurança, cujo objeto da norma pretende tornar inviolável.

Embora enquadrado na categoria de direitos individuais ou de liberdades públicas, conforme define Pinto Ferreira, José Afonso da Silva reconhece o direito à segurança conquanto inserido no artigo 5º, “caput”, da Constituição Federal, como um “conjunto de garantias”:

[...] no entanto, não impede que ele seja considerado um conjunto de garantias – natureza que, aliás, se acha ínsita no termo ‘segurança’. Efetivamente, esse conjunto de direitos aparelha situações, proibições, limitações e procedimentos destinados a assegurar o exercício e o gozo de algum direito individual fundamental (intimidade, liberdade pessoal ou incolumidade física ou moral): segurança das relações jurídicas (art. 5º, XXXVI), segurança do domicílio (art. 5º, XI), segurança das comunicações pessoais (art. 5º, IV) e segurança em matéria penal e processual penal (art. 5º, XXXVII-XLVII).²³

Mais à frente, José Afonso da Silva se refere ao direito à segurança, expresso no artigo 6º, da Constituição Federal, e o distingue daquele outro sentido empregado para defini-lo enquanto direito individual para entendê-lo, agora como direito social:

²⁰ MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais** : teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 3. ed. São Paulo : Atlas, 2000, p. 57.

²¹ **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo : Saraiva, 1989, p. 60.

²² **Los derechos fundamentales y la ética em la sociedade atual**. Madrid : Editorial Civitas, 1997, p. 22.

²³ **Comentário contextual à Constituição**, p. 72.

No artigo 5º a **segurança** aparece, sobretudo, como garantia individual, como vimos antes. Aqui, **segurança** é definida como espécie de direito **social**. Portanto, há de se falar de outra forma de direito. Como direito social, a segurança é especialmente a obtenção de uma convivência social que permita o gozo de direitos e o exercício de atividades sem perturbação de outrem. Vale dizer, direito à segurança, no artigo 6º, prende-se ao conceito de **segurança pública** (g. n.).²⁴

Nesse sentido é o entendimento de Valter Foletto Santin.²⁵

Por sua vez, Rui César Melo afirma que a segurança pública é espécie do gênero ordem pública: “a segurança pública é apenas um aspecto ou um dos aspectos daquilo que se entende por ordem pública; a ordem pública, na verdade, constitui-se de três aspectos: a salubridade pública, a tranquilidade pública e finalmente a segurança pública”.²⁶

4. RETROSPECTO DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA

O direito à segurança pública sempre esteve ligado à história da própria humanidade, presente em qualquer espécie de agrupamento humano, formal ou não, conquanto seus integrantes sempre tiveram a necessidade de proteção social, exercida pela atuação policial, para garantir a paz e a harmonia na convivência social, mormente indicados os valores principais de auto preservação da espécie humana, o direito à vida; o direito à liberdade e o direito à propriedade.

Desde então, foram instituídas normas pelas quais as pessoas deveriam se submeter para fazer valer os meios preventivos e coercitivos indispensáveis a se assegurar e, se necessário prevalecer a paz e a tranquilidade sociais.

Valter Foletto Santin²⁷ afirma que o direito à segurança pública sempre teve destaque em todas as gerações de direitos conhecidas, figurando, de modo indistinto, em qualquer forma ou regime político que um determinado Estado tenha adotado e não necessariamente um Estado Social.

Ele lembra que na Declaração da Virgínia, em 1776, e na Declaração dos Direitos do Homem, em 1789, aparece o direito de segurança. Na Declaração dos Direitos do Homem, modelo de liberalismo, no artigo XII, há a previsão de que “a garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita da força pública; esta força é instituída pela vantagem de todos e não para a utilidade particular daqueles aos quais foi confiada”.

Nas Constituições Mexicana, de 1917, e Russa, de 1919, merecem destaque os direitos sociais, dentre os quais o direito a segurança pública.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, finda uma das mais sangrentas guerras da humanidade, o direito à segurança pública é mais do que uma lógica necessidade de se preservar a paz, a vida, a liberdade e a segurança pessoal (artigo 3º), transvestindo aquele em “inegável direito difuso”, conforme assevera Valter Foletto Santin.²⁸

Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca que “o sentido da segurança que tem sido desenvolvido muito nos últimos tempos, tanto nas relações internas das nações

²⁴ **Comentário contextual à Constituição**, p. 187.

²⁵ SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública** : eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2004, p. 80.

²⁶ MORAES, Bismael B. (Org.) **Segurança pública e direitos individuais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000, p. 24.

²⁷ *Op. cit.*, p. 77.

²⁸ *Ibid.*, p. 78.

quanto nas relações internacionais, por autores de Política, de Estratégia e de Direito, é, basicamente, a garantia de preservação de valores”.²⁹

Na perspectiva da formação de uma nova concepção de direitos que muito se junte ao direito das gerações futuras e ao direito à sadia qualidade de vida não se pode olvidar da presença do direito à segurança pública como garantia da **autopreservação** da pessoa humana.

5. DIREITO À SEGURANÇA COMO LIBERDADE PÚBLICA

Portanto, “o direito à segurança pública enfeixa uma gama de direitos, pela sua característica de liberdade pública e até mesmo componente do direito da personalidade, por conter relações públicas e privadas, seja nas prestações estatais positivas e negativas como no respeito mútuo dos cidadãos à incolumidade e patrimônio alheios e na contribuição à preservação da ordem pública”.³⁰

As liberdades públicas são os direitos do homem, originários do direito natural e que, normatizados, se transformaram em direitos humanos para servirem de anteparo ao poder incontrastável do Estado.

Os direitos da personalidade são os direitos humanos voltados ao relacionamento interpessoal, como os direitos à honra, intimidade e liberdade de expressão.

Por receberem amparo constitucional, essas liberdades e direitos devem ser observados por todos e garantidos pelo Estado de modo a evitar o vilipêndio das relações sociais por meio do aparato policial, no contexto da soberania, e promover as condições de prevenção às condutas violadoras da paz e da ordem pública e a responsabilização dos seus violadores através de mecanismos constitucionais e previamente estabelecidos para esse fim, sempre com a estrita observância ao princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da Constituição Federal).

Com efeito, o direito à segurança constitui uma liberdade pública enquanto norma encerrada no artigo 5º, “caput”, da Carta Magna.

Decorre que se exige, sob esse enfoque, um dever de abstenção do Estado, ou uma obrigação negativa na medida em que não lhe autoriza afrontar os direitos fundamentais do indivíduo, e, mais particularmente, garantir o direito de autopreservação individual.

6. DIREITO À SEGURANÇA COMO DIREITO SOCIAL

No enfoque positivo, “o Estado deve tomar medidas ativas, prestações positivas, para garantir e concretizar a ordem pública e proteção à incolumidade da pessoa e o seu patrimônio, numa obrigação de fazer, para a realização do bem-estar social, finalidade cobrada no Estado Democrático de Direito”.³¹

Nessa dimensão, o direito à segurança gera ao particular um direito subjetivo público de “recebimento dos serviços respectivos”.³²

Não é por menos que a própria Constituição Federal, no artigo 144, “caput”, estabelece que “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

²⁹ LAZZARINI, Álvaro. *et. al.* **Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1987, p. 125.

³⁰ SANTIN, Valter Foletto. *Op. cit.*, p. 78.

³¹ SANTIN, Valter Foletto. *Op. cit.*, p. 80.

³² SANTIN, Valter Foletto. *Op. cit.*, p. 80.

que pretende preservar os direitos individuais (artigo 5º, “caput”, da Constituição Federal).

Para esse fim, a Constituição Federal discriminou órgãos e instituições que cuidarão de satisfazer o direito à prestações positivas por parte do Estado, sendo elas: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (artigo 144, I a V); e as Guardas Municipais (§ 8º).

Entretanto, é preciso salientar que a segurança pública é, também, além de dever do Estado, “direito e responsabilidade de todos” e que, portanto, não se restringe às instituições policiais, possibilitando o incremento social na sua prestação que se reveste no direito de participação comunitária, constituindo exemplo a concepção, no Estado de São Paulo, dos Conselhos Comunitários de Segurança, ligados à Secretaria da Segurança Pública.

A esse propósito, José Afonso da Silva lembra que “se faz necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais”.³³

7. EFETIVIDADE DA NORMA DE DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA

7.1 Eficácia fática e técnica

Valter Foleto Santin afirma que “numa visão da segurança pública em relação à validade, vigência, eficácia e vigor, percebe-se que não há barreira normativa para a exigência do fornecimento do serviço com eficiência”.³⁴

O autor realça a validade e a vigência das normas constitucionais do direito à segurança pública: aquela conquanto produto legítimo do poder constituinte originário; e essa, verificada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal dispôs e integrou as diversas normas, mecanismos e instituições que garantem a possibilidade do direito fundamental social à segurança pública, na medida em que:

- a - impõe um dever ao Estado de prestar o serviço de segurança pública para a manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de norma constitucional válida (artigo 144, “caput”);
- b - por outro lado, estabelece o direito à segurança pública como garantia fundamental individual e social (artigos 5º, “caput”, e 6º), atribuindo-o conteúdo específico, qual seja, o de receber a proteção do Estado para a manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (artigo 144, “caput”);
- c - prevê que a prestação do direito à segurança pública se desenvolva de forma **eficiente** (artigo 37, “caput”, e 144, § 7º); e
- d - atribui a competência para o legislador de dispor sobre a organização e o funcionamento das instituições de segurança pública (artigo 144, § 7º).

Portanto, Valter Foleto Santin afirma que os dispositivos constitucionais relativos à segurança pública possuem eficácia “com a presença dos requisitos de natureza fática e técnico-normativa”.³⁵

³³ **Comentário contextual à Constituição**, p. 636.

³⁴ *Op. cit.*, p. 81.

³⁵ *Op. cit.*, p. 82.

A eficácia fática refere-se à “presença do serviço de segurança pública fornecido pelo Estado em todo o País, com estrutura material e pessoal e pleno funcionamento dos órgãos policiais encarregados da função pública”.³⁶

A eficácia técnica revela-se pela “existência de diversas normas constitucionais e infraconstitucionais sobre a segurança pública, a organização e funcionamento dos órgãos policiais, configurando as condições técnico-normativas exigidas para a produção de efeitos”.³⁷

Finalmente, a força ou vigor das normas tem amparo na medida em que se comprometem com o dever de prestação eficiente de serviço de segurança pública pelo Estado, obrigação sobre a qual não se pode cogitar a possibilidade de descumprimento em razão do risco de causar, a inobservância de seus preceitos, a instabilidade institucional.

7.2 Eficácia limitada das normas de segurança pública

As normas constitucionais das quais emanam o direito à segurança pública são normas programáticas, isto é, normas que “impõem ao Estado o cumprimento de certos fins, a consecução de certas tarefas de forma a realizar certos princípios e objetivos”.³⁸

No caso, a Constituição Federal de 1988 impôs ao Estado o dever de prestar o serviço de segurança pública “para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (artigo 144, “caput”).

Portanto, surge da norma constitucional “a necessária proteção dos interesses subjetivos que daí dimanam”.³⁹

E, nesse passo, “admite-se que algumas dessas normas podem propiciar a exigibilidade efetiva da conduta determinada, o que pode ser realizável mediante prestações positivas ou negativas”.⁴⁰

Essa afirmativa pode ser considerada verdadeira como as que, no caso, se apresentam, pois determinam tarefas e dever para o Estado e incorporam em direito fundamental para o jurisdicionado.

Com efeito, essas normas jurídicas programáticas são vinculantes, isto é, “quando da sua violação se pode recorrer para um tribunal”.⁴¹

É verdade que “um dos problemas centrais dos direitos fundamentais sociais, compreendidos como ‘direitos a prestações’, radica na ordenação prévia de um ‘domínio jurídico-subjectivo’ que possa fundamentar um ‘direito fundamental subjectivo’ a favor dos respectivos titulares”.⁴²

Por constituir norma programática, o direito à segurança pública extraído da Constituição Federal possui eficácia limitada, ou seja, “não produz, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado”.⁴³

³⁶ SANTIN, Valter Foletto. *Op. cit.*, p. 82.

³⁷ SANTIN, Valter Foletto. *Op. cit.*, p. 82.

³⁸ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Op. cit.*, p. 229.

³⁹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Op. cit.*, p. 229.

⁴⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Op. cit.*, p. 230.

⁴¹ QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais**. Coimbra : Coimbra, 2006, p. 124.

⁴² QUEIROZ, Cristina. *Op. cit.*, p. 126.

⁴³ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**, p. 82.

Reforça esse entendimento a particularidade da norma do artigo 144, “caput”, da Constituição Federal se referir a “dever do Estado” que “não impõe propriamente uma obrigação jurídica, mas traduz um princípio” e, portanto “tem eficácia reduzida”.⁴⁴

Portanto, a norma constitucional “estabelece apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados”.⁴⁵

Por outro lado, o artigo 144, § 7º, da Constituição Federal, diz que: “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. Expressa, igualmente, uma norma constitucional de eficácia limitada por depender de legislação, mas que não retira da norma de direito social à segurança pública, como um todo, seu caráter pragmático.

7.3 Exigibilidade imediata do direito à segurança pública

De fato, Vidal Serrano Nunes Júnior afirma que focalizada a importância ou imanência de alguns dos direitos à dignidade humana “a Constituição brasileira lançou mão de mais de uma estratégia de positivação que, isolada ou conjuntamente, guardam o objetivo de conformar o conteúdo e a eficácia dos direitos fundamentais sociais”.⁴⁶

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

Por outro lado, não obsta o condicionamento a uma norma integradora ou complementar do direito à segurança pública como o previsto no artigo 144, § 7º, da Constituição Federal, a possibilidade jurídica de se ponderar pela exigência “efetiva” de sua prestação posto que, conforme já se pugnou, é incontestavelmente correto afirmar que as instituições, nominadas e encarregadas pela própria Carta Magna de cumprir o correlativo dever de prestar a segurança pública, estão organizadas, aparelhadas e em pleno funcionamento há tempo.

Não bastasse, e bem focalizada a norma nesse particular, não há como afastar a exigência da garantia e da satisfação do direito à segurança pública por parte dos Poderes Públicos e das suas instituições, em especial aquelas indicadas no artigo 144, da Constituição Federal.

Para tanto, a Constituição Federal estabelece no artigo 129, inciso II, que é **função** institucional do Ministério Público: “II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

Não se desconhece a existência de outros legitimados na Constituição Federal para zelarem pela tutela coletiva de direitos fundamentais, porém preferimos nos ater a esse dispositivo constitucional com destaque à atuação do Ministério Público na proteção do direito à segurança pública.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**, p. 83.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**, p. 84.

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 77.

Essa norma constitucional dimana pretensões de garantia e subjetiva jurisdicionadas. Na primeira hipótese, se busca garantir o **respeito** das instituições à prestação do serviço de relevância; na segunda hipótese, de modo reflexo, proporcionar ao cidadão a **satisfação** do cumprimento do direito à segurança pública.

É por isso que Valter Foletto Santin afirma que a eficácia da norma em relação à eficiência da segurança pública é **plena**.⁴⁷

Brotam, assim, responsabilidades jurídicas inconfundíveis: de um lado o Ministério Público com a incumbência de zelar pelo respeito aos direitos constitucionais, transformando-o como “defensor do povo”;⁴⁸ e de outro, o Estado, encarregado de concretizar os direitos assegurados na Constituição.

Reforça a responsabilidade do Ministério Público na proteção dos direitos sociais, destacado o direito à segurança pública, quando a Constituição Federal, no artigo 127, “caput”, o reconhece como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos **interesses sociais** e individuais indisponíveis” (g.n.).

Não há, portanto, como sustentar da impossibilidade do Poder Judiciário, “guardião da legalidade e protetor dos direitos e liberdades”, no dizer de Caio Tácito,⁴⁹ gerir ou exercer política econômica e social em substituição aos Poderes Legislativo ou Executivo (justiciabilidade), na seara da concretização dos direitos fundamentais sociais, enquanto entendidos como direitos subjetivos (subjetivação), de tal modo que o Ministério Público, dentre outros, se habilita como legitimado à postulação (posição jurídica) da satisfação daquele direito subjetivo.

“Os direitos fundamentais sociais são ‘direitos subjetivos’ sempre que possam ser feitos valer em justiça, isto é, desde que possam ser acionados judicialmente a requerimento do respectivo titular”.⁵⁰

De acordo com Cristina Queiroz,

Por ‘justiciabilidade’ entende-se a possibilidade de o titular do direito reclamar perante um juiz ou tribunal o cumprimento das obrigações que derivam desse direito. Neste sentido, ser titular de um direito subjetivo significa deter um poder jurídico reconhecido pelo direito objetivo, isto é, deter o poder de participar na criação de uma norma jurídica individual por intermédio de uma ação específica em justiça.⁵¹

Entre nós, o direito de ação é reconhecido ao Ministério Público, nos termos do artigo 129, II, da Constituição Federal.

E quando se pode determinar que a violação de direitos fundamentais sociais assegurados na Constituição Federal, como o direito à segurança pública, acarreta um direito subjetivo qualificado à ação por parte do Ministério Público?

De um lado, afirma-se que “a preservação do ‘mínimo de existência condigna’ é sempre qualificada como ‘direito subjectivo’”.⁵²

“É esse núcleo central, esse mínimo existencial que, uma vez descumprido, justifica a intervenção do Judiciário nas políticas públicas, para corrigir rumos ou implementá-las”.⁵³

⁴⁷ *Op. cit.*, p. 83.

⁴⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo : Saraiva, 1998, p. 16.

⁴⁹ LAZZARINI, Álvaro. *et. al.* **Direito administrativo da ordem pública**, p. 104.

⁵⁰ QUEIROZ, Cristina. *Op. cit.*, p. 143.

⁵¹ *Op. cit.*, p. 148.

⁵² QUEIROZ, Cristina. *Op. cit.*, p. 150.

Para Vidal Serrano Nunes Junior,

afigura-se estreme de dúvidas que o objetivo de promover a adequada qualidade de vida a todos, colocando o ser humano ‘a salvo’ da necessidade, promove uma ‘fundamentalização’ dos direitos sociais, uma vez que não se pode pensar em exercício de liberdades, de preservação da dignidade humana, enfim, de direitos intrínsecos ao ser humano, sem que um ‘mínimo vital’ esteja garantido caudatariamente à própria vida em sociedade.⁵⁴

De outro lado, a intervenção judicial na gerência ou no exercício de políticas sociais e econômicas cabíveis aos demais poderes do Estado, sempre dependerá do entendimento de jurisprudência, porém, é certo que, ao menos, cabe ao Poder Judiciário “o poder de fiscalizar o sistema de ‘prioridades’ concretamente fixado pelo legislador constituinte”.⁵⁵

Do contrário, as normas programáticas não passariam de meros “programas políticos” ou “apelos ao legislador”, “sem qualquer grau de vinculação jurídica”.⁵⁶

Com efeito, “a interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente”.⁵⁷

Ada Pellegrini Grinover entende que:

no Estado democrático de direito, o Judiciário, como forma de expressão do poder estatal, deve estar alinhado com os escopos do próprio Estado, não se podendo mais falar numa *neutralização de sua atividade*. Ao contrário, o Poder Judiciário encontra-se constitucionalmente vinculado à política estatal.⁵⁸

Nessa linha, assim decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

Em verdade, é inconcebível que se submeta a Administração, de forma absoluta e total, à lei. Muitas vezes, o vínculo de legalidade significa só a atribuição de competência, deixando zonas de ampla liberdade ao administrador, com o cuidado de não fomentar o arbítrio. Para tanto, deu-se ao Poder Judiciário maior atribuição para imiscuir-se no âmbito do ato administrativo, a fim de, mesmo nesse íntimo campo, exercer o juízo de legalidade, coibindo abusos ou vulneração aos princípios constitucionais, na dimensão globalizada do orçamento.⁵⁹

Do Supremo Tribunal Federal, nesse sentido, há a decisão monocrática do Ministro Celso de Mello na ADPF – 45 – 9, assim expressa:

Não obstante a formulação e a execução de políticas pública dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislativo, nem a de atuação do Poder Executivo.

⁵³ GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista de Processo**, São Paulo : Revista do Tribunais, v. 164, p. 9-28, out. 2008.

⁵⁴ *Op. cit.*, p. 65.

⁵⁵ QUEIROZ, Cristina. *Op. cit.*, p. 153.

⁵⁶ QUEIROZ, Cristina. *Op. cit.*, p. 153.

⁵⁷ STF – RE 271.286-RS, Rel. Min. Celso de Mello (RTJ 175/1212-1213).

⁵⁸ O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista de Processo**, São Paulo : Revista do Tribunais, v. 164, p. 9-28, out. 2008.

⁵⁹ STJ - REsp 429.570 – GO, Rel. Min. Eliana Calmon.

Nesse sentido, tem-se pautado o Tribunal de Justiça de São Paulo ao decidir que

a desídia da Administração pode ser discutida na esfera do Judiciário, em face do controle jurisdicional dos atos administrativos. Não se trata de interferência do Poder Judiciário na atividade própria do Poder Executivo, como entende a Municipalidade-apelante.⁶⁰

No mesmo sentido verte o julgado daquele Eg. Tribunal:

O que importa notar, todavia, é que a existência de uma opção discricionária não toma imune a função administrativa a controle jurisdicional, uma vez que sua atribuição ao administrador público não é um "cheque em branco" que possa ser preenchido com qualquer conteúdo, ainda que ofensivo aos vetores axiológicos do sistema normativo e, notadamente, da Constituição Federal.⁶¹

8. IRREVERSIBILIDADE DO DIREITO SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA

Por fim, afigura-me indispensável sustentar que não se permite o retrocesso do direito social à segurança pública.

“Proibição de retrocesso social” ou “segurança jurídica”, como prefere Cristina Queiroz⁶², constitui um princípio que tem plena aplicação aos direitos sociais, em especial às chamadas normas pragmáticas, conforme entende Vidal Serrano Nunes Junior.⁶³

Vidal Serrano Nunes Junior explica que

se se extrai destas normas, sobretudo as que fixam tarefas e obrigações ao Estado, um conteúdo mínimo, cuja inobservância permite uma conclusão de violação do preceito constitucional, é fato que, na perspectiva de melhor qualidade de vida, uma norma desta origem pode ser progressivamente concretizada e, a depender da evolução das relações socioeconômicas, direitos que outrora se concebiam como superficiais passam a comungar de uma condição de essencialidade. (...) Assim, concretizado um fim ou definida uma tarefa ou diretriz do Poder Público, o retrocesso desta eventual política implica uma inconstitucionalidade.⁶⁴

No dizer de Cristina Queiroz,

concretamente, a ‘proibição do retrocesso social’ determina, de um lado, que, uma vez consagradas legalmente as ‘prestações sociais’, o legislador não pode depois eliminá-las sem ‘alternativas’ ou ‘compensações’. Do outro, a garantia de uma proteção *efectiva* do direito jusfundamental não resulta criada a partir da legislação, antes esse âmbito de proteção vem garantido através da *actuação* dessa legislação. Nisto consiste o ‘dever de proteção’ jurídico-constitucional, que deve ser pressuposto quer pela administração pública quer pelo poder judicial.⁶⁵

Em outras palavras, não basta ao Estado **atuar** para satisfazer o direito social à segurança pública, mas, também, deve se **abster** de empenhar qualquer medida que possa vir a prejudicar o direito concretizado.

⁶⁰ TJSP – 5ª C. de Direito Público – Ap. Cív. 152.329-5/4-00, Rel. Des. Willian Marinho, j. 22-2-2001, v.u.

⁶¹ TJSP – 3ª C. de Direito Público – Ap. Cív. 735.444-5/9-00, Rel. Des. Magalhães Coleho, j. 9-12-2008, v.u.

⁶² QUEIROZ, Cristina. *Op. cit.*, p. 105.

⁶³ *Op. cit.*, p. 118.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 119.

⁶⁵ *Op. cit.*, p. 103.

Nisso se traduz a importância de se manter as conquistas nesse campo, resguardar as instituições e reforçar as políticas públicas consequentes.

Não há como se admitir que medidas propostas e efetivadas para satisfazer esse direito possam se desvincular do ímpeto constitucional por mera opção legislativa ou administrativa. Há de se haver o resguardo de garantias mínimas a preservar o núcleo essencial do direito social a fim de evitar a frustração da “confiança dos cidadãos na segurança jurídica”.⁶⁶

Dessa forma, “suprimir um serviço já disponibilizado ou cassar, pela revogação da lei, um direito já exercido por seus destinatários, configuraria violação à norma constitucional com base na qual a lei ou a ação administrativa tenham sido desenvolvidas”.⁶⁷

Com efeito, “a noção de proibição do retrocesso seria, *mutatis mutandi*, uma espécie de direito social adquirido, que, portanto, estaria salvaguardado, tanto a título individual como coletivo, por eventuais mudanças legislativas ou ainda por revisões administrativas do Poder Executivo”.⁶⁸

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Direito à segurança pública não se confunde com o direito à segurança jurídica. A segurança constitui uma das balizas da estrutura do Estado Social Democrático de Direito. O direito à segurança mencionado no artigo 6º da Constituição Federal é definido como espécie de direito social e se prende ao conceito de segurança pública.

Na perspectiva da formação de uma nova concepção de direitos que se estreita ao direito das gerações futuras e ao direito à sadia qualidade de vida não se pode olvidar do direito à segurança pública como garantia de autopreservação da pessoa humana.

No enfoque positivo, o direito à segurança pública gera ao particular um direito subjetivo público de recebimento por parte do Estado dos serviços respectivos. Para tanto, a Constituição Federal discriminou órgãos e instituições encarregados da sua prestação (artigo 144, I a IV, e § 8º), mas é preciso lembrar que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos.

As normas constitucionais das quais emanam o direito à segurança pública são normas programáticas, ou seja, impõem ao Estado o cumprimento de certos fins, a consecução de certas tarefas de forma a realizar certos princípios e objetivos definidos no “caput”, do artigo 144, da Constituição Federal.

Por se tratarem de normas jurídicas pragmáticas possuem eficácia limitada.

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

Dentre as instituições credenciadas a exigir a prestação do direito social à segurança pública está o Ministério Público em vista do disposto no artigo 129, II, da Constituição Federal.

⁶⁶ QUEIROZ, Cristina. *Op. cit.*, p. 103.

⁶⁷ NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Op. cit.*, p. 119.

⁶⁸ NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Op. cit.*, p. 119.

Portanto, não há como se sustentar a impossibilidade de se recorrer ao Poder Judiciário para concretizar o direito à segurança pública, pois, do contrário, não passaria o direito social de mero apelo ao legislador, sem qualquer vinculação jurídica.

Por fim, é sustentável não se permitir o retrocesso do direito à segurança pública. Em outras palavras, não basta ao Estado atuar para satisfazer o direito, mas, também, deve se abster de empenhar qualquer medida que possa vir a prejudicar o direito concretizado.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 2. ed., rev. e ampl. São Paulo: Globo, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas : reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. 28. ed. São Paulo : Saraiva, 2009.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. 1. v.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

_____. **Direitos humanos fundamentais**. 11. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2009.

LAZZARINI, Álvaro. *et. al.* **Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Bismael B. (Org.). **Segurança pública e direitos individuais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais**. São Paulo: Verbatim, 2009.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

ROBLES, Gregório. **Los derechos fundamentales y la ética em la sociedade atual**. Madrid : Editorial Civitas, 1997.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Garantia constitucional dos direitos sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Comentário contextual à constituição**. 6. ed. atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. rev. e atual. de acordo até a Emenda Constitucional n. 62, de 9.11.2009, publicada em 12.12.2009. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais** : conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 23. ed., revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2010.