

A judicialização de políticas públicas relativas à segurança pública é o melhor caminho?

André Petzhold Dias

Advogado da União. Bacharel pela USP. Mestre em Direito Processual pela USP. Doutorando em Direito Processual pela USP. Professor Universitário.

Resumo: O presente texto tem como objetivo analisar a questão da segurança pública e a qualidade de eventual intervenção do Poder Judiciário na definição das políticas públicas que definem a atuação estatal nesse campo. Para tanto, preliminarmente é feita uma análise histórica do tema, buscando demonstrar sua relação com a origem do Estado. Em seguida, analisa-se a segurança pública a partir do atual ordenamento jurídico. Uma vez definido seu conceito, o estudo foca na intervenção do Poder Judiciário, demonstrando a ineficiência dessa intervenção em razão das características da atuação criminosa, bem como das regras processuais vigentes.

Palavras-chave: Segurança pública. Políticas públicas. Judicialização.

Sumário: **1** Introdução – **2** Do estado de natureza à reunião em sociedade (Estado Político) – **3** Visão atual do Estado Liberal e sua atuação – **4** Segurança pública na CF 88 – Preâmbulo, artigo 5º, 6º e 144 – **5** Características do direito à segurança pública – **6** Políticas Públicas – Conceito, características e consequências de sua formulação e implementação coercitiva pelo Poder Judiciário – **7** Necessidade de constante atualização de políticas de segurança pública – **8** Rigidez das fases procedimentais como incompatibilidade – **9** *Institutional choice* – O Judiciário é a melhor instituição para decidir sobre políticas de segurança pública? – **10** Considerações finais – Referências

1 Introdução

É lugar comum tratar-se doutrinariamente da judicialização das políticas públicas fazendo-se referência aos modelos de Estado e sua evolução: do Estado Liberal, berço do constitucionalismo moderno, ao Estado Social, com a previsão normativa de direitos sociais demonstrando maior preocupação com a igualdade material, e, por fim, o Estado Democrático de Direito, que seria o estágio atual.

O presente estudo terá como ponto de partida a demonstração de que a busca por segurança antecede (e muito) o constitucionalismo moderno, identificado nos marcos da Constituição Americana de 1787,

na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, e na Constituição Francesa de 1791. Os pensadores políticos clássicos a serem citados adiante (Locke, Hobbes e Montesquieu) demonstram que a busca por segurança está na origem da própria sociedade. A propósito, veja-se que tal digressão já foi feita por José Eduardo Faria tratando do tema: “se a segurança dos cidadãos é o sentido da existência do Estado, conforme dizia Hobbes, de que modo encará-lo à luz da atual realidade sócio-econômica marcada por índices crescentes de violência?”.¹

Entretanto, para os objetivos do presente texto, confere-se maior atenção aos Estados Constitucionais modernos, visto que o tema da judicialização das políticas públicas tem como ponto central as competências constitucionais dos três poderes, a efetivação de direitos fundamentais (temas de direito constitucional) e ainda o tratamento dessas questões pelo Judiciário, que, necessariamente, atua por meio de processo (tema de direito processual).

Cumpra observar, porém, que essa comparação histórica da evolução do modelo de Estado com a evolução dos direitos fundamentais em suas três gerações (liberdades individuais, prestações sociais, direitos de solidariedade) se revela um pouco limitada, como se pretende demonstrar nos primeiros capítulos desse trabalho.

Isso porque restará demonstrada a existência de deveres estatais positivos (prestacionais), já no Estado Liberal, dentre os quais está a segurança pública.

Uma vez demonstrada a origem da segurança pública como um dos fundamentos do próprio Estado, pretende-se estudar a natureza jurídica da segurança pública (sua evolução do Estado Liberal — adotado arbitrariamente como marco inicial da pesquisa em razão de sua relevância para o direito constitucional — até os dias atuais), com breve menção a alguns aspectos históricos, para, em seguida, a partir do texto constitucional vigente e da análise doutrinária sobre o tema, verificar o *status* atualmente atribuído a esse dever estatal.

Ato contínuo, usando-se como base as premissas conceituais estabelecidas, bem como o tratamento constitucional do tema, pretende-se

¹ DIAS NETO, 2005, p. 7.

analisar a possibilidade e a utilidade de se judicializar políticas públicas envolvendo o tema “segurança pública”, buscando-se as desvantagens que podem decorrer dessa judicialização.

Diante das constatações feitas no decorrer do trabalho, à luz dessa análise, são apresentadas algumas conclusões que não se propõe a encerrar o debate do tema, mas a fomentá-lo, pois, se nenhuma das instituições agirá com perfeição,² é importante que se saiba de antemão dos efeitos negativos da judicialização do tema.

2 Do estado de natureza à reunião em sociedade (Estado Político)

O tema da segurança sempre esteve intimamente ligado ao conceito de Estado. Não por outro motivo, a segurança é objeto de atenção dos pensadores políticos clássicos. Sendo assim, é válida a menção a algumas de suas ideias para mostrar seus pontos comuns e, com isso, estabelecer algumas premissas.

Iniciando essa análise nas ideias de John Locke, verifica-se que o ser humano se reuniu em sociedade (antes mesmo de existir Estado) como forma de proteger sua vida, sua liberdade e seus bens. Ou seja, a opção por viver em sociedade decorre da busca por segurança:

Se o homem é tão livre no estado de natureza como se tem dito, se ele é o senhor absoluto de sua própria pessoa e de seus bens, igual aos maiores e súdito de ninguém, por que renunciaria a sua liberdade, a este império, para sujeitar-se à dominação e ao controle de qualquer outro poder? A resposta é evidente: ainda que no estado de natureza ele tenha tantos direitos, o gozo deles é muito precário e constantemente exposto às invasões de outros. Todos são tão reis quanto ele, todos são iguais, mas a maior parte não respeita estritamente, nem a igualdade nem a justiça, o que torna o gozo da propriedade que ele possui neste estado muito perigoso e muito inseguro. Isso faz com que ele deseje abandonar esta condição, que, embora livre, está repleta de medos e perigos contínuos; e não é sem razão que ele solicita e deseja se unir em sociedade com outros, que já estão reunidos ou que planejam se unir, visando a salvaguarda mútua de suas vidas, liberdades e bens, o que designo pelo nome geral de propriedade.³

A falta de segurança aproxima as pessoas do estado de natureza. Em um Estado sem segurança pública, não estão os homens sujeitos a

² KOMESAR, 1996, p. 5.

³ LOCKE, 1994, p. 156.

atos de violência uns dos outros? Podendo perder, a qualquer momento, sua vida e seus bens? O cenário de insegurança certamente nos remete aos problemas que Locke identificou no estado de natureza.

Hobbes, na obra clássica “Leviatã”, aponta a necessidade de um Estado Político como forma de organização dos homens para gerar a paz interna em oposição ao indesejado estado de natureza, atribuindo-se ao Estado o poder de “usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comuns”.⁴ Afinal, sem o Estado para regular e fazer valer tais regras, o homem agirá livremente, e *homo homini lupus*.

Também pode se ver na obra de Montesquieu a preocupação com segurança e sua relação com liberdade, assim como a expectativa de que seja fornecida pelo Estado: “A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provem da opinião que cada um tem sobre sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o *governo* seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão”.⁵

Percebe-se, pois, ser antiga a preocupação com a segurança pública, que pode ser inicialmente referido como dever estatal de proteção dos homens contra os outros homens, bem como é antigo o papel do Estado de garanti-la.

Com a evolução do Estado e da sociedade, essa prestação estatal foi se tornando cada vez mais complexa, abrangendo: elaboração de leis penais e processuais penais, Sistema Judiciário de aplicação de leis penais com respeito a garantias individuais (devido processo legal, ampla defesa, contraditório, juiz natural imparcial, entre outras), criação de órgão público responsável pela prevenção ostensiva e pela investigação de crimes pretéritos para fins de efetiva aplicação da lei penal e diversas outras formas de atuação do Estado.

A busca por segurança pode ser vista, portanto, em diversas sociedades anteriores ao Estado Constitucional, ainda que não tivesse a amplitude e complexidade que o sistema de segurança pública tem hoje. Sendo assim, é óbvia a conclusão de que a prestação de segurança (prestação positiva, no sentido de consistir em obrigação de fazer, e não de se

⁴ HOBBS, 2003, p. 148.

⁵ MONTESQUIEU, 2000, p. 168.

omitir) já era devida pelo Estado Liberal, e seu conteúdo será analisado com maior profundidade no capítulo seguinte.

3 Visão atual do Estado Liberal e sua atuação

A análise do Estado Liberal pela doutrina constitucional costuma fazer referência a um Estado absenteísta, pois o grande objetivo da sociedade era a liberdade. Nesse sentido, apenas exemplificativamente:

Podemos destacar então, nesse primeiro momento, na concepção do constitucionalismo liberal, marcado pelo liberalismo clássico, os seguintes valores: individualismo, absenteísmo estatal, valorização da propriedade privada e proteção do indivíduo. Essa perspectiva, para se ter um exemplo, influenciou profundamente as Constituições brasileiras de 1824 e 1891.⁶

No entanto, a conduta do Estado não se esgota em uma abstenção total, pois o Estado Liberal, ao garantir as liberdades individuais, tem essa conduta absenteísta apenas no sentido de não perturbá-la ele mesmo. Isso porque as liberdades públicas, direitos fundamentais de primeira geração (vida, propriedade, direito de ir e vir, por exemplo), geram para o Estado “a tarefa de, preventivamente, evitar que eles sejam desrespeitados, e, também, a de, repressivamente, restaurá-los se violados, inclusive punindo os responsáveis por essa violação”.⁷

É falsa, portanto, a noção de que o Estado Liberal, por ser preocupado com omissões e liberdades (considerados direitos negativos em oposição aos direitos prestacionais), era ausente. Na realidade, desde sua formação, percebe-se no Estado uma conduta presente e atuante. Nas palavras de Cass Sustein:

Most of the so-called negative rights require governmental assistance, not governmental abstention. Those rights cannot exist without public assistance. Consider, for example, the right to private property. As Bentham wrote, “Property and law are born together, and die together. Before laws were made there was no property; take away laws, and property ceases”. In the state of nature, private property cannot exist, at least not in the way that it exists in a free society. In the state of nature, any property “rights” must be protected either through self-help-useful to the strong, not to the weak-or

⁶ LENZA, 2007, p. 40-41. No mesmo sentido, GALDINO (2005, p. 226) constata essa análise superficial comum na doutrina, citando exemplificativamente a obra de Luís Roberto Barroso.

⁷ FERREIRA FILHO, p. 30.

through social norms. This form of protection is far too fragile to support a market economy or indeed the basic independence of citizens. As we know it, private property is both created and protected by law; it requires extensive governmental assistance.⁸

Na verdade o que existe, segundo o autor estadunidense, é verdadeira onipresença da ação estatal,⁹ ainda que se trate de um Estado Liberal, pois, segundo o autor, para se garantir tais liberdades se fazem necessárias inúmeras prestações estatais.

Essa análise de atuação positiva do Estado Liberal, em verdade, não é tão recente como se pensa. Nos arts. 12, 13 e 16 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão fica evidente o reconhecimento da existência de prestações positivas devidas pelo Estado.

O art. 12 dispõe: “A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada”. A menção a uma *força pública*, portanto, deixa claro que o Estado assume o dever de proteger os direitos.

O art. 13, por sua vez, deixa claro que se trata de uma prestação positiva e que, com seu adimplemento, o Estado incorre em custos: “Para manutenção da força pública e para as despesas de Administração, é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades”.

Finalmente, o artigo 16: “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação de poderes não tem constituição”. Nesse dispositivo evidencia-se que não basta apenas prever direitos, ou apenas usar a força para resolver conflitos por meio do processo. Segurança, como se verá, está diretamente relacionada com a real possibilidade de os indivíduos usufruírem seus direitos, pois cabe ao Estado garantir que isso aconteça, por isso tomou para si o monopólio da força. Sem segurança os demais direitos se esvaziam e a busca do bem comum almejada com a lei se torna um objetivo distante. Sem a força estatal, os direitos deixam de existir, mas a força deve ser usada exatamente para que os direitos de cada um sejam respeitados.

⁸ SUSTEIN, 2002, p. 466.

⁹ SUSTEIN, 2002, p. 469.

Como explica Botelho de Mesquita, o Estado precisa ir além, pois não basta o uso da força se esta não for usada para efetiva aplicação da lei, que tem como objetivo último o bem comum:

A neutralidade e independência do Estado, assim entendida, se afinam com a concepção de que o fim do processo se identifica com a pacificação dos interesses em conflito e de que essa pacificação se atinge com a simples imposição às partes do resultado do processo, qualquer que ele seja, sem qualquer compromisso com o direito objetivo, esquecendo-se que a mera substituição da violência privada pela força estatal, antes de constituir um fator de paz social, constitui fonte de novas e talvez mais refinadas modalidades de violência.

Ver no Estado tão somente a figura de um pacificador equivale a esquecer os compromissos que ele assumiu, quando chamou a si a função de legislar. Nem nos parece exato dizer que a substituição da violência privada pela força estatal conduza à solução pacífica dos conflitos de interesses, pois a execução de uma sentença nem sempre é pacífica e, quando o é, não o é mais que na aparência.

Com efeito, quando o autor reclama a intervenção do Estado, ele está, na verdade, solicitando a ajuda de uma força muitíssimo superior à que poderia ele próprio desenvolver, se lhe fosse dado fazer justiça pelas próprias mãos. A solução dos conflitos, portanto, nem por realizar-se processualmente, deixa de ser violenta.

O que importa saber, portanto, não é se, ao fim do processo, o Estado impôs sua pax, mas sim se a ordem imposta processualmente corresponde à ordem prevista na lei. Como salientou muito bem Carnelutti, “non si è detto tutto della legge quando all’analisi ci si trovano i due elementi della fattispecie e della sanzione; resta afferrare il nesso che li unisce. A ciò serve, se non mi inganno, il concetto della promessa”. E acrescenta: “intanto è bene fissare che il processo, di fronte alla violazione del precetto, costituisce l’adempimento della promessa che garantisce la legge”.¹⁰

Conclui-se, portanto, que o Estado, desde o modelo liberal, assumiu obrigações com conteúdo de prestações positivas, e, dentre elas, está a segurança pública, que é definida assim na Constituição Francesa de 1793: “a segurança consiste na proteção concedida pela sociedade a cada um dos seus membros para a conservação da sua pessoa, dos seus direitos e das suas propriedades”.

Mesmo esse conceito tendo sido elaborado há mais de dois séculos, permanece atual, visto que continua válido, embora possa ser considerado

¹⁰ MESQUITA, 2005, p. 78/79.

incompleto para a realidade hodierna. Todavia, sendo esse um conceito histórico, mostra-se necessária uma investigação sobre o atual conceito de segurança, a ser feito nas linhas que seguem.

4 Segurança pública na CF 88 – Preâmbulo, artigos 5º, 6º e 144

Esse relevante valor¹¹ não foi deixado de lado pela Constituinte brasileira de 1988. A segurança, primeiramente, é colocada como objetivo do Estado e como valor supremo no Preâmbulo do texto constitucional: “Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos”.

Além do Preâmbulo, o artigo 5º, no *caput*, também menciona a segurança ao lado de outros direitos: “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”.

Sendo assim, além de ser um valor, a segurança foi prevista também como direito, ao lado das liberdades individuais, ou seja, como direito fundamental de primeira geração. Não por que isso implica em uma omissão do Estado, mas por que sem o aparato da segurança pública os demais direitos ficam completamente esvaziados, conforme demonstrado acima. A segurança pública constitui, então, um pressuposto imprescindível para o pleno exercício do direito à vida, à liberdade e à propriedade.¹²

No artigo 6º, a Constituição prevê, novamente, o direito à segurança, mas agora no rol dos direitos sociais: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. O conteúdo desse direito será aprofundado a seguir, visto de portador de conteúdo diverso de seu homônimo do artigo anterior.

Por derradeiro, surge a expressão segurança pública (pela primeira vez a segurança recebe esse adjetivo), inicialmente como nome de capítulo, e, em seguida, como atividade estatal. Importante mencionar sua

¹¹ Conforme se verá no decorrer desse estudo, a segurança é um valor, mas não é apenas um valor.

¹² Nesse sentido, SUSTEIN, 2002, p. 469.

localização no corpo da Constituição: é nome Capítulo III do Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas) e conteúdo desse capítulo.

José Afonso da Silva explica essa utilização polissêmica do termo:

Na teoria jurídica, a palavra “segurança” assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica. “Segurança jurídica” consiste na garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez envolvidos em determinada relação jurídica, essa se mantém estável, mesmo se se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu. “Segurança social” significa previsão de vários meios que garantam aos indivíduos e suas famílias condições sociais dignas; tais meios se revelam basicamente como conjunto de direitos sociais. A constituição, nesse sentido, preferiu o espanholismo “seguridade social”, como vimos antes. “Segurança nacional” refere-se às condições básicas de defesa do Estado. Segurança pública é a manutenção da ordem pública interna.¹³

Como sabido, o foco do presente trabalho é a segurança pública, conceituada acima como manutenção da ordem pública interna, e tida como necessária para a defesa do Estado e das instituições democráticas, conforme se extrai da análise topológica do termo. Sendo assim, apesar de reconhecer a importância da segurança jurídica e da segurança social,¹⁴ o presente trabalho deixa de abordar tais temas.

Ainda com base na lição de José Afonso da Silva, é possível aprofundar a análise do instituto jurídico:

A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses.¹⁵

¹³ SILVA, 2005, p. 777.

¹⁴ Discordando do conteúdo de segurança social previsto no artigo 6º: “Outro ponto fundamental fora a dupla referência à segurança tanto no rol de direitos individuais (art. 5º, CF) quanto no rol de direitos sociais (art. 6º, CF). No primeiro caso, da segurança pessoal ou individual, a previsão remonta à nossa primeira Constituição, o texto outorgado de 1824 (art. 179), ainda sob a égide do Império. A previsão da segurança como direito social — eis a constitucionalização concreta de um direito fundamental à segurança pública — é, no entanto, uma novidade jamais vista até então no constitucionalismo brasileiro” (LINS, 2011, p. 181).

¹⁵ SILVA, 2005, p. 778.

Esta é, portanto, a situação a ser alcançada, enquanto objetivo mencionado no texto constitucional (*vide* Preâmbulo). E isso se dará, principalmente, com o exercício da atividade policial.^{16 17} Digno de menção, também, o conceito de segurança pública a que chegou Rodrigo Vilardi, elaborado em estudo específico sobre o tema:

Segurança pública, em termos conceituais, após uma breve abordagem da evolução de seu significado no processo histórico e a comparação com as atuais visões acerca da questão, foi conceituada como “um estado de ausência ou risco iminente de ocorrência de infrações penais ou atos infracionais e de percepção dessa circunstância por parte dos integrantes da sociedade”, sendo resultado, ainda, que ela, em conjunto com a tranquilidade e a salubridade pública, forma a tríade dos aspectos da ordem pública, que é a situação de convivência social pacífica entre os cidadãos.¹⁸

A atividade policial acima referida também foi analisada por José Afonso da Silva, interpretando o artigo 144 da Constituição:

Na sua dinâmica, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas. Segundo a Constituição, a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública da incolumidade das pessoas e do patrimônio através da polícia federal, da polícia rodoviária federal, da polícia ferroviária federal, das polícias civis, das polícias militares e corpos de bombeiros militares (art. 144).¹⁹

Tratando do tema, Pedro Lenza explica:

A atividade policial divide-se, então, em duas grandes áreas: administrativa e judiciária. A polícia administrativa (polícia preventiva, ou ostensiva) atua preventivamente, evitando que o crime aconteça, na área do ilícito administrativo.

¹⁶ Por mais óbvio que pareça, segurança pública tem relação com a prevenção e repressão de delitos penais e atos infracionais. E, por força do inafastável princípio da legalidade, apenas o poder legislativo tem competência constitucional para definir as condutas típicas (que constituam delitos penais ou atos infracionais) e abrandar ou tornar mais severas as penas. Nem o executivo, por força da vedação de edição de medidas provisórias sobre direito penal, nem o Judiciário não tem competência constitucional. E sem dúvida nenhuma, a legislação penal é parte integrante do sistema de segurança pública. Mas por não poder ser objeto de adjudicação da forma como aqui tratada, esse aspecto não será objeto de maiores investigações.

¹⁷ Não consiste em objetivo do presente texto analisar outras formas de atuação estatal que, indiretamente, impliquem no aumento da segurança pública, como políticas que confirmam ao cidadão melhores condições de vida, desincentivando a prática de crimes, visto que estas não tem como objetivo direto o incremento da segurança pública.

¹⁸ VILARDI, 2010, f. 24.

¹⁹ SILVA, 2005, p. 778.

Já a polícia judiciária (polícia de investigação) atua repressivamente, depois de ocorrido o ilícito penal.²⁰

O texto constitucional, no âmbito estadual, atribui às polícias militares a atividade de policiamento ostensivo, enquanto às civis incumbiu as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais. No âmbito federal, as atividades são exercidas pelas Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal.

É correto afirmar, então, que a segurança pública não é apenas um valor ou um objetivo a ser perseguido. A segurança pública também pode ser considerada como direito (a partir da leitura do artigo 5º da Carta Política), e, ainda, como um serviço público (enquanto atividade estatal prevista no artigo 144). Em obra anterior à Constituição de 88, Cretella Junior cita o conceito de serviço público com apoio na doutrina de Rui Cirne Lima: “Serviço público é todo o serviço existencial, relativamente à sociedade ou, pelo menos, assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem se prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa”.²¹

Odete Medauar, por sua vez, em obra contemporânea ao texto constitucional vigente, elaborou conceito mais restrito, que não chega a ser divergente:

Serviço Público, como um capítulo do direito administrativo, diz respeito à atividade realizada no âmbito das atribuições da Administração, inserida no Executivo. E refere-se à atividade prestacional em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva [...].²²

Tendo em vista a ausência de carga normativa do valor exposto no Preâmbulo,²³ podemos dizer que a segurança pública tem dupla caracterização, o que é confirmado por Rodrigo Vilardi:

No mesmo sentido, foi identificada a dupla natureza jurídica da segurança pública. A primeira, como direito fundamental que integra em seu conteúdo, em regra, o total respeito aos demais direitos em razão de seu caráter instrumental, e a segunda, como serviço público, que permite um melhor

²⁰ LENZA, 2007, p. 644.

²¹ CRETELLA JR., 1967, p. 255.

²² MEDAUAR, 2001, p. 368.

²³ ADI nº 2.076, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 15.08.2002, Plenário, DJ, 08 ago. 2003.

relacionamento com os princípios democráticos de direito e controle pelo poder judiciário, além de ressaltar seu caráter de prestação positiva, no sentido de concretização de atos com o objetivo de garantir o direito à segurança pública dos integrantes da sociedade e não apenas atuar para posterior responsabilização penal.²⁴

Podemos afirmar, por enquanto que, de acordo com o direito positivo vigente, segurança pública, além de valor supremo e objetivo, é direito fundamental, bem como é, também, um serviço público concretizado por meio das atividades policiais.

Em se tratando de estudo voltado à justiciabilidade, o foco deve se voltar para a segurança jurídica enquanto direito. De rigor, pois, uma análise do direito à segurança pública, para, a partir de suas características, verificar qual o tratamento que deve receber do Judiciário quando da sua tutela.

5 Características do direito à segurança pública

Uma primeira característica da segurança pública reside em sua fundamentalidade. Essa característica não decorre apenas de sua inclusão no *caput* do artigo 5º da Carta Política. A partir do conceito de fundamentalidade de um direito elaborado por Paulo Gustavo Gonet Branco, constata-se que a segurança pública reúne todas as características, de modo que é correto tratá-la como tal: é um direito universal, evolui com a história, é inalienável e indisponível, tem previsão em norma constitucional, vincula os três poderes e tem aplicabilidade imediata.²⁵

Analizando conceitos de fundamentalidade elaborados por outros autores, José Hugo de Alencar Linard Filho também conclui pela fundamentalidade do direito à segurança pública, mencionando ainda outros fatores além daqueles elencados por Paulo Gonet: é corolário da fórmula de Estado Democrático de Direito, advém do elo entre ela e o regime republicano, e se mostra indispensável para a normalidade do Estado, das instituições democráticas e das relações interpessoais e comunitárias na sociedade.²⁶

²⁴ VILARDI, 2010, f. 24-25.

²⁵ MENDES, 2009, f. 269-286.

²⁶ LINARD FILHO, 2009, f. 86-87.

Firmada sua primeira característica, ser um direito fundamental, é necessário também analisá-la a partir de seu titular: toda a sociedade. Isso se percebe não só na segurança enquanto direito, mas também na qualidade de serviço público a partir de seus destinatários e do modo de prestação, que é *uti universi*.

Apesar dessa titularidade coletiva, Ada Pellegrini afirma que a segurança pública não pode ser tratada como interesse difuso:

Mas, como foi agudamente observado por Villone, nem todos os interesses metaindividuais configuram interesses difusos. O interesse à ordem pública, à defesa comum ou à segurança pública, por exemplo, conquanto seja indiscutivelmente um interesse suprasubjetivo, não é considerado interesse difuso, como o é, ao contrário, o interesse à defesa do ambiente e das cidades, à defesa do consumidor, à informação correta e completa, à lisura financeira ou bancária, à integração pacífica das diversas componentes raciais e sociais, etc. A diferença reside no fato de que a ordem pública (ou a segurança pública, ou a defesa comum) constitui interesse de que todos compartilham. O único problema que esses interesses podem suscitar situa-se na perspectiva clássica do conflito autoridade x indivíduo. Mas sempre no pressuposto de que a ordem pública deva, em princípio, ser salvaguardada, de modo que, ao menos teoricamente, no Estado de Direito não haveria propriamente contraste entre os valores segurança e liberdade, por ser pacífica a aceitação do princípio de que as liberdades devem ser exercidas respeitando-se a segurança social. [...] Enfim, como se observou, o interesse difuso caracteriza-se por sua ampla área de “conflitualità”. Conflituosidade, essa, que não se coloca necessariamente ou apenas no clássico contraste indivíduo x autoridade, mas que é típica das escolhas políticas.

Entretanto, para Carreira Alvim, o direito à segurança pública pode sim ser considerado como direito difuso:

Se o direito à segurança é um dos direitos fundamentais inscritos no art. 5º, caput, da CF/1988, e um direito inviolável, tanto quanto os direitos à vida e à liberdade, não cabe discussão se os indivíduos globalmente considerados têm um verdadeiro direito em face do Estado —, direito à segurança —, a não ser que se leia pelo avesso o preceito constitucional; e não se tratando de um direito potestativo, fica evidente que, ao direito dos indivíduos à segurança, corresponde o dever do Estado de prestar-lhes essa segurança. Assim, se o Estado (Poder Público) não tem o dever de garantir a segurança pessoal aos brasileiros, considerados *uti singuli* —, pois seria impossível destinar um guarda para proteger cada brasileiro —, têm-no, considerados *uti universi*, tratando-se de um direito difuso à segurança, mas, nem por isso, menos concreto do que o direito subjetivo individualizado.

Como os direitos difusos gozam de proteção legal (art. 129, III, da CF/1988 e art. 81, I, do CDC), fica evidente que essa garantia se estende ao próprio direito à segurança —, gerando o dever do Estado de prestá-la —, e que, uma vez violado pela omissão do Poder Público, faz incidir o disposto no art. 5º, XXXV, da CF/1988, garantidor do acesso à Justiça e instrumento de cidadania. Seria um absurdo, por exemplo, que a poluição atmosférica numa favela autorizasse o ajuizamento de uma ação civil pública para fazer cessar os danos à saúde dos favelistas, e a atividade marginal do tráfico de drogas, que põe em risco permanente o seu direito à vida, não o autorizasse. Fosse assim, o direito à saúde que, apesar de ser direito de todos e dever do Estado (art. 196 da CF/88) estar-se-ia sobrepondo ao direito à vida, ou à preservação da vida, que é o mais importante direito fundamental do ser humano, cuja garantia se assenta na segurança.²⁷

Tendo como ponto de partida a lição de Carreira Alvim, que é acolhida por Linard Filho com base nessa opinião e na de outros autores, é possível a judicialização da segurança pública (ou melhor, das políticas públicas envolvendo segurança pública) considerando seu caráter difuso. Cite-se a lição de Linard:

Santin (2004, p. 80), não desconhecendo a relação do direito à segurança pública com cada geração ou dimensão dos direitos humanos, considera-o um direito predominantemente de caráter difuso, com características de direito humano. Tal posição parece sustentar-se nas características de transindividualidade, indivisibilidade e de solidariedade presentes no direito à segurança pública.²⁸

Tal posição foi confirmada pela jurisprudência ao conferir tratamento processual de direito difuso, permitindo sua judicialização via ação civil pública. Sim, pois, a possibilidade de judicialização já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal que, reformando acórdão do Tribunal de Justiça do Paraná, concluiu pela possibilidade de, judicialmente, condenar o Estado a contratar servidores e lhes fornecer condições de trabalho, sem que isso violasse a harmonia entre os poderes, sendo, pois, um pedido possível e um direito exigível judicialmente pela via processual coletiva:

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão que, em ação civil pública, extinguiu o processo sem resolução de mérito, cuja é a seguinte:

²⁷ ALVIM, 2005, p. 50.

²⁸ LINARD FILHO, 2009, f. 91.

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SEGURANÇA PÚBLICA. INCUMBÊNCIA AO PODER EXECUTIVO DE NOMEAÇÃO DE DELEGADOS, INVESTIGADORES E ESCRIVÃES. FORNECIMENTO DE RECURSOS PARA AS ATIVIDADES-FIM. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS TRÊS PODERES. (fl. 186). 2. Nas razões do recurso extraordinário, sustenta-se ofensa ao artigo 2º da Constituição Federal. 3. Inadmitido o recurso na origem, subiram os autos em virtude do provimento do AI 611.381/PR (fls. 275). 4. O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso (fls. 286-289). 5. Assiste razão à parte recorrente. O acórdão recorrido, ao concluir pela impossibilidade jurídica do pedido, pois desconforme com as normas jurídicas vigentes ou esteja expressamente vedado pelo direito positivo, mormente quando se tratar de princípio constitucional, como retrata o caso em exame — princípio da independência dos poderes —, previsto no art. 2º da Constituição Federal, divergiu da jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal. 6. Assim, não prospera o argumento de que a imposição de obrigação de fazer ao Poder Executivo violaria o princípio constitucional da separação de poderes. [...] 7. Dessa forma, dou provimento ao recurso extraordinário, com fundamento no art. 557, §1º-A, do Código de Processo Civil, para determinar o retorno dos autos ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná para apreciação do recurso de apelação, afastado o óbice que ensejou a extinção do processo sem resolução de mérito. (nº 559.646/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 31.03.2011, *DJe*-067, 08 abr. 2011)

Ainda que exista divergência doutrinária, os fatos (consubstanciados na jurisprudência do órgão de cúpula do Poder Judiciário) não devem ser ignorados. Se foi reconhecida a possibilidade de judicialização do tema, inafastável a conclusão de que é possível ao Judiciário tratar de políticas públicas envolvendo o direito à segurança pública.

Superada a questão da possibilidade, passa-se à questão da utilidade. Pergunta-se: essa intervenção judicial em políticas públicas de segurança pública produz bons resultados? Seria o Judiciário o melhor *locus* de decisão para esse caso? Seria o Judiciário a instituição que produziria a melhor decisão? Afinal, como explica Badin, existem outras instituições que podem tomar essa decisão, e por meio de um processo decisório diverso do adjudicatório.²⁹

²⁹ “[A]s três grandes instituições que primeiro se apresentam à nossa escolha no estado democrático de direito, laico e capitalista são o processo político (executivo e legislativo), o processo de trocas (mercado), e o processo adjudicatório (judiciário)” (BADIN, 2011, p. 91).

Como o tema do trabalho se restringe à análise da intervenção judicial nas políticas de segurança pública, as demais possibilidades são apenas objeto de menção, visto que não constituem objeto de estudo no presente texto.

Passando para a solução adjudica, propriamente dita, imperioso considerar que a atuação da jurisdição se dá em um processo judicial cercado de formalidades quanto a diversos aspectos (número de participantes e forma de participação, regime preclusivo, estabilização da demanda, limitação da atuação do juiz pelo pedido da parte, formação de decisão final acobertada pela coisa julgada material), pergunta-se: o Judiciário é a melhor instituição para a formulação e concretização (coercitiva) de políticas públicas?

Para analisar tais aspectos, indispensável um estudo prévio sobre o conceito de políticas públicas. Feito isso será possível um aprofundamento da observação sobre os efeitos de se transferir as decisões referentes às políticas públicas para o poder Judiciário (considerando, principalmente, os limites processuais de atuação do magistrado).

6 Políticas públicas – Conceito, características e consequências de sua formulação e implementação coercitiva pelo Poder Judiciário

A política pública, antes restrita ao campo da ciência política, foi importada recentemente para o plano jurídico, onde recebeu definição (embora interdisciplinar) cunhada com maestria por Maria Paula Dallari Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. [...] As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico.³⁰

³⁰ BUCCI, 2009a, p. 20.

Trata-se de ação governamental claramente dinâmica, como se verifica por suas fases (ou ciclos):

Há, no entanto, proposições de perspectivas mais elaboradas do ciclo de políticas públicas, que especificam momentos e permitem um olhar analítico mais detalhado sobre o processo. Dye (2009, p. 104) identifica os seguintes estágios convencionais do processo político-administrativo: identificar problemas; montar agenda para deliberação; formular propostas de políticas; legitimar políticas; implementar políticas; avaliar políticas. Nessa perspectiva, o foco está no como, não sendo privilegiado o conteúdo das políticas públicas, mas o processo por meio do qual são desenvolvidas, implementadas e *mudadas* (DYE, 2009).³¹

Ou seja, a política pública tem como uma de suas premissas a possibilidade de mudança de rumos. Sim, pois, se na fase de avaliação se perceber que o resultado almejado não foi atingido, é possível modificá-la para adaptá-la às novas necessidades ou a circunstâncias não imaginadas, ou até, eventualmente, a intercorrências surgidas de sua implantação.

A partir dessas premissas (conceito de políticas públicas e fases das políticas públicas), torna-se necessário um contraste de tais necessidades de adaptação com as características da solução dada pela via da judicialização.

Usualmente são citados pela doutrina, como limitadores da atuação do Judiciário nesse campo das políticas públicas em geral (ou como desvantagens da judicialização):

I) Argumentos de ordem político-institucional:

Separação de poderes, com base no art. 2º da Constituição Federal;

Déficit democrático do Poder Judiciário.

Limitações técnicas do Poder Judiciário para apreciação das políticas públicas em toda sua complexidade;

Discricionariiedade administrativa;

II) Argumentos de ordem econômico-financeira:

“reserva do possível”:

Questão da iniciativa das políticas públicas: Poder Executivo (CF, art. 61, §1º, II, “a” e “b”) e Poder Legislativo.³²

³¹ HOMERCHER; BERGUE, 2011, p. 12.

³² BUCCI, 2009b, p. 3-4.

Esses argumentos apresentados como limitadores para o controle de qualquer tipo de política pública obviamente se aplicam a questões de segurança pública. Por óbvio, aplicam-se também às vantagens da solução adjúdice e as respostas a essas críticas.³³

No presente trabalho, porém, o objetivo é trazer novos aspectos para ampliar o debate sobre o tema. E aspectos que impactem, principalmente, em eventual judicialização de políticas públicas de segurança.

Parta-se, então, da característica do dinamismo das políticas públicas (presente em todas as políticas públicas, mas de importância ainda maior no objeto do presente estudo, conforme restará demonstrado).

7 Necessidade de constante atualização de políticas de segurança pública

Conforme restará demonstrado, esse ponto é de suma relevância para as políticas públicas de segurança pública. Aborde-se a questão da rápida evolução do crime.

Há alguns anos o uso de cheques falsificados exigia, por exemplo, preparo da polícia e material específico para o combate dessa atividade. Com a evolução da tecnologia, os hábitos da sociedade mudaram e essa mudança, evidentemente, fez com que os criminosos acompanhassem suas vítimas no processo evolutivo. Hoje o problema maior envolve fraudes com cartões magnéticos ou de *chip*.

A propósito, transcrevem-se algumas breves linhas de Manoel Camassa, que podem ser consideradas proféticas ao prever, por exemplo, o aumento da prática de crimes por telefones celulares há algum tempo (1999):

Toda esta questão torna preocupante o desenvolvimento da criminalidade nos dias que se seguirão, em face de sua prática com a utilização de recursos tecnológicos, que evoluem mundialmente, e com veloz modernização da informática, de maneira que a criminalidade será praticada ao espectro da invisibilidade, ou seja, o agente ou agentes, os meliantes do crime não mais estarão à frente de um microcomputador instalado sobre uma mesa, ou este acomodado numa maleta executiva, a exemplo do “notebook”, como atualmente já ocorre. Mas estarão com tal equipamento camuflado num dos bolsos do paletó, operacionalizado a qualquer distância de tão eficiente maneira,

³³ BUCCI, 2009b, p. 4-6.

que invadirão os dados bancários da conta corrente das vítimas escolhidas, desviando seus ativos financeiros, ou de modo mais eficaz operacionalizando os comércios ilícitos, seja envolvendo drogas, seja os contrabandos mercantis, seja os da invasão da privacidade alheia, seja os delitos de concorrência desleal, aqueles envolvendo sabotagens e a violência à propriedade industrial, e os praticados contra os costumes e os abusos sexuais. Não menos torna-se preocupante o desenvolvimento tecnológico da telefonia celular e do telefone acoplado à TV a cabo, que serão canais, como já o vêm sendo, porém mais modernizados, mais sofisticados, para a prática de crimes das mais diversas naturezas e modalidades. [...] Não há dúvidas, pelo relato até aqui desenvolvido, que tecnologia e criminalidade caminham atualmente de mãos dadas, a última evoluindo a galope da evolução da primeira, influenciada e fortalecida pela utilização da informática, explorada negativamente pela inteligência humana.³⁴

Evidente, pois, que a rápida evolução da criminalidade justifica a constante necessidade de adaptação de políticas públicas de segurança pública. Explique-se, porém, que a evolução tecnológica não é a única causa de necessidade de adaptação. Ignorando qualquer evolução tecnológica, basta pensar no seguinte exemplo. Determinada localidade (um cruzamento, por exemplo) torna-se alvo de criminosos por força da ausência de policiais no local. Caso o comando da polícia desloque homens de seu efetivo para esse cruzamento, os criminosos buscarão outra localidade para praticar o crime, onde o policiamento ostensivo seja menor.

Além disso, é desnecessário dizer que determinadas técnicas atingem bons resultados em algumas localidades, mas não há garantia de que tais resultados serão repetidos, como menciona Rodrigo Vilardi sobre a atuação da polícia com vigilância por meio de videomonitorização.³⁵ Há, portanto, necessidade de constante análise de resultados e, a partir destes, são feitas eventuais reformulações na atividade.

Nesse particular, vale lembrar que o mundo do crime é demasiadamente dinâmico, se adaptando com rapidez aos obstáculos que encontra. Essa constante mutação do crime (seja em razão da tecnologia, seja em razão de outros fatores), é absolutamente incompatível com o instituto da coisa julgada, que tem como característica a imutabilidade.

³⁴ CAMASSA, 1999, p. 226.

³⁵ VILARDI, 2010, f. 27-28.

Vale dizer que a tecnologia também atua em favor do Estado, podendo ser usada como ferramenta para investigação e repressão de delitos. Nesse cenário, eventualmente, uma decisão de contratar mais policiais para fazerem a vigilância de determinado local pode se tornar obsoleta, visto que o trabalho desses homens poderá ser realizado por máquinas com a mesma eficiência ou até com eficiência maior.

Nesse cenário hipotético de evolução, pergunta-se: Quando se saberá se a decisão deve continuar a ser cumprida? Ou será que a decisão deve ser cumprida independentemente de resultados apenas em razão da imutabilidade da coisa julgada e do dever da Administração de cumprir decisões judiciais?

A contratação de peritos com determinados conhecimentos específicos (em falsidades documentais, por exemplo) pode se tornar menos necessária que a contratação de peritos em crimes cibernéticos ou para desarmar explosivos (*vide* a onda de crimes com explosivos em caixa eletrônicos).

Enfim, entendemos que a judicialização dessa política, tendo em vista as rápidas mudanças do cenário social, são incompatíveis com o instituto da coisa julgada.

Da mesma forma, essa rápida evolução do crime se mostra incompatível com a duração razoável do processo, pois o problema que deu causa a uma determinada demanda judicial envolvendo políticas públicas de segurança pode ter se transformado, mudado de lugar, ou até mesmo deixado de existir (por exemplo, em razão da prisão dos autores dos delitos), o que torna pouco recomendável a judicialização da questão, considerando, principalmente, o longo tempo necessário para o julgamento de questão de tamanha complexidade.

8 Rigidez das fases procedimentais como incompatibilidade

Além da duração do processo e da definitividade, acima citadas, a rigidez do sistema preclusivo no processo civil brasileiro, que também vigora nas ações coletivas, impede que eventuais alterações no cenário fático sejam admitidas no processo, sob pena de violação ao princípio do contraditório, da ampla defesa e da estabilização da demanda.

Admitida a flexibilização das regras de estabilização da demanda, eventuais alterações dos elementos da ação (causa se pedir e pedido,

principalmente), implicariam em dilação excessiva do processo. Sim, pois, para fins de obediência ao devido processo legal constitucional, que protege os princípios do contraditório e da ampla defesa, isso implicaria em tornar necessária a concessão de sucessivas oportunidades de manifestação das partes a cada modificação da causa de pedir ou do pedido, o que colidiria frontalmente com outro princípio processual: o da razoável duração do processo, que também foi previsto como direito fundamental no artigo 5º, LXXVIII, da Lei Maior.

Eduardo José da Fonseca Costa, magistrado que percebeu as dificuldades da função judicante em tais casos (tratando genericamente de políticas públicas), sugeriu a calendarização, como forma de flexibilização procedimental, inspirando-se no processo civil americano, mencionando que tal instituto tem como função fixar para as partes uma expectativa temporal para a prolação da sentença (e prática de determinados atos processuais).³⁶

Diante de todas essas considerações, é irresistível associar esse tipo de acordo ao instituto da “calendarização processual” (*timing of the procedural steps*). [...] *Grosso modo*, a calendarização significa uma delimitação imediata de uma expectativa temporal para a prolação da sentença (*dead-line*), a fim de que todas as etapas do procedimento sejam orientadas em função dessa expectativa. Com isso, elabora-se um calendário ou tabela temporal (*timetable*) de toda a fase de conhecimento e se ganha tempo não remetendo os autos à conclusão para despacho e publicação na imprensa. Como se vê, trata-se de uma técnica de *gestão* do tempo processual, em que uma tutela jurisdicional mais racional e célere é prestada mediante flexibilização procedimental negociada entre as partes.

A necessidade de flexibilização, na realidade, demonstra que o instrumento utilizado pelo Judiciário para o exercício de seu mister é inadequado para tratar do tema, por isso se sugere a flexibilização. Daí se extrai a conclusão que o arcabouço normativo vigente não é apto a produzir resultados satisfatórios no julgamento desse tipo de causa (que tenha como objeto a formulação e implementação de políticas públicas).

Eis, portanto, outro aspecto que torna pouco recomendável a judicialização de políticas públicas de segurança. As normas processuais impedem a adaptação do processo a alterações fáticas.

³⁶ COSTA, 2012, p. 39.

9 *Institutional choice* – O Judiciário é a melhor instituição para decidir sobre políticas de segurança pública?

Como mencionado *supra*, é cediço que nenhuma instituição é capaz de produzir soluções perfeitas no campo das escolhas que envolvem políticas públicas. Sendo assim, em vez de se analisar a possibilidade de cada instituição formular e implementar a política pública (tendo em vista a atual jurisprudência do excelso pretório que admite a judicialização), parece ser melhor olhar os problemas de cada instituição no exercício desse mister. Somente assim se terá consciência da viabilidade da judicialização, da sua utilidade, ou até mesmo de sua aptidão de produzir um resultado melhor do que aquele que seria produzido caso outra instituição atuasse em seu lugar (ou sem ser sujeito de coerção).

Eis o objetivo do presente estudo: alertar a doutrina sobre desvantagens que talvez não tenham sido relacionadas com a judicialização de políticas públicas. Em nenhum momento se pensou em trazer solução definitiva para tema de tamanha complexidade. O que se buscou apenas, como dito desde o início, foi ampliar o conjunto de informações disponíveis para permitir uma melhor comparação entre as instituições que podem atuar no campo da formulação e implementação de políticas públicas.

E, diante dos problemas aqui verificados na judicialização de políticas públicas que tenham como objeto o incremento da segurança pública, talvez deva ser reanalisada a solução de levar ao Judiciário a questão. Pois se todos os problemas foram levados ao Judiciário, além dos aqui mencionados, talvez surjam novos problemas e menos soluções, como explica Mancuso:

A reavaliação antes referida passa, necessariamente, pela renovada compreensão do que hoje se deva entender por acesso à Justiça, expressão geralmente ubicada à outrance no art. 5º, XXXV da CF, e que, à custa de ser largamente difundida, acabou superdimensionada, perdendo seu genuíno significado, vezo que, com o tempo, foi gerando mais de uma externalidade negativa, sendo a principal delas o fomento à cultura demandista ou judiciarista que grassa entre nós, sobrecarregando a Justiça estatal e, ao fim e ao cabo, desservindo a cidadania, na medida em que desestimula a busca por outros meios, auto e heterocompositivos.³⁷

³⁷ MANCUSO, 2010, p. 11.

10 Considerações finais

No cenário político de crise de identificação dos eleitores com seus representantes, torna-se lugar comum buscar soluções adjudicadas, que teoricamente eliminam, ou, no mínimo, diminuem a influência política nas decisões. Todavia, tal qual os demais poderes, o Judiciário exerce sua atividade por meio do devido processo legal e, em razão da necessidade de segurança jurídica, suas respostas são dotadas de definitividade.

No campo da segurança pública, as definições do rumo a ser seguido pelo Estado não podem dispensar constante revisão, com possibilidade de rápida atuação em sentido diverso do anteriormente definido, caso se faça necessário. Essa pronta possibilidade de modificação, aliada à análise constante de critérios de conveniência e oportunidade que se alteram com grande frequência, é característica da atuação da Administração Pública, que não deve sofrer indevida intervenção em sua atuação.

Is the Judicialization of Public Policies Related to Public Security Issues the Best Path?

Abstract: The present essay aims to analyze the public safety issue and the quality of judicial intervention over the definition of public choices regarding the State action on such area. To reach these goals, the article starts analyzing historic aspects of public safety, willing to demonstrate its relation with the State birth. After that, public safety is analyzed on legal basys. Once its present concept of public safety is defined, the study focusses on judicial intervention over it, showing the inefficiency of such intervention due to crime characteristics as well as due to procedural rules.

Key words: Public safety. Public choice. Judicial intervention.

Referências

ALVIM, J. E. Carreira. Ação civil pública e direito difuso à segurança pública. *Revista de Processo*, v. 124, p. 40, jun. 2005.

BADIN, Arthur Sanchez. Controle judicial das políticas públicas: contribuição ao estudo do tema da judicialização da política pela abordagem da análise institucional comparada de Neil K. Komesar. 2011. 164 f. Dissertação (Mestrado)–Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 104, out. 2009a. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=63051>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 103, set. 2009b. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=62501>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

CAMASSA, Manoel. A tecnologia mudando o perfil da criminalidade. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 25, p. 226, jan. 1999.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em juízo. *Revista de Processo*, v. 212, p. 25, set. 2012

CRETELLA JR., José. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Forense, 1967.

DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GALDINO, Flavio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista Brasileira de Direito Processual*, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 23-47, jul./set. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=41111>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

HOMERCHER, Evandro T.; BERGUE, Sandro Trescastro. Políticas públicas e transparência: reflexões multidisciplinares. *Interesse Público – IP*, São Paulo, ano 13, n. 68, p. 405-422, jul./ago. 2011.

KOMESAR, Neil K. *Imperfect alternatives: choosing institutions in Law, Economics and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 11. ed. São Paulo: Método, 2007.

LINARD FILHO, José Hugo de Alencar. Segurança pública e sua nota de fundamentalidade no ordenamento jurídico brasileiro. 2009. 116 f. Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Fortaleza, 2009. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp104760.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

LINS, Bruno Jorge Rijo Lamenha. Breves reflexões sobre segurança pública e permanências autoritárias na Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Brasileira*, v. 1, p. 173, jul. 2011.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=66588>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MESQUITA, José Ignácio Botelho de. Da ação civil. In: MESQUITA, José Ignácio Botelho de. *Teses, estudos e pareceres de processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. v. 1.

MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Muracachco. 2. ed. 2. tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUSTEIN, Cass R. State Action is Always Present. *Chicago Journal of International Law*, n. 3, p. 465-470, 2002.

VILARDI, Rodrigo Garcia. Redução da insegurança pública: política pública de segurança ou política de segurança pública: estudo de caso. 2010. 323 f. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-26092011-110305/publico/Dissertacao_Rodrigo_Garcia_Vilardi_versao_parcial_5861744.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2013.