

# ADJETIVAÇÃO SOCIAL DA SEGURANÇA PÚBLICA: PROGRESSO CONSTITUCIONAL NA VISÃO MODERNA DOS DIREITOS SOCIAIS

## SOCIAL ADJECTIVATION OF PUBLIC SECURITY: CONSTITUTIONAL PROGRESS IN THE MODERN VIEW OF SOCIAL RIGHTS

Pedro Lima Marcheri<sup>1</sup>

Doutor em Direito

Universidade de Bauru - São Paulo/Brasil

Silvio Carlos Alvares<sup>2</sup>

Doutor em Direito

Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas - Amazonas/Brasil

**Resumo:** A constitucionalização dos direitos sociais inaugura um marco ímpar na evolução dos direitos fundamentais. O caminho histórico trilhado pela adjetivação social da segurança pública remete a uma ideia essencial predisposta a partir da Constituição Mexicana de 1917. Os problemas advindos na limitação epistemológica da segurança pública, principalmente na esfera ressarcitória e de planejamento público, advêm justamente da hierarquização que é feita entre a segurança pública como direito social e como direito individual ligado à microcriminalidade. Tem-se como escopo a realização de uma análise na linguagem e hermenêutica constitucional e sua influência na efetivação da segurança como programa do Estado. Concluiu-se que um conceito de vanguarda de segurança pública deve insculpir a ideia de que este direito é composto por um complexo de inúmeros direitos individuais

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Instituição Toledo de Ensino (ITE) de Bauru. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília (UNIVEM). Especialização em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus. Graduação em Direito pela Instituição Toledo de Ensino - ITE. Atualmente é advogado criminalista. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Penal, atuando principalmente nos seguintes temas: nazismo e discriminação racial. Autor de publicações nacionais e internacionais. E-mail: marcheripl@gmail.com

<sup>2</sup> Possui graduação em Direito pela Instituição Toledo de Ensino (1988). Mestrado pela Instituição Toledo de Ensino (2001). Doutor em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2008). Atualmente é docente no Curso de Direito no Centro Universitário de Bauru mantido pela Instituição Toledo de Ensino/Bauru, na FAEF-Garça/Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal e no Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas/CIESA. Atuou como docente na Faculdade Itiana/ Campus Botucatu e Faculdade Itiana/ Campus Ibitinga. Tem experiência na área do Direito, com ênfase em Direito Penal e Processual Penal, Prática Forense, Sistema de Garantias e Direitos Humanos. Pesquisador/Líder do grupo de pesquisa Política Penitenciária e Direitos Humanos. E-mail: alvaressc@gmail.com

e difusos, de defesa e prestacionais, aos quais não devem se restringir por limites contingentes na implementação e nas demandas reparatórias.

**Palavras-chave:** Segurança Pública; Direitos Sociais; Hierarquização; Evolução Constitucional.

**Abstract:** The constitutionalization of social rights opens a unique boundary in the evolution of fundamental rights. The historical path taken by the social activation of public security refers to a basic idea predisposed by the Mexican Constitution of 1917. The problems arising from the epistemological limitation of general security, especially in reimbursement and public planning, come precisely from the hierarchy between security as a social right and an individual right linked to micro-crime. This study aims to analyze constitutional language and hermeneutics and their influence on the effectiveness of security as a state plan. It was concluded that a vanguard concept of public security should instill the idea that this right is composed of a complex of innumerable individual and diffuse rights, defensive and serving rights, which should not be restricted by contingent limits on implementation or in reimbursement lawsuits.

**Keywords:** Public Security; Social rights; Hierarchy; Constitutional Evolution.

## INTRODUÇÃO

As novas cartas constitucionais promulgadas a partir do início do século XX trouxeram um notável avanço na prescrição dos direitos sociais. Muito embora a Constituição brasileira de 1988 expressamente adjective a segurança pública como direito social, esta associação jurídica nem sempre foi clara no cenário jurídico.

Nesta trilha, o presente artigo apresenta como objetivo aclarar o progresso constitucional da segurança pública à luz de uma formatação contemporânea dos direitos sociais.

A segurança pública consiste em um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. Contudo, houve uma progressão histórica para que se culminasse à sua adjectivação como direito social - boa parte deste trabalho deve ser creditado às Constituições Mexicana de 1917 e Weimar de 1919.

Tal questão impacta diretamente na apreciação de demandas judicializadas atualmente. Em hipóteses em que o estado é instado a reparar danos decorrentes da falha na segurança pública, usualmente são arguidos

limites contingentes como a omissão genérica na segurança e a ausência de nexos de causalidade entre a conduta do agente público e o dano ao administrado.

Por meio da revisão crítica e histórica da legislação e jurisprudência, a pesquisa tenta construir premissas importantes acerca das vantagens e contrapontos nesta adjetivação da segurança pública como direito social nos sistemas constitucionais modernos.

### 1 PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS E COMPATIBILIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

De acordo com a compreensão da existência de limites imanentes, contidos no arcabouço de valores constitucionais, é necessário estabelecer um balanceamento, a saber, uma efetiva harmonia na concepção dos direitos sociais à luz dos princípios constitucionais, o que se demonstra de vital relevância. Na hipótese da antinomia interna ou em abstrato tem-se a solução independentemente de se aplicar a um determinado caso concreto, que não representa um indício definitivo de uma colisão, contudo, se considera que o equilíbrio dos primados em situação de igualdade e o grau de cumprimento de um princípio dependerão do contexto e circunstâncias do caso concreto e dos direitos sociais em confronto, a ser resolvido pelo processo de sopesamento (REALE JÚNIOR, 2010).

Da mesma forma, os limites imanentes apresentam-se, também, na seara dos direitos sociais na hipótese de sobreposição das normas. Os direitos e respectivos limites são imanentes a qualquer posição jurídica, enquanto que o conteúdo definitivo de um direito é, precisamente, aquele resultante dessa compreensão do direito concebido com e por meio de limites. Destarte, a extensão da tutela de um direito é o âmbito de garantia efetiva desse direito (MARTINS-COSTA, 2005).

Assim, funcionalizar um direito social à agenda do Estado, como sendo aquele que detém menor acervo normativo-constitucional para a sua própria efetivação, demonstra-se impróprio. Uma concepção adequada de direitos sociais deve contemplar em igual valor na ordem jurídica os instrumentos legais que viabilizem sua efetivação na realidade. A Constituição Mexicana, desde as reformas iniciadas na década de 1920, delineava protoinstrumentos

(ou mandados de efetivação) para a garantia da eficácia dos direitos sociais por ela contemplados.

Já no âmbito do sistema de garantias e direitos fundamentais é importante ressaltar que os limites contingentes<sup>3</sup> (reserva do possível, dotação orçamentária própria, nexos de causalidade e omissão específica da Administração Pública, etc) estão diretamente relacionados a argumentos de negativa de efetividade dos direitos sociais, especialmente em sede da jurisdição constitucional. A diferenciação dos termos direitos individuais e sociais, de certo modo, somente consiste relevante para aqueles que defendem a prevalência daqueles perante estes (direitos individuais como normas de implementação imediata e de fonte direta na Constituição, e direitos sociais como normas escoradas em programas de atuação da Administração). Não obstante, os próprios meios de efetivação dos direitos sociais devem ser considerados como uma extensão destes direitos per se, ao passo que uma interpretação constitucional baseada na dignidade humana evidenciará que não vale a pena denominar determinado valor de direito fundamental social<sup>4</sup>, sem a viabilidade prática (e diga-se, jurídica) de sua concretização<sup>5</sup>.

Canotilho (2003, p. 347-349) se depara com tal questão e menciona a distinção entre a esfera de proteção e o âmbito efetivamente protegido em que, para a teoria interna os limites são imanentes e o âmbito de proteção de um direito é “o âmbito de garantia efetiva deste direito”, ao passo que para a teoria externa os direitos e restrições ocupam dimensões separadas e o “âmbito de proteção é mais extenso do que a garantia efetiva”.

Assim, questiona-se a viabilidade de cognominar-se de “direito social” algo que não sustente uma factibilidade prática de concretização. Mostra-

3 Vide Capítulo “A realização dos direitos fundamentais sociais e seus limites contingentes” de Nunes Júnior (2009).

4 Aqui frise-se a impropriedade técnica ou pleonástica de adjetivar um direito social de fundamental. Isto, porque, todo direito social é por primazia e antecedência um direito fundamental.

5 Na esteira de Neves (2006, p. 257-258): “Os bloqueios à concretização normativa da Constituição atingem os procedimentos típicos do Estado Democrático de Direito: o eleitoral, mobilizador das mais diversas forças políticas em luta pelo poder; o legislativo-parlamentar, construído pela discussão livre entre oposição e situação; o jurisdicional, baseado no *due process of law*; o político-administrativo, orientado por critérios de constitucionalidade e legalidade. Assim sendo, não se pode falar em uma esfera pública pluralista construída com base na intermediação de dissenso conteudístico e consenso procedimental.

O Estado Democrático de Direito não se realiza pela simples declaração constitucional dos procedimentos legitimadores. A concretização constitucional deles é imprescindível, mas depende de um conjunto de variáveis complexas, sobretudo de fatores socioeconômicos e culturais que possam viabilizar a desprivatização do Estado e a superação das relações de subintegração e sobreintegração. Impõe-se assim enfrentar conseqüentemente a conexão paradoxal de legalismo e impunidade, no sentido da construção de um espaço público de legalidade e constitucionalidade, como também na perspectiva da generalização da cidadania.”

se adequado concluir que quando o legislador constituinte fixa um direito social em uma norma, implicitamente deve-se também extrair uma forma de concretizá-lo.

Como no caso da dignidade humana, no qual primados fundamentais ou valores elementares sem os quais a sociedade sucumbiria, e que não poderiam ser perturbados diante do exercício de outro direito fundamental haveria, então, maior intensidade valorativa de um núcleo fundamental que seria intocável. Nesta hipótese a égide constitucional não permite que valores básicos comunitários sejam maculados pelo exercício de um desses direitos fundamentais. Mais especificamente a dignidade humana que tem sua projeção tão intensa que se reflete na inadmissibilidade de violação em nenhum caso, caso contrário o núcleo vital da dignidade humana será atingido. Nessa hipótese não haverá conflito de valores a serem ponderados diante do caso concreto, mas limites imanentes. (REALE JÚNIOR, 2010; ANDRADE, 1983).

Assim, a igualdade de todos, por possuírem o mesmo predicado de portadores da dignidade como pessoa humana, consiste em pressuposto essencial à fruição dos demais direitos fundamentais e deflui claramente do texto constitucional. Por outro lado, a ofensa mais grave à dignidade da pessoa humana, a destruir a igualdade da dignidade social de todos, é a discriminação, muito especialmente em vista da raça em seu sentido políticosocial, como antes referido. (REALE JÚNIOR, 2010, p. 389)

A resolução de um contexto conflituoso pressupõe e prescinde de uma situação de igualdade de direitos sociais e seus valores no contexto fático, nos quais não mais é possível mediante uma mera preferência abstrata, devendo o balanceamento ser realizado mediante análise da situação concreta e via harmonização dos interesses conflitantes e das condições específicas da lide (ANDRADE, 1983).

Em perspectiva contrária, Reale Júnior (2010) baseando-se na tese de Luís Prieto Sanchís (2003) arremata a assertiva sobre a ponderação como meio de solução de conflitos com base no postulado da proporcionalidade. Segundo o autor não se pode partir senão do caso concreto em suas específicas circunstâncias, pois diante da impossibilidade da decisão por uma preferência, que irá prevalecer em uma parcela dos casos concretos, no qual terá primazia o seu contrário. Por isso, sugere-se a hierarquia móvel, como formulação

de um enunciado, sem a composição uma hierarquia de direitos sociais absoluta, mas de uma preferência relativa ao caso concreto, não excluindo definitivamente uma solução diferente para outro conflito diverso.

Un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional (PÉREZ LUÑO, 2003, p. 48)

Mendes (1999, p. 72) sintetiza a ponderação do princípio da proporcionalidade na restrição de direito fundamental que se estabelece com o conflito entre distintos princípios constitucionais por meio de três máximas parciais: “a adequação, a necessidade e a proporcionalidade”.

Em suma, pode-se, desde já, inferir que a aplicação da máxima da proporcionalidade por via da análise das três máximas parciais, como diz Alexy, são importantes para dirigir, circunscrever, orientar a explicação da escolha, no caso concreto, acerca da primazia de um direito fundamental sobre outro. Contudo, o estudo da adequação da solução, da necessidade e da correspondência justa ao fim almejado não são suficientes para dotar este juízo de ponderação de objetividade, de certeza, pois, a cada intérprete uma ponderação, segundo a sua própria percepção do peso que possui cada direito fundamental e o valor que encerra. (REALE JÚNIOR, 2010, p. 395)

Se o ato impugnado tem aderência adequada, ou seja, aptidão para produzir o resultado desejado, sendo este necessário, no sentido da última instância ou impossibilidade de substituí-lo por outro igualmente eficaz e menos gravoso, fixando uma relação ponderada entre o patamar de restringibilidade do princípio e o estágio de realização do princípio conflitante - proporcionalidade em sentido estrito (MENDES, 2012).

Este pode ser o ponto nodal da discussão sobre o papel da Constituição em países periféricos como o Brasil, a partir da necessidade de se entendê-la como explicitação do contrato social, enfim, da refundação do pacto social. O papel institucional da Justiça Constitucional assume relevância nessa temática - sem descuidar da importância das lutas políticas, através de movimentos sociais e mobilizações da sociedade, porque o Judiciário ainda possui um alto grau de comprometimento com a manutenção do status quo - entendendo-se o Direito a partir do viés transformador que lhe foi dado pelo Estado Democrático de Direito, mediante mudanças qualitativas e quantitativas que podem ser produzidas na sociedade.” (STRECK, 2004, p.143-144)

Silva (2009) fomenta o tema de que determinados direitos sociais não se submeteriam a limites contingentes, a saber, garantidos por dispositivos constitucionais que não fazem menção a nenhuma possibilidade de restrição prática em seu âmbito. No caso da constituição brasileira, um exemplo de direito não submetido à reserva legal, seria a segurança pública.

Nos dizeres de Silva (2009, p. 607) a principal consequência da existência desta categoria como direitos fundamentais seria:

[...] a sua não-restringibilidade. Nesse sentido, por exemplo, Friedrich Müller (1990, p. 55) sustenta não somente que um “direito fundamental garantido sem reserva legal não pode ser restringido nem por uma lei nem com base em uma lei”, mas também que nem o Judiciário poderia restringir um direito fundamental não submetido a uma previsão expressa de restringibilidade.

A doutrina constitucional contemporânea demonstra que, na hipótese de restrições impostas sobre determinados direitos como a compatibilidade existente entre as proibições e o princípio da proporcionalidade.

Com base no Direito alemão, a orientação que permite converter o princípio da reserva legal (Gesetzesvorbehalt) no princípio da reserva legal proporcional (Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes), o qual pressupõe a legitimidade dos meios utilizados e da finalidade almejada, qualificada pela adequação dos meios para os objetivos perquiridos (Geeignetheit) e também a estrita necessidade desta restringibilidade (Notwendigkeit oder Erforderlichkeit). Por meio desta composição um juízo exauriente acerca da proporcionalidade/razoabilidade da medida poderá ser obtido mediante a ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador, a saber, a proporcionalidade em sentido estrito (MENDES, 1994)<sup>6</sup>.

O pressuposto da adequação (Geeignetheit) demanda a demonstração da aptidão das medidas em alcançar seus objetivos. A necessidade ou exigibilidade (Notwendigkeit oder Erforderlichkeit) significa que nenhuma outra medida menos gravosa seria igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos. “Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado” (MENDES, 1994, p. 475)<sup>7</sup>.

A proporcionalidade entre os direitos fundamentais evidencia método clássico e ordinariamente eficaz para solucionar os entraves em sede de

<sup>6</sup> Termos em alemão utilizados por Mendes (1994) com base na doutrina contida em Pieroth et. al. (2014).

<sup>7</sup> Idem.

jurisdição constitucional. Modelo este que sopesa a conveniência e importância das relativizações principiológicas, por meio da cedência recíproca, na qual atribui-se a intensidade e tensão moduladas dos princípios.

Segundo Brugger (2007, p. 184) a liberdade de opinião segue o mesmo raciocínio, não se firmando como direito fundamental prioritário ou prevalente (in absoluto), mas sim “especialmente significativa na análise constitucional”.

A compatibilização dos direitos sociais é tarefa que pode envolver questões peculiares individuais a cada situação de conflito. Se, por um lado, nenhum princípio pode ter assunção absoluta, em todos os casos, pondera-se que determinados contextos também não é possível a coexistência dos primados conflitantes. Tendo em vista a importância coletiva e individual de um princípio, a garantia do direito (como na tensão entre a limitação orçamentária e prática da Administração em face da correta prestação do direito social à segurança pública e individual) dependerá da limitação pontual de outro direito fundamental, analisada caso a caso, considerando seu contexto.

De maneira sincrética, a adoção de princípios como a dignidade e a igualdade por diversas Constituições, ao longo da história, comprova que a dimensão igualitária materializa o corolário do processo de reconhecimento dos direitos sociais. Com efeito, coloca-se em cheque sua própria legitimação como valor fundamental uma vez que esta adjetivação atualmente vem sendo empregada para categorizá-los em patamar inferior aos direitos individuais.

## **2 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA NATUREZA DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA**

A regulamentação dos direitos sociais passou a ser incorporada nas Constituições promulgadas a partir do século XX. Um dos principais marcos neste sentido foi a Constituição Mexicana de 1917, que trouxe um acervo de direitos sociais fixando um protótipo constitucional que, mais tarde, viria a ser adotado em Weimar e influenciando inúmeros outros sistemas legais no mundo. Ademais, A Constituição Mexicana foi a pioneira na constitucionalização de direitos sociais via equiparação destes à direitos fundamentais.

Todavia, ela não previu expressamente a segurança pública como um direito social, dificultando sua efetivação e a responsabilidade do Estado no caso de omissão pela via judicial. Vislumbrava-se a segurança pública como

uma das atribuições conferidas aos municípios, contudo, pela generalidade da norma não eram ditados parâmetros ou funções essenciais vinculadas à segurança.<sup>8</sup>

Se a segurança pública atualmente vindica-se por um emaranhado de direitos prestacionais e de defesa que se complementam mutuamente pela miríade de direitos individuais, no passado as premissas eram distintas. A ideia de ordem e integridade nacional era imanente à segurança pública, deixando-se questões relativas a violações eventuais de bens jurídico-penais na esfera contingencial das forças policiais e do judiciário.

Apenas a partir do momento em que se verificava uma violação sistêmica no âmbito público, violação esta capaz de dar ensejo a uma mudança ou implementação de política criminal ou de segurança, estar-se-ia a tratar diretamente da segurança pública.

A Constituição de Weimar já apresentava a segurança interna (innere Sicherheit) como sinonímia da segurança pública (öffentliche Sicherheit). Andrade (2010, p. 44) indica que ambas referem-se à preservação de bens jurídicos de cada um do povo contra as ameaças originadas no seio da própria sociedade.

Madrid (2017, p. 46-47) indica que, muito embora tácita, a ideia da segurança pública como um princípio fundamental perpassava por boa parte das normas contidas na Constituição Mexicana de 1917:

La Constitución revolucinaria estableció un concepto del derecho de propiedad privada que caracterizaría a dicha carta como una Constitución social [...] el derecho a poseer armas en su domicilio para seguridad y legítima defensa (artículo 10).

Los artículos 14-16 contienen diversas garantías de seguridad respecto a actos de autoridad para proteger la vida, la libertad o las propiedades, posesiones o derechos (artículo 14), familia, domicilio y papeles (artículo 16).

Em um primeiro momento, a introdução de constituições de jaez social fez com que o protótipo constitucional da segurança pública fosse funcionalizado para o pleno exercício dos direitos fundamentais. Este fato trouxe um importante avanço na compreensão do referido primado, já que afastou a vinculação estritamente penal e repressiva do caráter da segurança.

<sup>8</sup> Artículo 73. VI [...] Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes: [...] seguridad pública y protección civil

Artículo 115. III Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: [...] h) Seguridad pública y tránsito

Ademais, as medidas de caráter transindividual e a inserção do Estado como agente fundamental na promoção de condições de vida adequadas para um ambiente seguro (e a eventual responsabilização no caso de sua omissão) fez com que a segurança pública fosse percebida como um verdadeiro direito social.

A Constituição de 1917 deixa clara a relação existente entre um contexto de estabilidade integral e sustentável e o fortalecimento da soberania da nação para o pleno exercício do regime democrático (MADRID, 2017, p. 53).

Este modelo constitucional de segurança pública era visto como um complexo jurídico que envolvia programas e políticas que voltavam-se para a defesa da própria segurança nacional. Ainda não obtinha-se um caráter local, ao passo que a segurança pública no início do século XX voltava-se para as políticas nacionalizadas de segurança e combate ao crime.

Em resposta à criminalidade, ocorreu uma gradual modificação no padrão constitucional da segurança pública. Um dos principais fatores que contribuíram para tal mudança foi o delineamento de competências legislativa e de defesa, atribuindo uma unidade ideológica na salvaguarda dos direitos fundamentais.

A questão da hibridéz entre a segurança individual e social acabou por ser concebida apenas no final da década de 1980. A premissa fundamental foi a compreensão, por parte da literatura constitucional, que uma perspectiva eficaz e vanguardista de segurança pública não deve contemplar apenas a macrocriminalidade, uma vez que em sendo afetada parcela da população, o Estado falha no mister de prestar este direito fundamental. Neste sentido, Gerônimo (2011, p. 58) destaca que “não há, pois, como desassocia-las, já que não há como existir segurança da comunidade sem que haja segurança individual”.

O artigo 21 da Lei Fundamental Mexicana, a partir da reforma de 31 de dezembro de 1994, estabeleceu que os entes federados deverão estabelecer o Sistema Nacional de Segurança Pública. Logo, a ponderação entre os limites contingentes da Constituição Mexicana e os demais princípios relacionados à segurança da população acabou por externar na Carta Mexicana atual um sistema, ainda que programático, materializando um princípio orgânico de coordenação e integração para converter a matéria de segurança pública em um tópico de permanente relação federal, estadual e municipal. O estabelecimento do Sistema Nacional de Segurança traz como inovação a

abertura de um canal jurídico de articulação institucional que permita uma assertividade operacional, alicerçadas com estratégias e ações para sua efetivação.

Fernández (2017, p. 127) explica que houve uma expressa evolução no conceito de segurança pública, influenciada pelo sistema de direitos sociais da Constituição de 1917. Um conceito muito mais inclusivo está em voga: outrora a segurança era entendida apenas como um estado de legalidade normal em que a autoridade exerce suas atribuições e os governados obedecem sem protesto - uma noção muito similar à ordem pública. A Constituição Mexicana estabeleceu o paradigma no qual esta concepção insuficiente foi sobreposta pela ideia de um “estado de coisas” que contemple a garantia do pleno exercício dos direitos e liberdades fundamentais.

*Como función del Estado, la seguridad pública es el mecanismo idóneo para la realización de ese valor supremo del derecho que es la seguridad en su concepción genérica. Así, el Estado, mediante la coordinación de actividades, como prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente, salvaguarda la integridad y derechos de las personas, preserva las libertades y mantiene el orden y la paz públicos.*

*Cabe destacar la evolución que ha tenido la noción de seguridad pública, porque hoy ésta es mucho más incluyente. En efecto, en un principio era dable identificar la seguridad pública y el orden público, éste entendido como un estado de legalidad normal en el que la autoridad ejerce sus atribuciones y los gobernados obedecen sin protesta. Sin embargo, esta concepción ha resultado insuficiente, por lo que actualmente el concepto de seguridad pública, además de garantizar el orden público, debe garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad. (FERNÁNDEZ, 2017, p. 127)*

### 3 ADJETIVAÇÃO SOCIAL DA SEGURANÇA PÚBLICA

Ao se tratar da “segurança, genericamente, esta adquire o sentido de garantia e proteção. Para além disto, projeta-se um cenário em que o Estado deve proporcionar padrões mínimos de estabilidade, por meio de instrumentos que garantam aos indivíduos e suas famílias condições de direitos sociais dignos. Estas condições devem, entre outros aspectos, dizer respeito a posturas de natureza preventiva e ostensiva contra fatores que possam ferir a paz e a ordem social.

A segurança pública consiste em um dos pilares fundamentais para o

desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. Nenhum sistema jurídico racional é desenvolvido sem que exista o devido assentamento de um aparato público de proteção mínima aos cidadãos e às instituições do país. O respeito ao sistema constitucional de direitos e garantias fundamentais ocorrerá na medida em que se promova um standard de normalidade no cotidiano social. Sob pena de dar espaço à promoção de normas excessivamente rigoristas, incongruentes ou emergencialistas, especialmente no campo penal, perfaz-se imprescindível a preservação da ordem pública - descontentamentos e comoções relacionadas à incerteza na segurança, ao medo da vitimização e à crescente criminalidade, desembocam em reivindicações políticas extremadas.

Não obstante, para compreender o verdadeiro sentido da catalogação da segurança pública como um direito social, se faz necessário antes a análise das esferas de sua incidência prática.

Genericamente, a segurança é tratada no artigo 5º caput da Constituição, sendo a segurança garantida como um direito fundamental. Ladeando outros postulados importantes como a igualdade, o direito à vida e à liberdade, a segurança configura uma condição necessária para a vida digna que deve ser assegurada a todos. Do mesmo modo, a segurança também é vindicada no artigo 6º como um direito social. (ANDRADE, 2010, p. 33)

Levando-se em conta que a segurança relaciona-se diretamente aos anseios da ordem social, é adequado afirmar que ela configura, simultaneamente, um dos objetivos do Estado e um meio para que as pessoas, individualmente consideradas, alcancem seus próprios objetivos. De tal sorte, a segurança é um direito fundamental, pois contribui como cultora da dignidade da pessoa humana, e um direito social, pois cria expectativas de condutas que facultam a existência de uma ordem social programada ao bem-estar e à convivência harmônica.

Particularmente, a segurança pública é tratada pela Constituição em seu artigo 144, como um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Logo, infere-se que a segurança constitui um gênero que, de forma deliberadamente abstrata, assim foi disposta como direito social na Carta Constitucional. Com efeito, uma de suas muitas espécies consiste na segurança pública.

Santin (2004, p. 86) ressalta que é axiomático o dever do Estado em prover condições para que os cidadãos convivam em uma sociedade harmônica, com

paz e tranquilidade. Logo, por tratar-se de uma garantia fundamental do cidadão, não há grandes discussões sobre alçar o direito à segurança pública à categoria dos direitos fundamentais. Sob o aspecto da segurança pública classificada como direito social, é inculpada a ideia de que ela se mostra como um dos principais pressupostos para a viabilização dos demais direitos sociais, na medida em que a saúde, a educação, o lazer, a moradia, são todos afetados pela ausência de condições adequadas de segurança.

Não obstante, se mostra fundamental investigar a abrangência desta compreensão. Em última instância, somente se pode promover um verdadeiro estado de estabilidade e defesa através da proteção individualizada de cada pessoa contra os riscos advindos da criminalidade. Em outras palavras, a dúvida contempla a possibilidade de incorporação da segurança individual ao grupo de direitos fundamentais na mesma intensidade que a segurança pública, eficientizando todos os processos e programas públicos que perpassam tais modelos.

A segurança, do prisma social, adquire um caráter generalizado, aplicando-se a todos indistintamente e de forma indivisível. Contudo, os mecanismos políticos de supressão ou minimização das ameaças à segurança pública estão vinculados a duas esferas particularmente distintas. O Estado ao editar leis penais, organizar políticas públicas de segurança, administrar a atuação das polícias, seria responsável pela segurança pública em uma esfera de macrocriminalidade? Ou, na verdade, a segurança pública seria um conceito ínsito e indissociável da segurança individual e, portanto, este dever seria estendido também à esfera da microcriminalidade?

Tem-se admitido que o Estado responda civilmente pela eventual ocorrência de crime contra um cidadão se, no caso concreto, constatar-se que o evento delitivo viabilizou-se pela inapetência da Administração Pública em fornecer condições de segurança adequadas. Contudo, essa responsabilização é condicionada ao requisito de uma omissão específica e pela quebra de um dever individualizado de agir, não se admitindo, portanto, o dever genérico de implementação de política pública para assegurar imposição constitucional.

Veja-se o Recurso Extraordinário nº 683.811/RJ julgado pelo Supremo Tribunal:

Não é toda inação administrativa que rende ensejo a responsabilidade civil do Poder Público, mas apenas as omissões específicas, onde há o dever individualizado de agir. Se o dano decorre de inobservância de um dever genérico e universal não há como se

imputar ao ente estatal o dever de indenizar, porque inexistente a relação direta de causa e efeito entre a omissão estatal e o prejuízo experimentado pela vítima.

O descumprimento do dever genérico estatal de implementar política pública para assegurar a imposição constitucional de que seja providenciada a segurança pública não rende ensejo ao dever estatal de indenizar pelos danos decorrentes de vandalismo em data imprecisa, porquanto inexistente o dever individualizado de agir indispensável para a caracterização do nexo de causalidade e ensejador da responsabilidade civil do Estado.

Tradicionalmente, tende-se a definir direitos sociais em contraposição aos direitos de defesa. Enquanto os primeiros diriam respeito a postulados de cariz positivo que demandam prestações para serem viabilizados e a alocação de recursos financeiros (dotação orçamentária própria), normativos (leis que regulamentam e viabilizam a atuação do Poder Público e de particulares em prol de sua efetivação) e técnicos (emprego de conhecimento específico, como técnicas policiais de prevenção e combate à criminalidade ou estudos de política criminal), os segundos consistiriam na prerrogativa de obstar a atuação do Estado ou particulares, a fim de preservar uma esfera de intangibilidade.

Deste modo, os direitos sociais demandariam a ação prestacional de um terceiro, público ou privado, que criaria as condições necessárias para sua efetivação.

De exigibilidade diferida e condicionada (e, por vezes, programática), sua viabilização somente ocorreria diante de uma conjuntura própria de regulamentação suficiente, fornecimento de pessoal, equipamentos e técnicas adequadas. Portanto, os direitos sociais não nasceriam prontos para serem utilizados por seus titulares.

A propinquidade entre a previsão abstrata e o aparato prestacional que permitiria ou obstar a fruição imediata do direito, não é o que define corretamente os direitos sociais.

Diante de tais premissas, questiona-se. Quais seriam os direitos de defesa dentro do contexto da segurança pública? Quaisquer uns que exista uma tensão legislativa entre o Estado e o cidadão, fazendo com que o primeiro estabeleça alguma forma de restrição neste direito e, porventura, venha a prejudicar o direito de defesa da vida, patrimônio, liberdade e outros primados relacionados à segurança individual ou coletiva. Menciona-se como exemplo

as leis municipais que estabelecem limites para a instalação de ofendículas<sup>9</sup> (arame farpado, cercas eletrificadas, objetos pontiagudos em muros, cães de guarda), a limitação administrativa e penal sobre o porte de armas de fogo (Lei 10.826/2003), de armas brancas (Lei Estadual RJ 7.031/2015 e MG 22.258/2016) e de objetos de defesa (Decreto R-105 do Comando Logístico do Exército Brasileiro - aparelhos de choque, tasers, dispositivos de gás ofensivo e coletes balísticos), além das restrições normativas para a instalação de blindagens automotivas e residenciais.

Outro aspecto fundamental consiste nas fronteiras de legitimidade do *revide* à injusta agressão. Não obstante o dever do Estado em evitar a *vindita*, há exponencial divergência e sobreposição dos critérios caracterizadores da legítima defesa, seja de uma nação para outra, seja pelo decurso temporal.

A ideia da prerrogativa do cidadão rechaçar a agressão perpetrada por um delinquente sem que o primeiro incida igualmente em crime é um dos limites que pode dar ensejo a uma modulação do próprio direito à segurança pública. Veja-se o exemplo do Projeto de Lei nº 7.104/2014 que retira a figura do excesso na legítima defesa, especialmente descaracterizando a tipicidade dos atos de defesa no interior de domicílio. Conforme a mencionada proposição, estaria acobertado pelo Direito Penal aquele que praticar atos de *revide*, ainda que de maneira desproporcional ou incorrendo em excesso “no interior do domicílio, urbano ou rural, onde habita contra pessoa nele não autorizada a entrar”.

Por outro lado, o Estado é o responsável típico pela prestação normativa dos direitos sociais e o principal titular na realização fática destes. No campo da segurança pública, Dimoulis e Martins (2012, p. 52) indicam-na como sendo de atividade monopolizada; sem embargo, a própria Constituição declina a corresponsabilidade da segurança com a sociedade. Logo, o papel da segurança pública deve ser exercido por todos, na medida de sua capacidade fática - aos cidadãos restaria o dever de autotutela na preservação de bens próprios, e a faculdade/dever de defender àqueles bens de terceiros ou próprios (na medida em que o quadro jurídico fornece os instrumentos para tanto - como a legítima defesa e a prerrogativa de realizar a prisão em flagrante.

Ramos (2012, p. 199), por exemplo, indica que o Pacto Internacional de

---

<sup>9</sup> Aparelhos predispostos para a defesa da pessoa ou sua propriedade, visíveis ou ocultos, equipados com meios mecânicos de infligir dano ao invasor ou agressor. No direito penal constituem exercício regular de direito enquanto inertes, ao passo que legítima defesa preordenada quando ativados. Tais escusas penais apenas incidirão no caso de licitude do aparelho e moderação no uso, o que pode estar associado ao respeito à legislação municipal que os regulamentam.

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>10</sup> possui um rol de direitos sociais em aplicabilidade plena e imediata.

Os órgãos oficiais responsáveis pela manutenção da segurança devem exercer uma constante vigilância, prevenção e repressão das condutas violentas e não violentas que possam afetar a ordem social (BULOS, 2017).

Conforme o pensamento de Clève (2012, p. 28), a positivação da segurança pública como um direito social não é estanque, posto que fixa um horizonte eficaz progressivamente mais vasto. A segurança não cumpre a função de dar aos jurisdicionados patamar de estabilidade mínimo (segurança cognitiva), mas um verdadeiro quadro existencial visando a maximização dos direitos fundamentais.

Sarmiento (2008, p. 572) ressalta que, em sede judicial, alguns parâmetros são postos como limites contingentes à apreciação dos direitos sociais, como a reserva do possível e a dotação orçamentária específica.

A impossibilidade material ou financeira para o correto adimplemento da segurança pública deve levar em conta o contexto em que for alegada.

Por exemplo, em razão da complexidade da delinquência (principalmente da criminalidade organizada e do narcotráfico) faz com que a adoção de políticas públicas para sua contenção surta diferentes resultados a depender do território e da natureza do delito. Logo, o argumento da demonstração da impossibilidade fática de prestar a segurança pública terá maior ou menor intensidade conforme tais parâmetros. Em uma área dominada por organização criminosa ou região de alta periculosidade, justificar-se-ia com maior naturalidade a exceção.

#### **4 OS LIMITES CONTINGENTES NA JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS REPARATÓRIAS CONTRA O ESTADO: OMISSÃO GENÉRICA E NEXO DE CAUSALIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS**

10 O artigo 8º prevê uma agenda programática na qual os Estados Partes se comprometem a garantir uma série de direitos sociais, dentre os quais a segurança nacional e a ordem pública, em prol de uma sociedade democrática e com respeito aos direitos e liberdades de todos.

“1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir:

- a) O direito de toda pessoa de fundar com outras, sindicatos e de filiar-se ao sindicato de escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias;
- b) O direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formar organizações sindicais internacionais ou de filiar-se às mesmas.
- c) O direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas:”

A responsabilidade do Estado pela ocorrência de violação à segurança pública ainda é um tema complexo que enseja múltiplas interpretações no campo do Direito Constitucional-Administrativo. Desde a Constituição de 1946, criou-se a fixação normativa de que a responsabilidade civil do Estado seria objetiva.

Segundo o texto do artigo 37, §6º as pessoas jurídicas de Direito Público e as de Direito Privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo e culpa. Tacitamente indica-se que o Estado será responsabilizado toda vez que houver um dano atribuível a uma pessoa pública específica.

Nessa qualidade, está a evidenciar que a Constituição adotou expressamente a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade da Administração Pública, e não a teoria do risco integral, porquanto condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público ao dano decorrente da sua atividade administrativa. Com efeito, impõe-se genericamente a condição da existência da relação de causa e efeito entre esta pessoa pública (materializada ou não em um agente público) e o dano. Ausente tal nexos, argumenta-se a impropriedade em responsabilizar o Estado objetivamente.

Fundamentalmente, a adoção integral deste argumento do direito administrativo para impor um óbice nas falhas sistêmicas de segurança pública corresponde à adoção de um caráter mais restritivo (diga-se, impróprio) do conceito social da segurança pública. Isto ocorre pela razão de que a ascensão da criminalidade quase nunca é atribuível a um agente público determinável. Um conjunto de fatores, que envolvem deveres e responsabilidades do Estado e dos particulares (daí a importância da Constituição brasileira ter cognominado a segurança como direito e dever de todos) que culminam na ocorrência de ato ilícito.

Não obstante, em muitos casos, aqueles que deveriam ser beneficiados pela atividade da Administração Pública são homiziados na cautela do Estado, em uma flagrante e escancarada desídia do Estado. Logo, fixar a omissão genérica e nexos de causalidade como limites contingentes para a reparação do dano frente ao Estado geraria um obstáculo absoluto na judicialização das demandas envolvendo a segurança pública.

A segurança pública não é mais responsabilidade única do Estado, mas um dever de todos, tendo como destinatários também os particulares, embora seja necessária a mediação legislativa para a sua aplicação. Não se restringe à esfera penal nem à obrigação dos integrantes de uma comunidade de velar por sua própria segurança pessoal, revelando, também no seu âmbito, o princípio democrático, de modo a permitir e mesmo impor a participação popular, por meio de órgãos e entidades criados para esse fim, na formulação e no controle da gestão da segurança pública. [...] O texto constitucional, porém, não é formal e materialmente algo estático e rígido e absolutamente indiferente às alterações da realidade. Exige, também, no mais das vezes, atuação legislativa para a realização efetiva dos fins preconizados pela Constituição, e, por essas razões, tanto as alterações quanto a concretização legal das decisões constitucionais pertencem prioritariamente às instâncias de representação política da comunidade, vale dizer, ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo. (AVELINE, 2009, 180-182)

Um dos casos mais característicos em que se pode verificar essa postura trata-se das ações indenizatórias contra o Estado pelo disparo de arma de fogo em trajeto desconhecido (“bala perdida”).

No confronto entre policiais e criminosos, pessoas inocentes são atingidas. Deveria o Estado ser responsabilizado nesses casos? A resposta é indiscutivelmente positiva porque o dano teve por causa a atividade administrativa.

Em casos deste jaez, é despiciendo o conhecimento probatório de se o projétil partiu da arma do agente publicou ou não, ainda desnecessário ainda que se comprove a existência de confronto policial; relevante é o fato de ter o dano decorrido da omissão (ainda que genérica) do Estado no provisionamento da segurança naquela localidade.

Asustentação jurídica do acórdão a seguir merece destaque neste sentido:

CONSTITUCIONAL. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. “BALA PERDIDA”. LINHA AMARELA. FERIMENTO CAUSADO A TRANSEUNTE EM TIROTEIO PROVOCADO POR TERCEIROS NÃO IDENTIFICADOS. Artigo 37, § 6º da Constituição Federal. Não se desconhece que é francamente majoritária a orientação jurisprudencial no sentido de que o Estado não tem responsabilidade civil por danos provocados em episódios de “bala perdida”, sendo invariável o argumento de que o Estado não pode ser responsabilizado por “omissão genérica”. Reclama revisão a jurisprudência que reconhece a não responsabilidade civil do Estado do Rio de Janeiro pelos frequentes danos causados por balas perdidas, que têm levado à morte e à incapacidade física milhares de

cidadãos inocentes. O clima de insegurança chegou a tal ponto que os mais favorecidos têm trafegado pelas vias da cidade em carros blindados. Há uma guerra não declarada, mas as autoridades públicas, aparentemente, ainda não perceberam a extensão e a gravidade da situação. Pessoas são assassinadas por balas perdidas dentro de suas casas, enquanto dormem, em pontos de ônibus, em escolas, nas praias e em estádios de futebol. O Estado não se responsabiliza por esta criminoso falta de segurança, escudado por um verdadeiro nonsense teórico-jurídico, como se os projéteis que cruzam a cidade viessem do céu. Além disso, a tese tem servido como efetivo estímulo para que a Administração permaneça se “omitindo genericamente”, até porque aos eventos de balas perdidas tem-se dado o mesmo tratamento jurídico dispensado ao dano causado pelo chamado “Act of God”. A vetusta doutrina da responsabilidade subjetiva por atos omissivos da Administração Pública não tem mais lógica ou razão de ser em face do abandono em que se encontra a população da cidade do Rio de Janeiro. Ainda que se concordasse com o afastamento da responsabilidade objetiva, nestes casos, seria possível, sem muito esforço, verificar que no conceito de culpa “stricto sensu” cabe a manifesta inação do Estado e sua incapacidade de prover um mínimo de segurança para a população, sendo intuitivo o nexos causal. Não se trata bem de ver, de episódios esporádicos ou de fortuitos. Tais eventos já fazem parte do dia-a-dia dos moradores da cidade. Pessoas são agredidas e mortas dentro de suas próprias casas. Autoridades são roubadas em vias expressas sob a mira de armamentos de guerra. Dizer que o Estado não é responsável equivale, na prática, a atribuir culpa à vítima. O dano sofrido é a sanção. Recurso provido por maioria. RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 2008.001.55121. 20ª Câmara Cível. Relator: desembargador Marco Antônio Ibrahin. Julgamento em 6 de maio de 2009.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma perspectiva democrática, participativa, o Estado não pode ser visto como terceiro, como outro.

O dado mais importante referente à qual foi a intenção é a própria linguagem constitucional. Permite-se que dentro da seara constitucional coexistam múltiplas linguagens próprias, representando, portanto, uma esfera ideológica interpretativa. Uma mesma palavra ou termo, como no caso dos direitos individuais e sociais, podem servir a interpretações distintas que, por sua vez, admitirão problemas teóricos sobre os direitos sociais que demandam soluções individualizadas.

O fator distintivo que é reconhecido em todo ser humano, atributo supremo que lhe atribui um conteúdo mínimo, implicando um complexo de

direitos e fundamentos que lhe garanta condições existenciais mínimas para um viver adequado, materializado em abstenções e ações prestacionais do Estado, bem como direitos e deveres recíprocos entre os próprios indivíduos, promovendo ativamente a participação e convivência social e harmônica com a humanidade e os demais seres viventes.

Especialmente em um momento como este, no qual a demanda eficientizada dos direitos sociais nunca esteve tão em voga, destaca-se a fundamentalidade de corpos constitucionais como a Carta Mexicana de 1917 e a Alemã de 1919.

Na normatização constitucional do exercício da função-dever de segurança pública, percebe-se que sua força normativa é informada justamente pela percepção oriunda da adjetivação deste direito em relação aos direitos individuais.

Em um cenário de insegurança, com a profusão da criminalidade e do medo da vitimização, a problematização da responsabilidade do Estado frente a sua inapetência na gestão dos mecanismos de segurança acaba por repercutir no tratamento constitucional que se é dado a tal direito fundamental.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1983.

ANDRADE, Vander Ferreira. **Do Direito Fundamental à Segurança Pública: Análise Crítica do Sistema Constitucional de Segurança Pública Brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. São Paulo, 2010.

AVELINE, Paulo Vieira. **Segurança Pública como Direito Fundamental**. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC-RS. Pós-Graduação em Direito. Porto Alegre. 2009.

BRASIL. Recurso Extraordinário com Agravo nº 683.811/RJ. **Supremo Tribunal Federal**. Relator: Ministro Celso de Mello. Agravante Rio Ita Ltda, Agravado Estado do Rio de Janeiro. 2012.

BRUGGER, Winfried. Proibição ou tutela do discurso de ódio? Uma controvérsia entre Alemanha e EUA. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos Fundamentais, Informática e Comunicação: algumas aproximações**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 12. ed. São Paulo:

Saraiva, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional.** Coimbra: Almedina, 2006.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro.** 2. ed. São Paulo: RT, 2000.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais.** 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNÁNDEZ, José Antonio González. **La Seguridad Pública en México.** Universidade Nacional do México. Archivos Juridicas. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2020.

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

MADRID, Miguel de la. **La Constitución de 1917 y Sus Principios Políticos Fundamentales.** Archivos Juridicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/95/4.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2020.

MARTINS-COSTA, Judith. **Novas reflexões sobre o princípio da função social dos contratos: estudos do direito do consumidor.** In: Estudos de direito do consumidor. Coimbra: Centro de direito do Consumo, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. **A Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

\_\_\_\_\_. **A Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** In: Repertório IOB de Jurisprudência. n. 23, dez., 1994, p. 469-475. 1994.

\_\_\_\_\_. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MÜLLER, Friedrich. **Die Positivität der Grundrechte.** Berlin: Duncker & Humblot, 1969. Apud: ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na Constituição de 1988:**

estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. Imprensa: São Paulo, Verbatim, 2009.

NUNES, Cláudia Ribeiro Pereira; JACOB, Paola Domingues; GOMES, Irene. “Guerrilha do Araguaia: processo de “des”construção social da cidadania.” In: RUBIO, David Sánchez; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; COELHO, Carla Jeane Helfemsteller. *Teorias críticas e direitos humanos: contra o sofrimento e a injustiça social*, 2016, págs. 204-222.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 8. ed. Madri: Tecnos Editora, 2003.

PIEROTH, Bodo. SCHLINK, Bernhard; KINGREEN, Thorsten; POSCHER, Ralf. **Grundrechte - Staatsrech II**. 30. ed. Deutsch: CF Müller, 2014.

PRIETO SANCHÍS, Luís. **El constitucionalismo de los derechos**. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*. n. 71, mayo-agosto, p. 47-72, 2004.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

REALE JÚNIOR, Miguel. **Limites à Liberdade de Expressão**. *Revista Espaço Jurídico*, Joaçaba, v. 11, n. 2, jul./dez., 2010, p. 374-401. 2010.

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

SILVA, Virgílio Afonso da. **Os Direitos Fundamentais e a Lei: a constituição brasileira tem um sistema de reserva legal?** In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de;

SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Orgs.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SARMENTO, Daniel. *Proteção Social dos Direitos Sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris 2008.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma nova crítica do Direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

Recebido: 29.10.2020

Revisado: 02.12.2020

Aprovado: 30.01.2021