

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**  
**Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em**  
**Direito Constitucional**

**Rodolfo Miguel Soares Helou**

**Obrigação do Estado em prestar segurança  
pública e sua responsabilidade quanto a sua  
desídia à luz da reserva do possível**

**Brasília**  
**2008**

**Rodolfo Miguel Soares Helou**

**Obrigação do Estado em prestar segurana  
pública e sua responsabilidade quanto a sua  
desídia à luz da reserva do possível**

Monografia apresentada como requisito parcial    
obteno do título de Especialista em Direito  
Constitucional, no Curso de Pós-Graduao Lato  
Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público –  
IDP

Orientadora: Julia Maurmann Ximenes

**Brasília  
2008**

**Rodolfo Miguel Soares Helou**

**Obrigaçãõ do Estado em prestar segurança  
pública e sua responsabilidade quanto a sua  
desídia à luz da reserva do possível**

Monografia apresentada como requisito parcial à  
obtenção do título de Especialista em Direito  
Constitucional, no Curso de Pós-Graduação Lato  
Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público –  
IDP

Orientadora: Julia Maurmann Ximenes

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com menção \_\_\_\_\_  
(\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

## Resumo

Com o advento do Estado Democrático de Direito, atos estatais arbitrários e desconformes com os ideais constitucionalistas não são mais admitidos, sejam eles atos comissivos ou omissivos. Mais que isso, são intensamente combatidos. Não se coaduna mais com os ideais democráticos, decisões estatais que visem privilegiar ou punir determinado grupo, nem decisões que se distanciem do cumprimento dos objetivos constitucionais. Nesse novo contexto a segurança pública passa a ter um papel prioritário, pois, só por meio de uma política de segurança pública eficiente que se desenvolverá condições propícias para efetivação dos demais direitos fundamentais. Porém a efetivação não só do direito a segurança, como dos demais direitos fundamentais necessitam de dispêndios constantes e cada vez mais elevados. Esta pesquisa se preocupa com a efetivação do direito fundamental à segurança pública frente à limitação proveniente do princípio da reserva do possível, e a responsabilidade proveniente da desídia estatal quanto da concretização desse direito, destacando o dever do Estado em garantir a segurança pública e o direito subjetivo dos indivíduos de exigir uma prestação eficiente e contínua de segurança. Quanto aos resultados obtidos verificou-se a responsabilização do Estado de forma objetiva quanto a suas omissões no campo da segurança pública, toda vez que sua omissão for específica. Podendo ser excluída pela justificativa da reserva do possível, somente em casos excepcionais, em que de forma irrefutável fique comprovada a falta de recursos e que está não tem origem na má gestão dos recursos estatais.

# Sumário

INTRODUÇÃO.....	6
1 – SEGURANÇA PÚBLICA.....	6
Conceito de Segurança Pública .....	10
1.2. Natureza Jurídica da Segurança Pública .....	11
1.3. Segurança Pública como direito natural .....	12
1.4. Segurança Pública como direito fundamental .....	14
2 – RESERVA DO POSSÍVEL .....	19
2.1. Eficácia dos direitos fundamentais .....	20
2.2. Conceito de Reserva do Possível.....	23
2.3. Orçamento e reserva do possível.....	25
2.4. Mínimo Existencial.....	28
3 – DESÍDIA ESTATAL E SUA RESPONSABILIDADE.....	32
3.1. Dever do Estado em prestar Segurança Pública e participação da sociedade.....	33
3.2. Responsabilidade Civil do Estado .....	36
3.3. Responsabilidade do Estado no tocante à segurança pública. .	39
CONCLUSÃO .....	48

## INTRODUÇÃO

Com a explosão demográfica, decorrente do êxodo rural, as periferias das cidades superlotaram, ocasionando um crescimento desordenado dos grandes centros urbanos. Somando a esse crescimento caótico a falta de investimentos em áreas sociais, tem-se um aumento crescente e contínuo da violência.

Porém, o Estado se manteve alheio a tudo isso, utilizando praticamente o sistema repressivo de contenção à violência. Nos dias de hoje, esse modelo, não se mostra mais eficaz, pois, as cidades cresceram de tal forma, que o Estado ficou impossibilitado de fazer presente em todos os pontos.

Em tempos primitivos não existia dúvidas sobre em quem recaia a obrigação de garantir a incolumidade física, mental e patrimonial dos indivíduos. Pois, vigorava o sistema da autotutela, onde cada indivíduo devia satisfazer sua pretensão e garantir seus direitos, por si mesmo.

No entanto, com o fortalecimento estatal e a ineficácia, tanto do instituto da autotutela, quanto de seus sucessores, o Estado proibiu a autodefesa passando a deter em si o monopólio do “*ius puniendi*”, vedando a justiça pelas próprias mãos.

Ao vedar o direito a autotutela aos indivíduos o Estado passou a ter o dever de garantir a ordem pública e a segurança de todos, dever, este, que vem expresso na Constituição. Devido à importância do tema, o constituinte colocou o direito à segurança como um dever estatal (Art. 144), enfatizando ser ela também um direito individual de todos (Art. 5º, caput) e lembrando que ela vai além, transcendendo ao indivíduo e atingindo toda sociedade, ao alocá-la como direito social (Art. 6º).

Todavia, todo direito prestacional, de regra, necessita de recursos financeiros de grande monta. Recursos estes que são limitados, devendo o Estado definir suas políticas de acordo com os objetivos constitucionais e não motivado por questões políticas ou favorecimentos.

Surge ai o problema, até que ponto a reserva do possível pode ser justificativa para a desídia do Estado, no tocante à segurança pública?

Na resolução deste problema, será utilizada a seguinte hipótese: o Estado pode alegar a reserva do possível a fim de se abster da responsabilidade por sua omissão quanto à realização de políticas públicas na área de segurança pública, fazendo com que a desídia estatal recaia sobre o cidadão?

Responsabilidade, esta, que evoluiu desde os Estados absolutos onde havia a máxima do “The king can do no wrong”, e se caracterizava pela total irresponsabilidade estatal por atos de seus agentes. Até a responsabilidade objetiva prevalecente nos dias de hoje, onde é dispensável a prova do elemento culpa.

O presente trabalho destina-se a tratar da responsabilidade do Estado quanto a sua omissão no tocante a seu dever de prestar segurança pública e o instituto da reserva do possível, com enfrentamento de problemas relacionados com a efetividade dos direitos fundamentais e dos dispositivos constitucionais que consagram a segurança pública como dever do Estado e sua caracterização como direito subjetivo.

Inicia-se pela conceituação de segurança pública e definição de sua natureza jurídica, analisando a segurança pública como um direito natural, ou seja, inerente ao ser humano por sua condição como tal, avigorando sua condição de direito fundamental ocasionador de um direito subjetivo originário a uma prestação material face ao Estado.

Em seguida, aborda-se a eficácia dos direitos fundamentais e sua aplicabilidade imediata frente aos escassos recursos estatais. Conceituando o instituto da reserva do possível frente à necessidade dos orçamentos atuais de planejar de forma eficiente a distribuição de recursos com o escopo de garantir um mínimo social, um mínimo de dignidade e um mínimo existencial para todos.

Por fim, faz-se uma exposição do dever estatal de uma prestação eficiente de segurança pública e do papel da sociedade na segurança pública. Tratando do instituto da responsabilidade civil, instrumento que trás um pouco de equilíbrio na tão desigual relação Estado x Administrado, garantindo ao menos o ressarcimento ou perdas e danos oriundos de ações ou omissões ilegítimas do Estado. Posteriormente, analisa-se a responsabilidade civil do Estado em relação à segurança pública.

No desenvolvimento desse trabalho, além da pesquisa bibliográfica, serão utilizados casos judiciais relacionados ao tema, com intuito de aclarar a explanação do problema e a confirmação ou não da hipótese.



## 1 – SEGURANÇA PÚBLICA

Nos primórdios, quando as populações ainda estavam concentradas nos campos e as cidades eram pequenos vilarejos, não havia necessidade de uma política de segurança pública, mas apenas o restabelecimento da ordem quando quebrada. Com o êxodo rural, o crescimento desordenado das cidades e a má distribuição de renda<sup>1</sup>, aliadas ao sentimento de impunidade decorrente da ineficiência do sistema persecutório e punitivo do Estado, a violência ganhou força não sendo mais possível contê-la com o combate direto e repressivo como se fazia antigamente.

Com a banalização da violência e os crescentes índices de criminalidade atos bárbaros, antes raros, passaram a fazer parte do cotidiano das grandes cidades. Não se vive hoje sem o constante medo de sofrer algum tipo de agressão (seja ela, física, mental ou patrimonial); não se consegue mais estabelecer um sentimento de segurança plena.

Nesse sentido histórico, Roberta Laena Jucá, apresenta duas concepções de segurança pública: o aspecto clássico e o aspecto moderno. Numa ótica tradicionalista, inicialmente, a segurança pública era a função preponderante do Estado, que deveria garantir aos seus cidadãos a incolumidade física e mental (aqui, bastava o restabelecer a ordem pública violada). A segurança ainda era visto como elemento negativo do estado, devendo o estado intervir para restabelecer a ordem rompida, ou garantir a segurança de seus cidadãos, sem grandes interferências na esfera privada.

A segurança prestada pelo Estado era quase que individual, restabelecendo os direitos daqueles que sofressem abusos ou violações. Não havia concepção de uma política de segurança ou programas de prevenção.

---

<sup>1</sup> SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem cocntitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 4-6.

Já no aspecto moderno se deu uma inovação no tocante a responsabilidade pela segurança pública, que embora seja dever do Estado, passa a ser responsabilidade de todos. Ou seja, cada cidadão brasileiro é responsável pela segurança de toda sociedade<sup>2</sup>. Nessa acepção não é suficiente a mera garantia e o restabelecimento da ordem pública transgredida, deve o estado elaborar políticas eficientes para a garantia da segurança social.

## 1.1. Conceito de Segurança Pública

De Plácido e Silva conceitua segurança pública como o *“afastamento por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão”*<sup>3</sup>.

Nota-se que, o conceito de segurança pública é amplo, não se limitando ao combate a criminalidade ou a atividade policial em si. Abarca também o dever de atuação estatal para que os cidadãos possam conviver, trabalhar, produzir e se divertir, protegendo-os dos riscos a que estão expostos.<sup>4</sup>

*“Seria simplista imaginar que a segurança pública depende apenas das corporações policiais; pode-se dizer que elas apresentam apenas uma metade da questão, enquanto a outra metade depende de fatores os variados: educacionais, sociais, econômicos, culturais. E é exatamente o manejo eficiente dessa complexidade que vai assegurar aos países em bom nível de segurança pública”*.<sup>5</sup>

Ressalta-se que “organizações próprias” referida por De Plácido, no direito brasileiro, se referem unicamente ao Estado. Posto que, a segurança pública no ordenamento jurídico pátrio é indelegável, por ser necessária para sua execução e

---

<sup>2</sup> JUCÁ, Roberta Laena Costa. O papel da sociedade na política de segurança pública . Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3525>>. Acesso em: 15 out. 2008.

<sup>3</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Volume IV. 5 edição. Rio de Janeiro:Forense: 1978. p. 1416

<sup>4</sup> SANTOS, Emerson Clayton Rosa. Conceito de Segurança Pública. Monografias.com. Disponível em:<<http://br.monografias.com/trabalhos2/seguranca-publica/seguranca-publica.shtml>> Acesso em: 15 out. 2008.

<sup>5</sup> GREGORI, José. **Segurança Pública como tarefa do estado e da sociedade – Debates**. Ano: 1998 n° 18. p. 11.

manutenção a prática de atos de império, quais sejam, "aqueles que a Administração pratica usando de sua supremacia sobre o administrado ou servidor e lhes impõe obrigatório atendimento."<sup>6</sup>

Fica ainda mais clara a impossibilidade da prática de atos de império por particulares na definição de Di Pietro, que os definem como aqueles "praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes."<sup>7</sup>

Lembrando que, embora a segurança pública seja ato privativo do Estado, isso não impede que o particular contrate segurança para uma festa ou para sua residência. O que se veda é a proteção pública, a existência de empresas particulares que venham a substituir a polícia.

## 1.2. Natureza Jurídica da Segurança Pública

Os valores abrigados pela segurança pública (ordem pública; incolumidade das pessoas e do patrimônio) indicam a presença de características comuns às várias classificações jurídicas de direitos e interesses.

Temos o direito individual, no que se refere ao patrimônio e incolumidade de cada indivíduo. Já no tocante ao interesse coletivo se tem a incolumidade pessoal e patrimonial de um grupo de pessoas. E o direito difuso quanto à manutenção da ordem pública e da propriedade privada.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29 Edição. São Paulo: Editora Malheiros. 2004. p. 163.

<sup>7</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di.. **Direito Administrativo**, 15 ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 246. (Grifo nosso)

<sup>8</sup> SANTIN, Valter Foleto. Características de direito ou interesse difuso da segurança pública. Disponível em: [www.revistajustitia.com.br/artigos/c1zzaa.pdf](http://www.revistajustitia.com.br/artigos/c1zzaa.pdf) Acesso em: 17. out 2008.

Porém, há a preponderância do direito difuso, visto que ela transcende o indivíduo, vai além da incolumidade física e mental de cada pessoa, atingindo toda a sociedade.

Utilizando os critérios definidos no Art. 81 do CDC<sup>9</sup>, verifica-se que está preenchido o aspecto subjetivo (pessoas indeterminadas), o aspecto objetivo (indivisível) e o aspecto de origem (circunstância de fato).

Com base nesses critérios, temos como titular da segurança pública toda sociedade, ou seja, a titularidade é indeterminada e indivisível, e o que liga esses titulares é uma circunstância fática, não existe nenhum vínculo jurídico prévio. Portanto, sua natureza jurídica é de direito difuso, o que possibilita a atuação do Ministério Público para garantir sua efetivação.

Nesse sentido, Celso Antonio Pacheco Fiorillo ao citar vários dispositivos constitucionais que fundamentam os direitos difusos (tendo em vista que assumem características de direito transindividuais, indivisíveis e de titularidade indeterminada, ligados por uma circunstância fática) elenca o direito à segurança dentre outros.<sup>10</sup>

### 1.3. Segurança Pública como direito natural

O jusnaturalismo tem como alicerce a existência de um direito natural, que se fundamenta na existência de um conjunto de valores e de pretensões humanas não decorrentes de uma norma jurídica estatal. Seu pressuposto de validade decorre de si mesmo, independentemente do direito positivo.

Para os jusnaturalistas o direito natural não é só independente do direito positivo, como o antecede e o subordina, de modo que se um direito positivado

---

<sup>9</sup> **Art. 81 do CDC.** A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

**Parágrafo único.** A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

<sup>10</sup> Celso Antonio Pacheco apud Gregório Assagra de Almeida. ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro.** São Paulo: Saraiva. 2003. p. 488-489.

entrar em conflito com um direito natural, aquele deve ser afastado. Deve sempre predominar o direito natural, por ele provir da própria condição da pessoa como ser humano.

Embora as leis naturais sejam natas a todas as pessoas, ou seja, lhe são inerentes não havendo necessidade da prática de qualquer ato jurídico para sua obtenção, elas não permitem que um indivíduo haja da forma que desejar sem se preocupar com os demais. Nesse sentido Locke, explica que *“o fato de a condição natural ser de liberdade, (...), não significa que cada um possa fazer o que bem quiser, pois o homem tem uma lei natural que o governa e que obriga a todos. Essa lei natural nos ensina que ninguém deve prejudicar o outro em sua vida, saúde, liberdade e bens”*<sup>11</sup>.

Nota-se que essa garantia de todos os indivíduos (tanto contra ações estatais, quanto contra ações dos demais integrantes da sociedade) é bem similar ao conceito de segurança pública dado.

É possível utilizar os conceitos de segurança pública sem alterar o sentido da afirmação de Locke – Essa lei natural nos ensina que ninguém deve prejudicar o outro quanto à sua incolumidade física, mental e patrimonial.

Mesmo para aqueles que não aceitem a segurança pública como direito natural, não podem negar que ela é, ao menos, o meio de efetivar, de garantir os direitos naturais. Posto que, sem ela não há como garantir a vida, a saúde e a propriedade dos indivíduos.

O direito natural não só garante a todos a liberdade de agir, a vida, a saúde e incolumidade física, mental e material, como também, garante a todos os meios de manutenção desse estado, que hoje com vedação da autotutela (com ressalva dos permissivos constitucionais e legais) passa o Estado a ter a obrigação de garantir esse status quo.

---

<sup>11</sup> AMES, José Luis. **Locke: os direitos do homem**. Disponível em: <http://www.orecado.org/?p=72>. Acesso em: 17 de out. 2008

Tem-se assim, que o direito à segurança é inerente ao homem enquanto homem, e independe de qualquer norma para lhe deferir esse direito. Na antiguidade ele era garantido por meios próprios, cada qual garantindo sua segurança. Porém com a evolução do Estado e a concretização do Estado de Direito, o Estado apanhou para si a prerrogativa de garantir a segurança de todos retirando-a da esfera individual dos cidadãos.

Embora tenha ocorrido uma alteração da titularidade do poder de perseguir, punir e proteger o direito a segurança persiste na esfera de cada indivíduo. O que se alterou é quem irá presta - lá.

Lembrando que a segurança pública não é só uma prestação de serviço. É mais que isso, pois se mal prestada afastará ou prejudicará vários outros direitos que tem jus todos os seres humanos.

#### **1.4. Segurança Pública como direito fundamental**

José Afonso da Silva assevera que no qualitativo fundamental *“acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais as pessoas humanas não se realizam, não convivem e, às vezes, nem mesmo sobrevivem.”* Nesse sentido ele conceitua direitos fundamentais como conjunto de prerrogativas que materializam uma convivência digna, livre e igual para todas as pessoas.<sup>12</sup>

Carl Schmitt, igualmente afirma que os direitos fundamentais propriamente ditos são, na essência, os direitos do homem livre e isolado, direitos que ele possui em face do Estado.<sup>13</sup>

Em um primeiro momento, os direitos fundamentais tiveram como função preponderante limitar o poder do Estado, dando maior liberdade aos cidadãos quanto a sua esfera individual. Hodiernamente se vê a possibilidade de um direito

---

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Consitucional Positivo**. 18 ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2000. p. 182.

<sup>13</sup> Carl Schmitt apud Paulo Bonavides. BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21 ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2007. p. 561.

fundamental vincular as ações estatais com intuito de garantir aos cidadãos o exercício de um direito ou a garantia de um direito constitucionalmente assegurando.

Nesse sentido Gilmar Mendes nos esclarece que os direitos de primeira geração que se limitavam em proteger liberdades de cunho individual e político não mais satisfaziam as necessidades da sociedade. Surgindo a concepção de que o Estado deve ter uma postura prestacional para que a sociedade logre êxito em superar suas angústias estruturais.<sup>14</sup>

Esses direitos prestacionais *“encontraram uma receptividade sem precedentes no constitucionalismo pátrio, resultando, inclusive na abertura de um capítulo especialmente dedicado aos direitos sociais no catálogo de direitos e garantias fundamentais”*.<sup>15</sup>

É mister lembrar que, no que se refere a localização dos direitos fundamentais, embora o constituinte de 1988, reservou um título inteiro para os direitos e garantias fundamentais (Título II) que abrange direitos individuais, coletivos, sociais, à nacionalidade e políticos, não se trata o Título II da CF de um rol taxativo, podendo ser encontrados direitos fundamentais ao longo de todo texto constitucional. Nesse sentido já se manifestou o STF na ADI 939-7/DF.

Com a evolução da sociedade, decorrente das crescentes necessidades provenientes de cada momento histórico, o catálogo de direitos e garantias fundamentais vem crescendo constantemente. Aliado a isso, temos a falta de homogeneidade entres esses direitos o que dificulta uma conceituação material que garanta maior efetividade a todos eles.

Vieira de Andrade, na busca de um ponto de referência para demarcação dos direitos fundamentais, indica a dignidade da pessoa humana como ponto característico para definição se determinado direito é ou não fundamental. Gilmar

---

<sup>14</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 110.

<sup>15</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 8.

Mendes lembra a crítica de Canotilho, que a utilização desse norte expulsaria todos os direitos que não possuíssem radical subjetivo. Isto é, não pressuponha a idéia da dignidade da pessoa humana.<sup>16</sup>

De toda forma, embora exista direitos fundamentais consagrados que não tenha ligação nenhuma com a dignidade humana, é esse princípio que inspira os típicos direitos fundamentais.<sup>17</sup>

Ressalta-se que, o direito fundamental em destaque nesse trabalho, qual seja, o direito a segurança, é corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, e talvez, um dos de maior importância.

A importância dada pelo constituinte originário ao direito fundamental à segurança foi tamanha que ele inseriu por duas vezes no Título que trata dos direitos e garantias fundamentais. No art. 5, caput e art. 6 da CF. Além de elaborar um capítulo dedicado exclusivamente a segurança pública (Título V, Capítulo III).

*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: (grifo nosso)*

*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. (grifo nosso)*

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

---

<sup>16</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 116.

<sup>17</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 116



Importância essa, dada com muita inteligência, visto que a segurança, especialmente a pública, é a garantia não só de um direito fundamental (direito fundamental à segurança), mas também de preservação de diversos outros direitos fundamentais.

Como prova disto Sérgio Adorno, por meio de suas pesquisas realizadas a frente do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, ao apontar algum dos problemas relacionados a políticas de segurança pública, dá grande relevo a ineficiência dos órgãos que combatem a violência.

Em uma de suas pesquisas, Adorno se baseando em dados judiciais, mais precisamente em 297 processos penais, instaurados e julgados em um dos tribunais de júri da capital de São Paulo, no período de janeiro de 1984 a junho de 1988, visualizou uma série de problemas relacionados à formulação e implementação de políticas de segurança e justiça, ressaltando a ineficiência dos órgãos responsáveis pela persecução criminal e dos órgãos concretizadores do “*ius puniendi*”.<sup>18</sup>

Adorno nos esclarece em sua pesquisa, que esta ineficiência não se encontra só nas polícias civis e militares (investigação e repressão do crime), mas em todo o poder judiciário e Ministério Público, no que se refere a punição dos que infringem o ordenamento jurídico. Somando tudo isso aos obstáculos existentes ao acesso ao judiciário, se tem uma enorme e crescente onda de descontentamento da população, que vem adotando cada vez mais soluções privadas para problemas de ordem sociais (linchamentos e execuções sumárias).<sup>19</sup>

Como se vê, uma política eficiente e eficaz em relação à segurança pública é mais que a efetivação ao direito à segurança, é uma garantia ao direito à vida, ao lazer, à saúde (física e mental), ou seja, é o meio pelo qual se pode implementar o direito a uma vida digna as pessoas.

---

<sup>18</sup> ADORNO, Sérgio. **Fontes de dados judiciais**. Disponível em:< <http://64.233.179.104/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=cache:QOHL0tXBtkWJ:www.nevusp.org/downloads/down116.pdf+S%C3%A9rgio+Adorno+seguran%C3%A7a+publica>> Acesso em: 20 de out. 2008.

<sup>19</sup> ADORNO, Sérgio. **Fontes de dados judiciais**. Disponível em:< <http://64.233.179.104/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=cache:QOHL0tXBtkWJ:www.nevusp.org/downloads/down116.pdf+S%C3%A9rgio+Adorno+seguran%C3%A7a+publica>> Acesso em: 20 de out. 2008.

A segurança pública é vital ao cidadão e justamente por isso ela é um importante direito fundamental. Essa importância se dá pela significativa interdependência entre a questão da segurança pública e a dos direitos humanos. Convém observar que a questão da segurança pessoal é amplamente regada em diversos tratados internacionais sobre direitos humanos, como no art. 3º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, arts. 1º e 28 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, art. 9º, "ab initio", do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e art.7º, I, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> AMARAL, Luiz Otavio O.. **Direitos humanos e violência policial. Uma polícia menos letal: o profissionalismo policial.** Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3794>>. Acesso em: 20 out. 2008.

## 2 – RESERVA DO POSSÍVEL

A efetivação do direito fundamental à proteção - direito subjetivo do cidadão e dever do Estado – assim, como a implementação das demais políticas públicas implica em gastos públicos. Contudo, nem sempre o Estado terá condições financeiras de arcar com tantos gastos, devendo escolher aonde os recursos financeiros serão empregados.

Alguns entendem que essa escassez de recursos é um limite fático (limite esse que vem sendo chamado pela doutrina e jurisprudência como Reserva do Possível) ao direito dos indivíduos exigirem prestações positivas do Estado.

Porém, deve-se ter cuidado para essa limitação não passar a ser uma desculpa para omissão e desídia estatal. Não se pode permitir que a reserva do possível passe a ser um permissivo para a não efetivação de direitos fundamentais, que ela torne os direitos fundamentais como direitos secundários subjugados por outras prioridades.

O tributarista Kiyoshi Harada, ao comentar o conceito de orçamento, explicita a seriedade que deve ser conferida aos direitos fundamentais:

“Classicamente, o orçamento é conhecido como uma peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado. (...) No Estado moderno, não mais existe lugar para orçamento público que não leve em conta os interesses da sociedade. Daí porque o orçamento sempre reflete um plano de ação governamental. Daí, também, seu caráter de instrumento representativo da vontade popular, o que justifica a crescente atuação legislativa no campo orçamentário”.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 75-76.

## 2.1. Eficácia dos direitos fundamentais

José Afonso da Silva explica que

*“eficácia é a capacidade de atingir objetivos fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou exequibilidade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade”.*<sup>22</sup>

Conforme o artigo 5º, parágrafo primeiro da Constituição Federal de 1988: **“As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.**

Tal dispositivo fora inserido com intuito de evitar que posições tidas como essenciais às pessoas figurem como letra morta ou só venham a ter eficácia após edição normativa. Superando, em definitivo, a concepção de Estado Formal, onde os direitos fundamentais somente ganham expressão após intervenção legislativa, correndo o risco de terem seus conteúdos esvaziados pela atuação ou inação do poder legislativo.<sup>23</sup>

Nesse mesmo sentido, Sarlet afirma que o constituinte pretendeu ao elaborar o art. 5, §1º da Constituição Federal evitar um esvaziamento dos direitos fundamentais, impedindo que eles permaneçam como letra morta no texto constitucional. Assevera, ainda, que a referida norma não possui o condão de impedir que as normas *definidoras “de direitos fundamentais carentes de concretização venham a alcançar sua plena eficácia tão somente após uma*

---

<sup>22</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7 ed. São Paulo:Malheiros. 2007. p. 66.

<sup>23</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva. 2007. p. 241.

*interpositio legislatoris, não gerando, antes que tal ocorra, direito subjetivo para o titular”.*<sup>24</sup>

É conveniente lembrar que os direitos fundamentais foram colocados na Constituição no ato de sua elaboração, ou seja, pelo constituinte originário. Dessa forma, não é possível admitir que sua eficácia fique dependendo de um ato do poder constituinte derivado. Pois se há alguma vinculação, está é do poder derivado, e não da norma originária, pois é o poder constituinte originário que limita a atuação daquele, devendo ser por ele observada.

Uma questão que pode vir a suscitar dúvidas é quanto à posição topográfica do art. 5º, §1º, pois o mesmo se encontra apenas no capítulo dos direitos individuais e coletivos. Assim, apenas os direitos e deveres individuais e coletivos possuem aplicabilidade imediata, ou todos os direitos fundamentais a possuem.

Numa interpretação literal fica claro que a aplicabilidade imediata atinge a todos os direitos fundamentais não só os constantes do Capítulo I, do Título II da Constituição Federal. Sarlet, reforçando ainda mais essa posição, esclarece que mesmo que se deixe de lado a interpretação literal, a interpretação sistemática e teleológica terá igual resultado.<sup>25</sup>

Assim, a teoria da efetivação das normas constitucionais vem para superar, ou ao menos mitigar, a teoria das normas programáticas, que condiciona a efetividade de normas constitucionais, principalmente as que dizem respeito a direitos sociais, a ação legislativa. Para seus adeptos, a Constituição e suas normas ganharem só terão realmente efetividade social, após regulamentação legislativa.

Porém, condicionar a eficácia dos preceitos constitucionais, ainda mais quando se trata de direitos fundamentais, a discricionariedade do poder legislativo, é algo intolerável no atual estágio de evolução da própria teoria dos direitos

---

<sup>24</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006. p. 274-275.

<sup>25</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006. P. 272

fundamentais. Mesmo que a discricionariedade na elaboração das leis tenha berço no princípio da separação dos poderes, não se pode admitir que tal discricionariedade seja utilizada para desrespeitar a vontade da Constituição.

Eros Roberto Grau é ainda mais radical ao advogar a tese de que na Constituição Brasileira inexistem normas programáticas. Na medida em que o §1º, do art. 5º da Carta Magna traduzem na aplicação imediata dos direitos e garantias fundamentais, tais direitos e garantias deve ser imediatamente observados e cumpridos, independentemente da produção de qualquer ato legislativo. Devendo o Estado prontamente aplicá-los tornando-os efetivos. *“Por essa razão é que tais normas já não têm mais caráter meramente programático, assumindo a configuração de preceitos auto-executáveis, as quais o aplicador último do direito – o poder judiciário – deve conferir efetividade jurídica ou formal”.*<sup>26</sup>

Não há motivos para adentrar nessa discussão quanto à existência ou não de normas programáticas. Porém, é mister ressaltar, que mesmo para aqueles que admitem a existência de normas programáticas, afirmam que elas são aplicáveis somente aos direitos ditos como prestacionais.

Gilmar Mendes, faz uma ressalva quanto aos direitos prestacionais em seu aspecto material. Afirmando que, quando se tratarem de direitos originários a uma prestação, podem ser exigidos imediatamente, de forma que sua satisfação independa de atuação do poder legislativo, entretanto, a regra é a necessidade de intervenção legislativa.<sup>27</sup>

Todavia, uma parte considerável dos direitos sociais se qualifica como direito de defesa, não lhe são aplicáveis a escusa das normas programáticas. A auto-aplicabilidade dos direitos fundamentais enquanto direito de defesa (integrados principalmente pelos direitos de liberdade, igualdade, direitos-garantias, garantias institucionais, direitos políticos e posições jurídicas fundamentais em geral, que

---

<sup>26</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem Económica na Constituição de 1988**. 12 ed. São Paulo:Malheiros, 2007. p. 326

<sup>27</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 145-146.

reclamam uma atitude de abstenção do Estado e particulares) não costuma ser questionada. Sendo reconhecida pelo menos pela grande maioria da doutrina.<sup>28</sup>

O STF já se posicionou algumas vezes como no RE-AgRg 271.286/RS, onde reconheceu o direito subjetivo do cidadão a um direito prestacional material (no caso direito a receber o coquetel da AIDS de forma gratuita do poder público). No RE 410.715, o STF reconheceu a auto-aplicabilidade do art. 208, IV da CF, embora seja um direito prestacional (material) gera um direito público a seus titulares, não dependendo de atuação legislativa para que venha a ter eficácia.

A efetivação dos direitos fundamentais é de uma importância incalculável por ser base do Estado Democrático de Direito, por ser um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (Art. 1, III CF: busca dignidade da pessoa humana) e até um de seus objetivos fundamentais (Art. 3, I CF: construção de uma sociedade livre, justa e solidária).

## 2.2. Conceito de Reserva do Possível

A origem do conceito da expressão “Reserva do Possível” nos remete para o caso *numerus clausus*, julgada pela Corte Constitucional Alemã, onde era pleiteada uma vaga em universidade pública federal, em razão de insuficiência de vagas, embasada na garantia da livre escolha de uma profissão. Em resultado a tal pleito, firmou jurisprudência no sentido de que a prestação requerida deve corresponder ao que o indivíduo pode *“razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispondo o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável”*.<sup>29</sup>

Sabe-se que os direitos fundamentais possuem, entre outros, o aspecto positivo, isto é, a possibilidade de se exigir do Estado uma determinada ação

---

<sup>28</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006. p. 287.

<sup>29</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006. p. 301

(obrigação de dar ou de fazer). É evidente a presença de uma relevância econômica na concretização dos direitos fundamentais, posto que, sempre que o titular do direito subjetivo a um direito fundamental, o exercer e sua pretensão for acolhida haverá alocação de recursos para seu atendimento.

Porém, essa pretensão, não é absoluta, como se pode notar na decisão da Corte Constitucional Alemã. Ela fica adstrita a um critério subjetivo, qual seja: o indivíduo só pode almejar da sociedade algo racional e razoável. E, concomitante, a um critério objetivo: a suficiência de recursos e previsão orçamentária.

Gilmar Mendes, nesse sentido, afirma que esse princípio tem incidência preponderante nas normas constitucionais que atribuem ao Estado o encargo de custear a satisfação de necessidades inerentes a uma vida digna, normalmente tratados na constituição como direito de todos e dever do Estado, condicionando tais deveres prestacionais às forças do erário.<sup>30</sup>

Tal princípio deve ser aplicado com extremo cuidado para evitar que o poder público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substitua, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental aos preceitos da própria lei fundamental do Estado.<sup>31</sup>

O STF na ADFP 45/DF, nesse sentido esclarece que:

“em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal

---

<sup>30</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1301.

<sup>31</sup> RTJ 175/1212-1213



modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumprir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

Deve-se evitar que a reserva do possível passe a ser um justificante para desídia estatal. Até porque a captação de recursos pelo Estado tem como finalidade o gasto com políticas públicas para materialização dos direitos fundamentais encontrados no texto constitucional, dentre eles a segurança pública.

Sarlet, após analisar a posição de diversos autores, afirma que todos se vinculam em maior ou menor escala, ao problema da proteção de um padrão mínimo em segurança e benefícios sociais, ou relacionados com as condições materiais de efetivação dos direitos fundamentais.

### **2.3. Orçamento e reserva do possível**

Valdecir Pascoal ao definir orçamento público o faz por meio de uma conceituação clássica e uma moderna. O conceito clássico de orçamento contempla apenas a previsão das receitas e fixação das despesas de um determinado período, não havia preocupação com planejamento governamental, nem com as efetivas necessidades da população. Já o conceito moderno de orçamento essa previsão de receitas e fixação de despesas vem de forma a programar a vida econômica e

financeira do Estado, ou seja, ele se caracteriza por ser um instrumento de planejamento.<sup>32</sup>

Planejamento este, que decorre da própria evolução do Estado de Direito. Que num primeiro momento se deu com a limitação do poder estatal em prol de liberdades e direitos individuais. Posteriormente, veio a proteção constitucional aos direitos sociais e coletivos. Atualmente, com um rol de direitos e garantias extenso, busca-se mais que acrescentar novos direitos, a efetivação, a materialização dos já existentes, tornando-os mais eficazes.

Tal efetivação não é tão simples, pois acarreta em diversas vezes um grande dispêndio público, e conseqüentemente uma previsão orçamentária verticalmente crescente, fazendo com que em diversos momentos o Estado tenha que escolher em qual área irá implantar determinada política pública em detrimento das demais.

Enquanto é praticamente unânime na doutrina a relevância econômica dos direitos prestacionais, isto é, deve-se levar em consideração o fator custo dos direitos fundamentais, os direitos de defesa que se caracterizam pela sua irrelevância econômica (não lhes sendo aplicável o princípio da reserva do possível), vem sofrendo mitigações pela doutrina.<sup>33</sup>

José Casalta Nabais, nesse sentido nos esclarece que, do ponto de vista do seu suporte financeiro, os ditos direitos negativos, são, afinal de contas, tão positivos como os ditos direitos prestacionais. Pois, a menos que tais direitos e liberdades não passem de promessas piedosas, a sua realização e a sua proteção pelas autoridades públicas exigem recursos financeiros.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 15-16.

<sup>33</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006. p. 298-299.

<sup>34</sup> José Casalta Nabais apud Mânica . MÂNICA, Fernando Borges. **Teoria da Reserva do Possível: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007.

Assim, a reserva do possível, passa a ser um limitador fático e jurídico aos direitos fundamentais, contudo, a Constituição não estabeleceu critérios para aplicação dos recursos públicos, deixando isso a cargo dos órgãos políticos<sup>35</sup>.

Dessa forma estaria a cargo do Estado (de acordo com sua conveniência e oportunidade) a definição de áreas e formas de atuação, e quais direitos fundamentais deveriam ser atendidos. Estas escolhas passariam por uma “chancela” orçamentária no Congresso, ficando os demais direitos excluídos. E quando fossem economicamente viáveis os titulares desses direitos não contemplados no orçamento poderiam usufruí-los ou buscar sua pretensão judicialmente.

Posição, essa, que não coaduna com o atual Estado Democrático de Direito, até porque o povo é o legítimo titular do poder, e seus representantes (parlamentares e chefes do executivo), apenas possui uma permissão adquirida por meio do voto, para gerir o Estado em prol do bem comum. E como já foi dito, é função estatal a efetivação e a garantia dos direitos fundamentais.

Permitir que o Estado esquive-se de tal função pela alegação irresponsável de falta de recurso é voltar ao tempo em que se desrespeitavam direitos fundamentais em detrimento do poder divino dos reis. Uma vez que os direitos fundamentais se encontrariam apenas no texto constitucional, e não no dia a dia da sociedade.

Nesse sentido, o STF se manifestou que, esta corte não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais (que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas), sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Magna Carta, comprometer, de modo intolerável, a integridade do próprio texto constitucional.<sup>36</sup>

Esse entendimento não exclui a aplicação da reserva do possível, mas evita que ela seja usada de forma irresponsável. Assim, transfere-se o ônus da prova para

---

<sup>35</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 302.

<sup>36</sup> RTJ 164/158-161.

o Estado, que deverá comprovar a falta de recursos e que está não se deu por má gestão ou planejamento, devendo isso ser verificado caso a caso.

Como por exemplo, no RESP. 208.893 o município comprovou não ter condições financeiras para efetivar a obra requerida sem prejudicar as suas demais atividades. Além do fato da prefeitura de ter demonstrado nos autos que já destinava parte considerável de sua verba orçamentária aos menores carentes, não tendo condições de ampliar essa ajuda.

Nesse caso concreto, ficou comprovada a real falta de recurso, e não o descaso das autoridades públicas no tocante ao orçamento e programas sociais, estando assim a prefeitura protegida pela reserva do possível.

## 2.4. Mínimo Existencial

Atrás dos direitos prestacionais consagrados por nosso constituinte, existe mais que um rol a ser perseguido e garantido pelo Estado, *“se encontra a necessidade de preservar a própria vida humana, não apenas na condição de mera sobrevivência física do indivíduo, mas também de uma sobrevivência que atenda aos mais elementares padrões de dignidade”*.<sup>37</sup>

Torres, do mesmo modo, afirma que o mínimo existencial se encontra *“na idéia de liberdade, nos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal, da livre iniciativa e da dignidade do homem, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão”*.<sup>38</sup>

Dignidade está que além de ser um dos fundamentos da República brasileira (art.1, III da CF), foi também lembrada entre uma das finalidades da ordem econômica (art. 170, caput da CF).

---

<sup>37</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006. p. 327.

<sup>38</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **A cidadania multidimensional na era dos direitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 266.

A dignidade é essencialmente um atributo da pessoa humana: pelo simples fato de “ser” humana, a pessoa merece todo o respeito, independentemente de sua origem, raça, sexo, idade, estado civil ou condição social e econômica. Nesse sentido, o conceito de dignidade da pessoa humana não pode ser relativizado: a pessoa humana, enquanto tal, não perde sua dignidade quer por suas deficiências físicas, quer mesmo por seus desvios morais. Deve-se, nesse último caso, distinguir entre o crime e a pessoa do criminoso. O crime deve ser punido, mas a pessoa do criminoso deve ser tratada com respeito, até no cumprimento da pena a que estiver sujeito. Se o próprio criminoso deve ser tratado com respeito, quanto mais a vida inocente.

**Com efeito, a idéia de dignidade da pessoa humana está na base do reconhecimento dos direitos humanos fundamentais.** Só é sujeito de direitos a pessoa humana. Os direitos humanos fundamentais são o “mínimo existencial” para que possa se desenvolver e se realizar. Há, ademais, uma hierarquia natural entre os direitos humanos, de modo que uns são mais existenciais do que outros. E sua lista vai crescendo, à medida que a humanidade vai tomando consciência das implicações do conceito de dignidade da vida humana. Por isso, Tomás de Aquino, ao tratar da questão da imutabilidade do direito natural, reconhecia ser ele mutável, mas apenas por adição, mediante o reconhecimento de novos direitos fundamentais.<sup>39</sup>

O STF na ADPF 45 asseverou que a função preponderante das Constituições modernas pode ser resumida na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida consiste em assegurar as condições necessárias a sua dignidade, que compreende, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Desse modo, o Estado deve estabelecer os alvos prioritários dos gastos públicos, somente após apurar os elementos dessa dignidade (mínimo existencial).

Além do mais, *“negar ao indivíduo os recursos materiais mínimos para manutenção de sua existência pode significar, em última análise, condená-lo à morte por inanição ou falta de medicamentos”*, por exemplo. Nota-se que no tocante ao

---

<sup>39</sup> FILHO, Ivens Gandra Martins. **O que significa a dignidade da pessoa humana?**. Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=457704>. Acesso em: 23. Out. 2008.

direito à vida, ao Estado não lhe é apenas vedado retirar a vida de um de seus comunitários, mas também de protegê-las ativamente (por meio de uma política de segurança pública eficaz, entre outras medidas).<sup>40</sup>

Mas qual seria esse patamar mínimo excludente da reserva do possível? Tomando como exemplo a segurança pública (Direito fundamental, previsto no art. 5º (individual), reforçado no art. 6º, e priorizado no art. 144 da CF) o simples fato da falta de um agente policial em uma avenida não fere esse patamar mínimo do direito individual, nem coletivo à segurança.

Já, a falta de uma política eficaz de segurança pública em grandes eventos, ou em determinados lugares conhecidos pelas constantes agressões aos direitos fundamentais (vida, saúde física ou mental, patrimônio) infringe o direito fundamental à segurança tanto de cada pessoa que por ali transita, como dos indivíduos como membros da sociedade.

A existência de lugares em que a violência se torna uma constante e as autoridades públicas se mantêm alheias, mantendo-se inerte com o vil argumento da inexistência de recursos para o combate a violência e tão transgressora de direitos fundamentais, quanto qualquer ato comissivo do Estado que ignore o direito fundamental de um, de alguns ou de todos os indivíduos.

Não há dúvidas que a inexistência ou ineficiência na prestação de segurança em um local, sem nada ser feito a respeito, afeta o psicológico (medo constante), o direito de ir e vir (medo de sair em determinadas horas), direito a saúde física (lesões e seqüelas decorrentes da violência) e até o direito a vida nos casos de morte.

O STF ao se referir ao mínimo existencial na ADPF 45, fez uma observação importante, ao afirmar que somente após serem atingidos os alvos prioritários dos gastos públicos (identificáveis por meio dos elementos fundamentais da dignidade

---

<sup>40</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006. p. 367-368.

da pessoa humana), poderá ser discutido, relativamente aos recursos remanescentes, em quais outros projetos o Estado investirá.

Mister questionar aqui, até aonde tem força a alegação do Estado quanto a teoria da reserva do possível. Será que é razoável o Estado alegar o referido princípio para abster-se de prestar uma segurança mais adequada, uma saúde ou educação mais eficiente ou entrega de um remédio, enquanto ainda existam recursos financeiros para propaganda governamental?

É óbvio que para qualquer pessoa a resposta a essa pergunta é que não há razoabilidade nisso. Não há justiça Social. Nem respeito à dignidade da pessoa humana. Nem ao texto constitucional.

Assim, “antes de os finitos recursos do Estado se esgotarem para os direitos fundamentais, precisam estar esgotados em áreas não prioritárias do ponto de vista constitucional e não do detentor do poder”.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 74.

### 3 – DESÍDIA ESTATAL E SUA RESPONSABILIDADE

Embora a Constituição brasileira tenha se mantido silente quanto à vinculação ou não do poder público aos direitos fundamentais, tal vinculação é implícita e está intimamente ligada a aplicabilidade e eficácia dos direitos fundamentais. O objetivo dessa vinculação é o de impedir que órgãos da administração venham a se furtar a aplicar de forma primordial os direitos fundamentais, por meio do chamado *Flucht id das Privatrecht* (fuga para o direito privado).<sup>42</sup>

Até porque, se as políticas públicas são os meios pelos quais se efetivam os objetivos constitucionais, não há como consentir grande margem de discricionariedade ao poder público, que deve atuar visando o *“interesse público no sentido de um guardião e gestor da coletividade”*<sup>43</sup>.

Canotilho nesse sentido, afirma que a Administração deve aplicar e interpretar as normas, segundo os direitos fundamentais, de sorte que, não pode a atividade discricionária administrativa ultrapassar os limites imposto por eles. Devendo, inclusive, tais direitos serem considerados quando do preenchimento de preceitos jurídicos indeterminados.<sup>44</sup>

Luiza Frischeisen, enfatiza que o administrador não possui discricionariedade para deliberar sobre o mérito administrativo na implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo constituinte originário e pelo legislador que elaborou as normas de integração.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006. p. 381 e 386.

<sup>43</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006. p. 386.

<sup>44</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva. 2007. p. 237.

<sup>45</sup> FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o ministério público**. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 95.



Não há discricionariedade no interesse social. Deve o administrador perseguir as finalidades consagradas na Magna Carta, para atingir o máximo de otimização na persecução dos estágios de realização do bem-estar coletivo. <sup>46</sup>

### **3.1. Dever do Estado em prestar Segurança Pública e participação da sociedade**

O artigo 144<sup>47</sup> da Carta Maior aduz com clareza que a segurança pública é dever do Estado, e direito de todos. Porém não cabe aos indivíduos apenas a fruição desse direito, pois a segurança pública também é de responsabilidade de toda a sociedade.

Mas de que forma a sociedade participa dessa prestação, haja vista que o poder de realizar a persecução penal e de punir é do Estado, e na forma de monopólio (salvo os permissivos legais)? De que forma a sociedade deve se responsabilizar no tocante a segurança pública?

O papel da sociedade não se perfaz com a persecução ou punição de transgressores, até porque essa tarefa deve ser deixada nas mãos daqueles que recebem treinamento para isso, no entanto pode ocorrer de diversas formas.

Pela formação de uma nova consciência, onde as pessoas não aceitem mais passivamente a violência, passando a exigir do Estado novas medidas, e atuando a seu lado na implantação dessas novas medidas. Com a restauração de valores como a ética, a moralidade e a preservação da dignidade humana. Por meio do trabalho de conselhos comunitários, onde se tem a real possibilidade de discussão entre a comunidade e os agentes de segurança acerca dos problemas locais. <sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> OLIVEIRA. Antonia Terezinha de. **Políticas públicas e atividade administrativa**. Fiuza: São Paulo.2005. p. 124.

<sup>47</sup> **Art. 144 da CF**. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

<sup>48</sup> JUCÁ, Roberta Laena Costa. O papel da sociedade na política de segurança pública . Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3525>>. Acesso em: 20 out. 2008.

Antonia de Oliveira nesse sentido afirma que hoje se tem o desenvolvimento do chamado princípio da participação social nos processos de controle e avaliação de políticas públicas (princípio este, inerente ao Estado Democrático de Direito), que vem sendo materializado através dos conselhos de cidadania ou de políticas públicas. Conselhos esses, que, não são órgãos estatais, e não se vinculam a governo ou partido políticos, mas apenas ao interesse público e com a implementação de políticas sociais. E embora suas decisões não tenham caráter vinculante, é uma forma de a população levar ao Executivo suas reais necessidades.

49

Lembrando que a participação da sociedade somente se dá de forma indireta, pois o monopólio da persecução e da punição é do Estado. Pois, desde a adoção do Estado Democrático de Direito, ficou vedado, a princípio, a autotutela.

A responsabilidade quanto à segurança pública é tanto da sociedade quanto do Estado, porém o Estado possui mais que uma mera responsabilidade, ele tem o dever de agir, uma obrigação de prestar segurança de forma eficiente e de garantir a todos a incolumidade física, mental e patrimonial.

Essa exigência de prestação eficiente decorre não só dos princípios aplicáveis a administração pública, mas expresso de dispositivo constitucional (art. 144, §7<sup>o</sup>). Ficando assim, evidente a preocupação do constituinte originário com a satisfatória prestação de um serviço notadamente essencial, como o de segurança pública.

Quanto ao dever de agir estatal, Gilmar Mendes nos trás o entendimento da corte alemã, no sentido de que os direitos fundamentais não configuram apenas o dever do Estado de abster-se, mas também de proteção dos direitos fundamentais, e de garantir esses direitos contra agressões provenientes de terceiros.<sup>51</sup>

Tal interpretação, segundo o mesmo autor, confere uma nova dimensão aos direitos fundamentais, trazendo o Estado da posição de adversário dos direitos

---

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Antonia Terezinha de. **Políticas públicas e atividade administrativa**. Fiuza: São Paulo.2005. p. 87-89.

<sup>50</sup> **Art. 144 § 7º da CF** - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

<sup>51</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 11.

fundamentais (dever de abster-se) para posição de guardião (dever de agir, proteger, garantir). E ainda que não se reconheça em determinados casos uma pretensão subjetiva contra o Estado (o que não é o caso da segurança pública), existe ao menos a identificação de um dever imposto ao Estado de tomar todas as providências cabíveis para realização e concretização dos direitos fundamentais.<sup>52</sup>

A questão fica agora no que consiste esse dever de proteção, e se tal dever é um direito subjetivo ou não. Tanto a jurisprudência quanto a doutrina alemã dividiu o dever a proteção em: dever de proibição (dever de proibir determinadas condutas); dever de segurança (adotar meio para impedir a violação dos direitos de um indivíduo por terceiros); e o dever de evitar riscos (medidas de prevenção adotadas pelo Estado com intuito de evitar riscos a seus administrados). Quanto a ser ou não um direito subjetivo, após intensos debates, a corte alemã reconheceu o direito subjetivo a proteção, asseverando que a não-observância do dever a proteção consistia na violação do preceito fundamental do inciso II, artigo 2 da Magna Carta alemã.<sup>53</sup>

Não há dúvidas que a segurança pública é parte integrante do direito fundamental ao dever de proteção. E, por conseguinte, impõe ao Estado a obrigação de garantir o bem jurídico daqueles que se encontram em seu território contra ação de terceiros (dever a segurança), a editar de normas proibitivas de conduta perniciosas à sociedade (dever de proibição) e a elaborar uma política eficiente de prevenção de delitos (dever de evitar riscos).

Já foi visto que a segurança pública é um direito prestacional, ou seja, exige uma ação, um comportamento comissivo do Estado. Nesse sentido Gilmar Mendes nos aclara que os direitos a prestação partem do pressuposto de que o Estado deve agir para suprir as necessidades dos indivíduos. Se referem a exigência de uma prestação positiva do Estado que gera uma a obrigação de dar ou de fazer.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 11-12.

<sup>53</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 12

<sup>54</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 142-143.

O direito a prestação se divide em: direitos a prestação jurídica e direitos a prestação material. O primeiro se refere ao direito de regulamentação de determinado direito fundamental. Já o segundo, diz respeito a um serviço ou bem, e materialização de um direito fundamental.

O que nos interessa são os direitos a uma prestação material (ou direito prestacional em sentido estrito), por serem eles, um direito devido pelo Estado, como a segurança pública, por exemplo.

No tocante a fundamentalidade da segurança, e o dever de sua prestação pelo Estado, Gilmar Mendes nos assevera que *“os direitos fundamentais são concebidos, originariamente como direitos subjetivos públicos, isto é, como direitos do cidadão em face do Estado”*.<sup>55</sup>

Por serem os direitos individuais um direito subjetivo do cidadão contra o Estado, há, conseqüentemente, a vinculação dos entes e órgãos estatais quanto à implementação de políticas públicas direcionadas para efetividade e materialização dos direitos fundamentais.

### **3.2. Responsabilidade Civil do Estado**

A responsabilidade civil do Estado, instituto imprescindível à proteção dos administrados frente à supremacia estatal, impede que o Estado haja de modo desarrazoável, ignorando direitos fundamentais.

Todas as atividades estatais podem vir a gerar algum tipo de prejuízo aos administrados, seja por um ato comissivo ou por um ato omissivo. Caso ocorra prejuízo, nasce o dever de indenizar, e conseqüentemente a obrigação do Estado em arcar com os danos decorrentes de seus atos ou omissões.

Serpa Lopes nesse sentido elucida que, a violação de um direito gera a responsabilidade em relação ao que a perpetrou. Todo ato executado ou omitido em desobediência a uma norma jurídica, contendo um preceito de proibição ou de

---

<sup>55</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 114.

ordem, representa uma injúria privada ou uma injúria pública, conforme a natureza dos interesses afetados, se individuais ou coletivos.<sup>56</sup>

Destarte, nota-se que responsabilização do Estado é uma forma de amenizar a supremacia do interesse público em face do individual, de tornar a relação entre administrado e Estado um pouco mais igualitária.

Todavia, nem sempre o instituto da responsabilidade civil fez parte dessa equação. Com a evolução das teorias da responsabilidade é que este se incorporou na esfera pública.

Evolução esta que passou por diversos estágios, inicialmente pelo da irresponsabilidade, que evoluiu para teoria da responsabilidade subjetiva. Posteriormente deste para da responsabilidade da culpa administrativa e deste para fase da responsabilidade pública, atual teoria adotada.<sup>57</sup>

Nos primórdios, principalmente, durante a metade do século XIX, quando o Estado se encontrava sob o domínio dos Governos absolutistas, prevaleceu a total irresponsabilidade estatal quanto a ato praticado por seus agentes.

Tal posição, com fundamento na soberania estatal, afirmava “ser inconcebível, que o Estado, que criava e aplicava as regras jurídicas, violasse essas regras”<sup>58</sup>. Ademais se entendia que o monarca não falhava, pois este era a representação de Deus na Terra.

Com a criação do Estado de Direito e a grande influência do liberalismo, a possibilidade de existência de um Estado todo poderoso não mais coadunava com os novos preceitos jurídicos estabelecidos. Tendo-se então a passagem para Teoria da Responsabilidade com Culpa. Teoria esta, que equiparou o Estado aos indivíduos, no tocante a responsabilidade civil, tendo o Estado o dever de indenizar nas mesmas hipóteses que seus pátrios<sup>59</sup>. Todavia, ainda era ônus do Administrado provar que o agente público agiu com culpa ou dolo, e que o ato praticado era de

---

<sup>56</sup> LOPES, Miguel de Serpa. **Curso de direito civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996. p. 550-551.

<sup>57</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29 Edição. São Paulo: Editora Malheiros. 2004. p. 624-625.

<sup>58</sup> ZYMLER, Benjamin e outros. **Direito Administrativo**. 3 ed. Brasília: Fortium, 2007. p. 214.

<sup>59</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo**. 10 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006. p. 473.

gestão e não de império (pois estes últimos não geravam responsabilidade ao Estado).

Posteriormente, fora adotada a Teoria da Culpa administrativa, que se mantinha, no mesmo molde da teoria da responsabilidade subjetiva, devendo ainda os indivíduos prejudicados por ações estatais provar, o elemento culpa. Porém a distinção entre atos de império e de gestão fora afastada, passando o Estado a ser responsável por todos os seus atos, sejam eles decorrentes ou não de sua soberania.

Sobre essa teoria, Carvalho Filho, nos esclarece que o lesado não teria a necessidade de apontar quem era o agente estatal que causador do dano, bastando-lhe comprovar o mau funcionamento ou o retardamento do serviço.<sup>60</sup>

Essa teoria estabelece o binômio falta de serviço/culpa da administração. Nela não se indaga sobre a culpa do agente estatal, mas perquire-se a falta objetivo do serviço em si mesmo, como fato gerador da responsabilidade do Estado, desse modo, tem o administrado o ônus de provar a lesão sofrida injustamente e falta de serviço.<sup>61</sup>

Ficando o êxito da pretensão indenizatória condicionada à demonstração, da culpa da má prestação ou da falta de prestação do serviço e o nexo entre essa culpa e a lesão experimentada por ele.

Como se vê essa teoria, ainda exige muito dos administrados, dificultando o surgimento de seu direito à indenização, frustrando assim, seus anseios de justiça.

Em resposta há esses obstáculos, a Teoria com culpa progrediu para uma teoria sem culpa, também conhecida como Teoria da Responsabilidade Objetiva. Nela é afastado o elemento subjetivo da responsabilidade (dolo e culpa), ou seja,

---

<sup>60</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 423.

<sup>61</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29 Edição. São Paulo: Editora Malheiros. 2004. p. 626.

cabe ao administrado apenas a demonstração de que sofreu um dano e o nexo causal entre esse dano e a ação estatal/omissão <sup>62</sup>.

Essa teoria ao ser desenvolvida originou duas vertentes: Teoria do Risco Administrativo e a Teoria do Risco Integral. Em ambas as teorias há obrigação da Administração em reparar danos causados injustamente aos administrados, independentemente a comprovação de culpa ou dolo do agente estatal. O que as distingue é que na primeira permite-se a exclusão ou redução da responsabilidade do Estado em casos excepcionais e específicos. Já na segunda há a exacerbação da responsabilidade estatal, não se admitindo qualquer excluente dessa responsabilização

A Constituição de 1988, ao definir a responsabilidade do Estado como objetiva (art. 37, § 6), adotou a teoria do risco administrativo, permitindo o Estado que comprove alguma das excludentes que reduzem ou afastam a responsabilidade do Estado.

Assim, se o Estado, comprovar que o dano decorreu de culpa exclusiva da vítima, ou de fatos imprevisíveis fica afastada sua responsabilidade, e se comprovar que a vítima concorreu para o dano o Estado responde até os limites de sua conduta.

### **3.3. Responsabilidade do Estado no tocante à segurança pública.**

Não há dúvidas quanto ao dever do Estado em garantir a incolumidade física, mental e patrimonial de todos. Dever esse mais acentuado que diversos outros por ter o Estado retirado dos indivíduos a autotutela, e transferindo para si o “*ius puniendi*”, vedando que os indivíduos façam justiça com as próprias mãos.

---

<sup>62</sup> Nesse ponto, a maioria esmagadora da doutrina não admite a responsabilidade objetiva quando o dano for decorrente de omissão estatal, sendo necessária assim a comprovação da culpa ou dolo.

Mas a questão é, deve o Estado ser responsabilizado objetivamente nos casos em que o não cumprimento do seu dever de manter a segurança, gera prejuízos a seus nacionais?

Para grande parte da doutrina, a Teoria adotada nesses casos é o da Culpa Administrativa ou Falta do Serviço, pois a quebra desse dever é uma omissão e não uma ação estatal, devendo por isso ser comprovado o elemento culpa.

No entanto, a adoção desta teoria é um retrocesso da própria escala evolutiva da Teoria da Responsabilidade, que hoje se localiza na responsabilidade objetiva do Estado. Afastá-la, é deixar de lado uma importante conquista dos indivíduos, contra o arbítrio e o descaso dos governantes.

Além do mais, não faz sentido, frente aos fundamentos e objetivos constitucionais, deixar de aplicar uma das maiores ferramentas para a responsabilização de Governos que insistem em ignorar os anseios da sociedade por uma vida um pouco mais digna.

A responsabilidade objetiva, dispositivo constitucional (Art. 37, §6º)<sup>63</sup>, deve ser interpretada sem acréscimos. Adicionar elementos estranhos ao texto constitucional quando da interpretação é veementemente desaconselhável, sob pena de desnaturação da própria Constituição. Ainda mais quando esses elementos vêm prejudicar direitos fundamentais ou ser usados como desculpa estatal, para sua desídia e descaso.

Carlos Maximiliano, nesse sentido, afirma que:

"Quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar distinções novas, nem dispensar nenhuma das expressas."

<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> **Art. 37, § 6º, da CF:** 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 ou culpa.

<sup>64</sup> SILVA, Augusto Vinícius Fonseca apud Carlos Maximiliano. **A responsabilidade objetiva do Estado por seus atos omissivos: interpretação sistemática do Direito. Constituição Federal, novo Código Civil e jurisprudência**



Se a função principal das Constituições modernas pode ser resumida na promoção do bem-estar do homem, e seu ponto de partida consiste em assegurar condições necessárias a dignidade humana <sup>65</sup>, como admitir a prevalência de uma teoria que seja um obstáculo a isso? Pior, teoria que não fora adotada pelo constituinte, mas se originou de interpretações que ao invés de garantirem ou buscarem a efetivação dos direitos fundamentais, conferem ao Estado mais um privilégio, transferindo para aos administrados o ônus de provar que Estado teria o dever de agir e não agiu por culpa ou dolo.

Assim, inverter assim o ônus da prova, para beneficiar a parte mais forte, em detrimento da mais fraca, pervertendo inclusive o instituto da inversão do ônus da prova, que deveria atuar a favor dos administrados que já se encontram em posição bem inferior ao Estado em decorrência dos privilégios e prerrogativas estatais.

Mas qual seria o limite para essa responsabilização? Pois o Estado não é onipresente, não se encontra em todos os lugares em todas as horas. Destarte, para se verificar a responsabilidade ou não do Estado, deve-se verificar qual é a espécie de omissão. Se for genérica não gera responsabilidade, porém se for específica o Estado deve arcar pela falta ou má prestação do serviço.

Cavaliere Filho nos aclara que, não se pode afirmar de forma peremptória se a responsabilidade do Estado é objetiva ou subjetiva. Primeiro deve-se verificar se a omissão estatal é genérica ou específica. A omissão será genérica quando o dano não decorreu de forma direta da omissão estatal. Será específica quando o dano for proveniente direta e imediatamente da inércia estatal. <sup>66</sup>

Como exemplo de omissão genérica se tem o atropelamento causado por motorista embriagado, pelo simples fato dele se encontra nesta situação. Assim, para haver responsabilidade estatal, é mister provar a culpa do Estado, além de verificar se existe ou não alguma excludente de responsabilidade. Porém se no mesmo caso hipotético o motorista houvesse passado por blitz policial pouco antes

---

atual do Supremo Tribunal Federal. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 271, 4 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5025>>. Acesso em: 29 out. 2008.

<sup>65</sup> ADPF 45

<sup>66</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 242.

do atropelamento e os policiais não tivessem notado e não tivessem investigado o estado etílico do motorista, aí, sim, poder-se falar em responsabilidade objetiva, pois se trata de uma omissão específica.<sup>67</sup>

No que se refere à segurança pública, é perfeitamente admissível a existência de assaltos, mortes, roubos e diversos outros delitos, sem que o Estado possa ser responsabilizado por isso, dado o caráter eventual e esporádico com que ocorrem. No entanto, é intolerável que em um Estado de Direito, no qual haja segurança pública minimamente eficiente, se tenham freqüentemente violação de direitos fundamentais sempre nos mesmos locais, cuja periculosidade é conhecida de todos.

Posição esta, muito bem acolhida pelo poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao julgar um caso de responsabilização do Estado decorrente de bala perdida<sup>68</sup>, como se vê in verbis:

A questão em exame consiste em saber se existe, ou não, responsabilidade civil do Estado pelos danos sofridos pelo autor, o qual se encontra paraplégico, em razão de ter sido atingido por 'bala perdida', oriunda de guerra entre traficantes, quando conduzia seu veículo pela Estrada Grajaú-Jacarepaguá.

(...) Tanto a doutrina como a jurisprudência têm firmado o entendimento de que o Estado não seria responsável por situações que caracterizem uma omissão genérica do seu dever de agir, tendo como exemplo o assalto em via pública, cujo acontecimento, por sua inevitabilidade, escapa à possibilidade de controle estatal. Entender o contrário, afirma a doutrina, é qualificar o Estado como segurador universal, inviabilizando, com isso, a própria prestação adequada do serviço de segurança pública, cuja falência seria inevitável. Admite-se, entretanto, a responsabilização do Estado, nas hipóteses em que a aludida omissão se caracteriza como específica, ou seja, quando há uma situação específica que denote uma omissão concreta do dever jurídico de agir do ente estatal.

---

<sup>67</sup> SILVA, Augusto Vinícius Fonseca apud Carlos Maximiliano. **A responsabilidade objetiva do Estado por seus atos omissivos: interpretação sistemática do Direito. Constituição Federal, novo Código Civil e jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal.** Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 271, 4 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5025>>. Acesso em: 29 out. 2008.

<sup>68</sup> Processo nº 2003.001.008532-9 TJRJ

Assim, para a correta solução da lide, deve-se indagar se o fato narrado na inicial, 'bala perdida' decorrente de tiroteio entre bandidos, vindo a atingir cidadão em via expressa, caracteriza ou não uma violação específica do dever de prestar segurança pública capaz de resultar na responsabilização do Estado.

O exame dos autos e em especial das regras de experiência comum (art. 335 do CPC), revelam que a situação fática em julgamento é reflexo da omissão estatal na prestação eficiente da segurança pública que lhe incumbe, a teor do art. 144 e seus parágrafos da CF.

(...) é sabido que a aludida via é reputada de alta periculosidade, eis que cercada por favelas dominadas pelo tráfico de entorpecentes, sendo certo que, na ocasião do disparo, restou apurada a existência de tiroteio entre bandidos dos morros Cotios e Cachoeirinha, objetivando o controle dos pontos de venda de drogas (fls.20) De fato, a omissão específica quanto ao policiamento na referida região é fato público e notório, tratando-se de zona de alto risco, na qual é freqüente tanto o confronto entre traficantes, como falsas blitz, revelando a insuficiência de medidas administrativas eficientes capazes de evitar danos como o sofrido pelo autor.

Com efeito, tal situação somente confirma a responsabilidade do réu, pela falha no dever de prestar uma segurança pública minimamente eficiente, de forma a 'preservar o ordem pública' e garantir a 'incolumidade das pessoas', tal como exigido pelo art. 144, § 6º da CF, evitando que fatos como este, envolvendo guerra de traficantes por pontos de venda de drogas, de onde surgem 'balas perdidas' como a que atingiu o autor, continuem a ocorrer com a freqüência inaceitável com que ocorrem.

O STF acolheu está distinção no RE 282.989/PR, declarando responsabilidade objetiva do Poder Público em decorrência de danos causados por invasores em propriedade particular, quando o Estado se omite no cumprimento de ordem judicial para envio de força policial ao imóvel invadido (Omissão específica).

No AI 350.074 AgR/SP afirma que não se pode admitir responsabilidade objetiva genérica do Estado por omissão, quanto a todos os crimes ocorridos na sociedade, sendo necessário reexaminar os fatos da causa para se verificar se existiu ou não, na hipótese sob julgamento, o nexo de causalidade.

No tocante à segurança pública deve-se ressaltar que como na decisão acima, não se pode imputar ao Estado a responsabilidade por todos os delitos cometidos em seu território. Porém é mister fazer a distinção entre a omissão genérica e específica em cada caso concreto, afim de verificar se há ou não responsabilidade estatal.

Um delito ocorrido em determinada parte do território nacional, seria a princípio uma omissão genérica, em face da impossibilidade do Estado de garantir a segurança de forma infalível. Porém, nesse mesmo espaço territorial, for um lugar conhecido por altos índices de criminalidade, por constantes violações aos direitos fundamentais, e o Estado fica inerte, há a omissão específica. Pois, o delito é a origem direta e imediata de uma má ou inexistente política de segurança pública.

Assim, a omissão estatal quanto à segurança pública deve ser analisada caso a caso, após a verificação de qual tipo de omissão se trata. Se a omissão for genérica a responsabilidade é subjetiva, devendo o Administrado comprovar a culpa estatal na ausência ou insuficiência da prestação estatal. Se for específica, a responsabilidade é objetiva, devendo o administrado comprovar apenas o prejuízo e o nexo de causalidade entre o dano e a ação estatal.

Mesmo depois de detectada a responsabilidade objetiva, é importante frisar que ela foi adotada em nosso sistema constitucional na vertente de Risco Administrativo, admitindo assim algumas excludentes legalmente previstas. Porém, a reserva do possível não é uma delas, pois é dever, e mais que isso, é obrigação do Estado garantir a todos, um mínimo de condições para uma vida digna.

Dignidade, esta, que não coexiste com o permanente estado de insegurança que persiste nos dias de hoje na sociedade moderna, posto que, sucessivas lesões a incolumidade mental de todos, e em determinados casos a incolumidade física e patrimonial, priva aos poucos os indivíduos de sua dignidade.

A Segurança esta intimamente ligada à dignidade da pessoa humana (fundamento da República Brasileira). É um direito fundamental, e ao mesmo tempo, é uma garantia a diversos outros direitos fundamentais, conseqüentemente, a garantia desta incolumidade está dentro do mínimo existencial de cada pessoa.

Assim, todas as vezes que o Estado for omissivo na garantia desse mínimo existencial, deve responder objetivamente, não lhe sendo possível, utilizar da nefasta desculpa da reserva do possível, para justificar seu descaso com aqueles que lhe dão legitimidade.

O STF na ADI 1458 deixa claro que, a desídia estatal quanto à adoção de medidas necessárias à concretização dos preceitos constitucionais, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exeqüíveis, incide em grave violação negativa do texto constitucional, como nota-se *in verbis*:

“A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também despreza a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. - As situações configuradoras de omissão inconstitucional - ainda que se cuide de omissão parcial, derivada da insuficiente concretização, pelo Poder Público, do conteúdo material da norma impositiva fundada na Carta Política, de que é destinatário - refletem comportamento estatal que deve ser repellido, pois a inércia do Estado qualifica-se, perigosamente, como um dos processos informais de mudança da Constituição”.

Nesse sentido o STF ao julgar o STA 223 Agr/PE (Informativo 502 STF), alterou de forma surpreendente e acertada entendimento adotado no STA 223, de Relatoria da Ministra Ellen Gracie.

Na STA 223, a ministra, mantendo uma linha conservadora, liminarmente concedeu o efeito suspensivo em desfavor da antecipação de tutela outorgada pelo TJ/PE, entendendo que o pagamento imediato da quantia requerida importava violação do art. 100 da Carta Magna<sup>69</sup>. Além de que o pagamento antecipado das

---

<sup>69</sup> **Art. 100 da CF:** À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

custas médicas vai de encontro à impossibilidade de execução provisória contra o Poder Público, no tocante a liberação de recursos (Art. 2º-B, Lei 9.494/97<sup>70</sup>).

Entretanto, o plenário, modificou esse entendimento, de maneira a garantir a efetividade dos direitos fundamentais, mostrando as autoridades públicas que a Corte Suprema não mais coaduna com a desídia do Estado frente aos direitos mínimos, garantidores de uma vida digna aos indivíduos.

Destarte, a corte ao julgar o agravo na STA 223, entendeu que:

“restaria configurada uma grave omissão, permanente e reiterada, por parte do Estado de Pernambuco, por intermédio de suas corporações militares, notadamente por parte da polícia militar, em prestar o adequado serviço de policiamento ostensivo, nos locais notoriamente passíveis de práticas criminosas violentas, o que também ocorreria em diversos outros Estados da Federação. Em razão disso, o cidadão teria o direito de exigir do Estado, o qual não poderia se demitir das conseqüências que resultariam do cumprimento do seu dever constitucional de prover segurança pública, a contraprestação da falta desse serviço.

Ressaltou-se que situações configuradoras de falta de serviço podem acarretar a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, considerado o dever de prestação pelo Estado, a necessária existência de causa e efeito, ou seja, a omissão administrativa e o dano sofrido pela vítima, e que, no caso, estariam presentes todos os elementos que compõem a estrutura dessa responsabilidade.

Além disso, aduziu-se que entre reconhecer o interesse secundário do Estado, em matéria de finanças públicas, e o interesse fundamental da pessoa, que é o direito à vida, não haveria opção possível para o Judiciário, senão de dar primazia ao último.

Concluiu-se que a realidade da vida tão pulsante na espécie imporia o provimento do recurso, a fim de reconhecer ao agravante, que inclusive poderia correr risco de morte, o direito de buscar autonomia existencial, desvinculando-se de um respirador artificial que o mantém ligado a um leito hospitalar depois de meses em estado de coma,

---

<sup>70</sup> **Art. 2º-B, Lei 9.494/97:** A sentença que tenha por objeto a liberação de recurso, inclusão em folha de pagamento, reclassificação, equiparação, concessão de aumento ou extensão de vantagens a servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive de suas autarquias e fundações, somente poderá ser executada após seu trânsito em julgado.

implementando-se, com isso, o direito à busca da felicidade, que é um consectário do princípio da dignidade da pessoa humana.”

Como se vê, a Corte frisou bem que, a falta de uma prestação eficiente de segurança pública é uma grave omissão estatal, do qual o Estado não pode se eximir, ou seja, não pode o Estado após seu descaso com os direitos fundamentais, citar a falta de recursos como justificativa de sua desídia, fazendo recair sua inércia sobre os seus tributários.

Pois, mais que uma contraprestação em decorrência dos altos impostos cobrados<sup>71</sup>, a efetivação do direito à de segurança é uma forma de se aproximar dos fins constitucionais, que o próprio STF de forma brilhante os resumiu como a busca do bem estar do homem.

Tal entendimento, contrário não só a grande maioria da doutrina, como também a maioria da jurisprudência, veio em resposta ao constante descaso das autoridades públicas com os direitos fundamentais, buscando apenas ações que lhe tragam votos, e deixando de lado as que realmente garantem uma vida digna a todos.

Fica claro assim que o Estado deve, ao elaborar suas políticas de segurança, levar em consideração essa dignidade, protegendo da forma mais eficiente possível todos os seus comunitários. Garantindo-lhes mais que o mero direito a existência, e sim o direito de viver, sob pena de ser responsabilizado por sua desídia ou má administração dos recursos públicos.

---

<sup>71</sup> Impostos estes, que embora indiretos, ou seja, não vinculam o Estado a uma contraprestação direta em decorrência de seu pagamento, devem ser alocados de forma a buscar a proteção e efetivação dos direitos fundamentais.

## CONCLUSÃO

Como vimos os direitos fundamentais além de impor ao Estado uma obrigação de abster-se e realizar algo em prol destes direitos, também vincula a atividade estatal ao dever de proteção. Proteção esta, que vai desde a garantia dos direitos fundamentais, até a proteção desses direitos contra agressões de terceiros.

Assim, o Estado, além de materializar todas as providências cabíveis para realização e concretização dos direitos fundamentais, deve garantir aos indivíduos a incolumidade de seus direitos fundamentais, seja abstendo-se da prática de condutas ilegítimas ou evitando que membros da comunidade atinjam a esfera individual dos demais.

Sendo a segurança pública um direito fundamental, e mais que isso, um meio de proteção e garantia de diversos outros direitos fundamentais, deve o Estado lhe dar uma atenção maior, buscando efetivá-la de forma eficiente. Pois assim, estaria dando um grande passo para o bem estar de seus pátrios. Bem estar este que o STF alerta na ADPF 45 que se trata de uma síntese de todas as funções constitucionais.

O grande desafio enfrentado pelos Estados modernos está em encontrar uma forma de efetivar os direitos fundamentais, frente aos escassos recursos financeiros. E, sem dúvida, a segurança pública é um dos carros chefes desse enigma, já que sua prestação necessita constantemente de grandes dispêndios financeiros, e sua materialização com eficiência significa a concretização de diversos outros direitos fundamentais.

Porém até que ponto é razoável o Estado alegar essa falta de recursos (reserva do possível) como justificativa para sua desídia, em relação às políticas de segurança pública?

É razoável o Estado alegar a reserva do possível a fim de se abster da responsabilidade por sua omissão quanto à realização de políticas públicas na área de segurança pública, fazendo com que a desídia estatal recaia sobre o cidadão?



Não há dúvida quanto ao dever estatal em relação à segurança pública, por conseguinte, a quebra desse dever gera invariavelmente uma obrigação de indenizar. O debate permanece sobre qual modalidade de responsabilidade se aplica ao Estado nesse caso. Posto que a ausência ou má prestação de segurança é um ato omissivo.

Sendo a segurança pública um direito fundamental, e a função preponderante da Constituição é a efetivação destes direitos em busca do bem comum, não se pode interpretar o Art. 37, §6º da CF de forma a prejudicar a própria essência da Constituição. Além do mais, a adoção da teoria subjetiva seria um retrocesso na própria escala evolutiva da teoria da responsabilidade, o que seria uma perda irremediável para os administrados, que já se encontram em patamar inferior ao do Estado no que tangem direitos e obrigações, frente às prerrogativas estatais.

Em prol desse entendimento o STF recentemente ao julgar o agravo na STA 223, aduziu que situações configuradoras de falta de serviço podem acarretar a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, como consequência de seu dever de prestação, enfatizando que entre reconhecer o interesse secundário do Estado, em matéria de finanças públicas, e o interesse fundamental da pessoa (efetivação dos direitos fundamentais), não haveria opção possível para o Judiciário, senão de dar primazia ao último

Porém, não é razoável aplicar a teoria objetiva indiscriminadamente, “do contrário, ao invés de financiar políticas universalistas, os recursos públicos acabariam por se destinar apenas a recomposição de danos individuais”.<sup>72</sup>

Deve-se, então, distinguir em cada caso concreto a espécie de omissão aplicável. Se for genérica deve o administrado provar a culpa estatal. Se for específica a prova do elemento culpa é dispensada, devendo o Estado responder objetivamente por sua omissão.

---

<sup>72</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Revista de direito do Estado. nº8 (out/dez 2007)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 34.

No caso da segurança pública, um delito por si só não gera responsabilidade objetiva, pois seria um caso de omissão genérica. Porém, se esse mesmo delito ocorreu em um lugar notoriamente violento e com índices altos de criminalidade, estamos diante de uma omissão específica, pois as autoridades públicas sabiam da facilidade com que crimes vinham ocorrendo neste local, porém permaneceram inertes, sem elaboração de uma política de segurança eficiente. Sendo sua inércia a causa direta e imediata da nova violação a um direito fundamental.

Claro que, se nesse mesmo exemplo, o Estado tivesse tomado todas as providências necessárias, e mesmo assim, ocorresse o delito em questão, a omissão seria genérica, devendo ser comprovada a culpa estatal. Daí a necessidade de se verificar caso a caso qual é a espécie de responsabilidade.

Como todas as políticas públicas a política de segurança gera custos, custos estes bastantes elevados. Porém, isso não pode ser justificativa para a desídia estatal, não podendo o Estado ao ser citado para uma eventual responsabilização escusar-se dela alegando ausência de recursos para uma política de segurança pública. Como o próprio STF assevera na ADPF 45, não pode o Estado invocar a reserva do possível, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais.

É inegável que os recursos estatais são escassos, porém ao elaborar o orçamento deve-se levar em conta o dever do Estado em manter o bem estar da sociedade, garantindo a dignidade daqueles que se encontra em seu território.

Deve o Estado ao alegar a reserva do possível, provar de modo incontestável à inexistência de recursos, e que isso não é causa direta da má gestão do dinheiro público, como definiu o STJ no RESP 208.893. A falta de recurso deve ser respeitada, mas não pode ser justificativa para políticas de favorecimento ou que não coadunem com as garantias constitucionais.

A Segurança está intimamente ligada à dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (Art. 1, III CF). Além de ser um direito fundamental, é uma garantia a diversos outros direitos fundamentais,

conseqüentemente, a garantia desta incolumidade está dentro do mínimo existencial de cada pessoa.

Este Mínimo existencial afasta a possibilidade do Estado alegar ausência de recursos com a finalidade de abster-se de sua responsabilidade na prestação de segurança pública. Não se admitindo omissão estatal por mero descaso em áreas efetivadoras de direitos fundamentais.

Tal desídia é mais que um desrespeito aqueles que pagam seus impostos em prol do bem comum, é uma gravíssima violação aos preceitos constitucionais, e à própria função da Constituição. Portanto, as autoridades públicas devem ao estabelecer as políticas de atuação levar em conta os direitos fundamentais.

Em total repúdio a inércia estatal o STF na ADI 1458, afirma que as situações configuradoras de omissões constitucionais refletem comportamento estatal que deve ser repellido, pois a inércia do Estado qualifica-se perigosamente, como um dos processos informais de mudanças da constituição.

Desse modo, se o Estado se omitir em relação a sua responsabilidade/obrigação no tocante a segurança pública, e esta omissão se der de forma específica, deve o Estado ser responsabilizado objetivamente, devendo arcar com os prejuízos advindos de sua desídia e descaso com seus legitimadores, independentemente da comprovação do elemento culpa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sérgio. **Fontes de dados judiciais**. Disponível em: < <http://64.233.179.104/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=cache:Q0HL0tXBTkwJ:www.nevusp.org/downloads/down116.pdf+S%C3%A9rgio+Adorno+seguran%C3%A7a+publica>> Acesso em: 20 de out. 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo**. 10 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2003.

AMARAL, Luiz Otavio O.. **Direitos humanos e violência policial. Uma polícia menos letal: o profissionalismo policial**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3794>>. Acesso em: 20 out. 2008.

AMES, José Luis. **Locke: os direitos do homem**. Disponível em: <http://www.orecado.org/?p=72>. Acesso em: 17 de out. 2008

BARROSO, Luis Roberto. **Revista de direito do Estado. n°8 (out/dez 2007)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21 ed. São Paulo: Editora Malheiros.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o ministério público**. São Paulo: Max Limonad, 2000

GRAU, Eros Roberto. **A ordem Econcomica na cosntituição de 1988**. 12 ed. São Paulo:Malheiros, 2007.

GREGORI, José. **Segurança Pública como tarefa do estado e da sociedade – Debates**. Ano: 1998 n° 18.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Atlas, 2003.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O papel da sociedade na política de segurança pública** . Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3525>>. Acesso em: 15 out. 2008.

LOPES, Miguel de Serpa. **Curso de direito civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996

MÂNICA, Fernando Borges. **Teoria da Reserva do Possível: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007.

MARTINS FILHO, Ivens Gandra. **O que significa a dignidade da pessoa humana?**. Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=457704>. Acesso em: 23. Out. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29 Edição. São Paulo: Editora Malheiros. 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva. 2007

- MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002
- OLIVEIRA, Antonia Terezinha de. **Políticas públicas e atividade administrativa**. Fiuza: São Paulo.2005
- PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financiero e Controle Externo**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di.. **Direito Administrativo**, 15 ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- SANTIN, Valter Foletto. **Características de direito ou interesse difuso da segurança pública**. Disponível em: [www.revistajustitia.com.br/artigos/c1zzaa.pdf](http://www.revistajustitia.com.br/artigos/c1zzaa.pdf) Acesso em: 17. out 2008.
- SANTOS, Emerson Clayton Rosa. **Conceito de Segurança Pública**. Monografias.com. Disponível em:< <http://br.monografias.com/trabalhos2/seguranca-publica/seguranca-publica.shtml>> Acesso em: 15 out. 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.
- SILVA, Augusto Vinícius Fonseca apud Carlos Maximiliano. **A responsabilidade objetiva do Estado por seus atos omissivos: interpretação sistemática do Direito. Constituição Federal, novo Código Civil e jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 271, 4 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5025>>. Acesso em: 29 out. 2008.
- SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Volume IV. 5 edição. Rio de Janeiro:Forense: 1978.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7 ed. São Paulo:Malheiros. 2007
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Consitucional Positivo**. 18 ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2000.
- SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem cocntitucional**. Rio de Janeiro: Forense.
- TORRES, Ricardo Lobo. **A cidadania multidimensional na era dos direitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- ZYMLER, Benjamin e outros. **Direito Administrativo**. 3 ed. Brasília: Fortium, 2007