

CARACTERÍSTICA DE DIREITO OU INTERESSE DIFUSO DA SEGURANÇA PÚBLICA

*Valter Foletto SANTIN**

Sumário: 1. Introdução; 2. Justificativa; 3. Conclusões; Referências.

Resumo: O artigo trata da característica de direito ou interesse difuso da segurança pública, da possibilidade de controle por ação civil pública e legitimidade do Ministério Público.

Abstract: The article is about the right characteristic or diffuse interest of the public safety, of the control possibility for public civil action and legitimacy of the Public Ministry.

Palavras-chaves: Segurança pública; Direito ou interesse difuso; Controle; Ação civil pública; Ministério Público.

Key-words: Public safety; Right or diffuse interest; Control; Public civil action; Public ministry.

1. Introdução

A segurança pública é um dos problemas mais agudos de nossa sociedade atual, mas o Estado e a sociedade não lhe davam a devida importância, provavelmente porque a maioria das vítimas era anônima e desconhecida dos meios de comunicação.

O interesse pelo tema tem aumentado de forma significativa, devido ao maior espaço de divulgação por parte da mídia e atenção dos políticos, principalmente depois das mortes dos prefeitos de Campinas (Antonio da Costa Santos, o Toninho do PT) e de Santo André (Celso Daniel) e do repórter Tim Lopes, da Rede Globo de

* Promotor de Justiça de São Paulo, Mestre e Doutor em Processo pela FADUSP.

Televisão, e dos seqüestros do publicitário Washington Olivetto e do comunicador Silvio Santos e sua filha, nos anos de 2001 e 2002.

Todos os dias os jornais, emissoras de rádio e televisão e outros meios de comunicação noticiam crimes graves, em números sempre crescentes, mostrando o estágio avançado da criminalidade e a sua influência nefasta na vida da população, fase que começa a afetar diretamente a vida de agentes públicos encarregados do combate à criminalidade, como o promotor de justiça Francisco José Lins do Rego Santos, de Belo Horizonte, Minas Gerais, em 2002, e os juízes de direito Antonio José Machado Dias, de Presidente Prudente, interior de São Paulo, e Alexandre Martins de Castro Filho, de Vitória, no Espírito Santo, em 2003, mortos em razão do exercício da função, por assassinos ligados ao crime organizado.

O clima de insegurança pública afeta o país inteiro, especialmente as cidades grandes, colocando em destaque a segurança pública e proporcionando campo fértil para a discussão dos mecanismos públicos de combate à criminalidade, principalmente sobre a eficiência e adequação das atividades públicas de prevenção de crimes. O quadro atual gerou campo fértil para a criação de um novo índice, o chamado “Índice do Medo”, destinado a aferir a sensação de medo da população, numa escala de 0 a 100 pontos, em pesquisa semestral da Fundação Getúlio Vargas. Na pesquisa de novembro de 2002, São Paulo, Salvador e Porto Alegre obtiveram 62 de pontuação. Nas cidades com 30 mil habitantes a pontuação média é de 35 pontos; nas de mais de 10 mil habitantes, 56; nas mais de 800 mil, o índice chega a 59. A média nacional é de 48 pontos.¹

O Estado não atua de forma adequada no combate à criminalidade e o anseio popular clama pela diminuição dos elevados índices de criminalidade, que afetam diretamente a vida das pessoas. A criminalidade não é estática, fato que pressupõe a necessidade de dinamismo na fixação e alteração da política de segurança pública e o seu plano de ação, para a efetiva prestação de serviço de prevenção e combate das práticas delituosas.

O assunto segurança pública é pouco estudado pela doutrina e necessita de uma maior atenção, principalmente para retirar as barreiras da possibilidade de judicialização do tema. Tenho-me dedicado ao tema² e nesta oportunidade será abordada a natureza jurídica da segurança pública, importante para verificação das medidas judiciais cabíveis para a reparação das falhas, a ação cabível e a legitimidade ativa, com a observação de que o objeto deste estudo é restrito.³

¹ Sobre o assunto, vide Bárbara Souza e Luciana Garbin, *SP, Salvador e Porto Alegre: recorde de medo*, O Estado de São Paulo, 04.8.02, Cidades, p. C5. Também: <http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/>.

² Santin, *O Ministério Público na investigação criminal*, p. 217-220; *A participação do Ministério Público e do cidadão na política de segurança pública*, p. 1-8; *Controle judicial da eficiência dos serviços de segurança pública na prevenção e repressão ao crime*, passim.

³ Os argumentos constantes deste trabalho foram desenvolvidos nas minhas obras referidas, especialmente na tese de doutorado *Controle judicial da eficiência dos serviços de segurança pública na prevenção e repressão ao crime*.

2. Justificativa

A ineficiência do sistema de prevenção pública da criminalidade é visível, pelo crescimento dos índices de crimes e da sensação de insegurança. A diminuição da eficiência tem inúmeras causas sociais e relação com o grau de atuação estatal, podendo ser indicado o insuficiente número de homens no policiamento preventivo⁴, da incapacidade de combate adequado do crime⁵, do sentimento de impunidade e omissão do Estado no controle da violência.⁶ O aumento da violência também decorreria do conflito social.⁷

A abordagem do tema tem ligação direta com a realidade, plena aderência ao momento histórico brasileiro, em que a violência e o descontrole da criminalidade afetam a todos, do operário ao agente político, da pessoa simples à mais culta, tanto no ambiente da periferia como dos jardins, das favelas aos condomínios luxuosos. Não é mais possível ficar alheio à discussão sobre segurança pública, sendo necessário o mundo do Direito proporcionar soluções objetivas, que vão além de questões filosóficas. A dificuldade no debate da matéria de segurança pública aumenta pela necessidade da eficiência, um serviço com bom resultado, algo a agregar à segurança pública como qualificativo das diretrizes governamentais, pela exigência de especial grau de serviço, não qualquer serviço de segurança pública (arts. 37, caput, e 144, §7º, da Constituição Federal). Pela sucessão de fatos na sociedade a eficiência da segurança pública transformou-se num valor social importante, com necessidade de intervenção forte do legislador no trabalho normativo, em que a realidade da sociedade tem importância determinante no surgimento de situação que gere a necessidade de normatização de valores considerados essenciais para a melhoria da vida comunitária, dentro de um “mundo da cultura” e na formação do Direito, na relação entre fato, valor e norma, da teoria tridimensional do direito de Miguel Reale.⁸

Pela importância da segurança pública, considerada dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, caput, da Constituição Federal), com determinação do constituinte para a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (§7º), é necessária a definição da sua natureza jurídica, se direito individual, coletivo ou difuso. Anteriormente, já me referi superficialmente à característica de direito coletivo ou difuso à segurança pública, para permitir a atuação do Ministério Público e a promoção da ação civil pública, “em virtude da quantidade e qualidade

⁴ Em São Paulo, em 1999, a cada turno, a cidade era patrulhada por 4 mil homens, embora existissem 27 mil policiais para esse serviço (*Os planos e os crimes*). Em Pernambuco, o aumento do efetivo policial nas ruas e os novos veículos para a segurança pública teriam relação com a redução dos índices de assassinatos no Estado, segundo a diretora da Secretaria da Defesa Social de Pernambuco, Maria Gorete Queiroz (Fábio Guibu, *Impunidade estimula crimes em PE, diz ONG*, Folha de S. Paulo, 15.08.99, p. 3-1).

⁵ José Nêumanne, *O benefício da ignorância*. O Estado de S. Paulo, 18.08.99, p. A2.

⁶ A impunidade e a omissão do Estado seriam os principais fatores de estímulo ao crime na Grande Recife, segundo aponta o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Fábio Guibu, *op. cit.*).

⁷ *O Estado diante da violência*, Folha de S. Paulo, 18.08.99, p. 1-3.

⁸ *Filosofia do Direito*, Saraiva, passim.

dos serviços de segurança pública cuidarem-se de assuntos de evidente interesse coletivo ou difuso⁹, sendo adequada a retomada do tema, desenvolvimento complementar e maior definição jurídica.¹⁰

A complexidade dos valores protegidos pela segurança pública (ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio) indica a presença de características comuns a várias das classificações jurídicas dos direitos ou interesses, porque pode dizer respeito a direito individual (patrimônio pessoal e incolumidade própria) ou a interesse coletivo (patrimônio de um grupo de pessoas, como os poupadores ou mutuários de uma cooperativa de crédito, e incolumidade de uma classe ou grupo de pessoas, como os policiais) ou a interesse difuso (a manutenção da ordem pública, a proteção da propriedade privada dos proprietários de bens em geral e a incolumidade do cidadão).

O ser humano tem interesse de viver em ambiente social ordeiro e que a sua vida, saúde e patrimônio sejam respeitados pelos semelhantes e pelo Estado. Entretanto, há uma predominância do interesse difuso de que estes valores sejam preservados em relação ao indivíduo, ao grupo e todas as pessoas em geral, para a manutenção do equilíbrio da sociedade e da ordem pública, que podem ser alteradas e provocar um retorno ao sistema de autotutela, sob o império da *lei do mais forte*, em substituição à disciplina e solução dos conflitos por meio do Direito e das instituições públicas. Acrescente-se que há valores que são individuais indisponíveis como os direitos à vida, à saúde física e mental, à educação, à liberdade, mas também são considerados direitos difusos.

Note-se que todos têm interesse na disseminação e manutenção dos referidos valores no seio da sociedade, de inegável natureza transindividual, porque vai além do indivíduo e do seu interesse pessoal, dando mostras da característica de indivisibilidade do direito, cuja titularidade é dispersa pela sociedade, conferida a pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, § único, I, do Código de Defesa do Consumidor).

Ademais, os interesses difusos estão inseridos numa concepção de sociedade contemporânea ou pós-moderna, marcada pelo fenômeno de massa, que pressupõe uma maior dimensão de produção, consumo, trabalho e comércio, dano patrimonial ou ambiental e de problemas decorrentes do crescimento descontrolado das cidades. Mauro Cappelletti considera que os aspectos negativos aparecem em contraposição aos aspectos positivos da modernidade, atingindo massas de pessoas, como as lesões aos consumidores, ao meio ambiente, à minoria racial, aos anciões, aos jovens, à exigência tributária indevida. Com o surgimento dos problemas sociais, observa Cappelletti que “o direito logo deve intervir, deve tratar de resolvê-lo, ou de colaborar na resolução do mesmo”, por se cuidar de “direito realista, não um direito abstrato,

⁹ Santin, *A participação do Ministério Público e do cidadão na política de segurança pública*, p. 1-8; *O Ministério Público na investigação criminal*, p. 218.

¹⁰ Em estudo recente J.E. Carreira Alvim considerou como difuso o direito à segurança pública (*Ação civil pública e o direito difuso à segurança pública*, Informativo Incijur, janeiro/2003, n° 42, p. 1-5).

dogmático, direito das nuvens”.¹¹

Na direção destes argumentos sociais, jurídicos e reais, parece-me que o direito à segurança pública tem característica predominante de direito ou interesse difuso, por ser de natureza transindividual, indivisível, de titularidade dispersa entre pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato no interesse geral de recebimento de proteção fornecida pelo Estado na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A condição de interesse difuso proporciona a possibilidade de atuação do Ministério Público no assunto, seja administrativamente, por contatos entre órgãos ou pelo inquérito civil, ou judicialmente, por meio de ação civil pública (art. 89, III, Constituição Federal). A segurança é direito social (art. 6º, CF), incluído no rol dos “interesses sociais” defendidos pelo Ministério Público (art. 87, caput, CF). A participação na fixação da política de segurança pública deve fazer parte da política institucional do Ministério Público, devendo o órgão de acusação ser ouvido pelo Executivo e cobrar providências e medidas efetivas para diminuir a criminalidade e proporcionar maior segurança à população, mesmo porque há previsão legal permitindo à instituição no mínimo sugerir ao Poder competente a adoção de medidas destinadas à prevenção e controle da criminalidade (art. 6º, XVIII, letra “b”, da Lei Complementar Federal 75/93, art. 26, VII, da Lei 8.625/93, e art. 104, VI, Lei Compl. Estadual de São Paulo nº734), sendo evidente que os órgãos públicos devem unir as forças, para o efetivo combate à criminalidade de forma eficiente.

A participação do Ministério Público no processo de prevenção do crime é acentuada em outros países. Em Portugal, o Ministério Público tem a incumbência de “promover e realizar ações de prevenção criminal” (art. 3º, nº1, “i”, da Lei 60/98, Nova Lei Orgânica do Ministério Público), sem prejuízo do trabalho policial. No México, a Procuradoria Geral da República como órgão essencial do Sistema Federal de Justiça e representante dos indivíduos, da sociedade e do Estado, participa das ações de prevenção de delito, para garantir a segurança pública (art. 2º, VII, e art. 10, da Lei Orgânica do Ministério Público). No Peru, o Ministério Público tem a função de velar pela prevenção do delito (art. 1º, da Lei Orgânica do Ministério Público, Decreto Legislativo nº052).

O inquérito civil e a ação civil pública são os principais instrumentos para obtenção de prestação jurisdicional para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos pelo ferimento aos direitos difusos, coletivos e sociais (arts. 87, caput, e 89, III, CF; Lei 7.347/1985; Lei 8.078/1990). A ação civil pública é um mecanismo adequado para a discussão da política e do serviço de segurança pública, pelo objetivo da lide envolver direito ou interesse difuso, sendo possível a análise judicial, sem prejuízo de ação popular, mandado de segurança, mandado de injunção e ação de indenização.

¹¹ *Acesso à Justiça e Tutela dos interesses difusos*, Conferências proferidas em 26 e 27 de novembro de 1984, Revista do Ministério Público – nova fase, v. 1, n. 18, p. 8-26.

Em abono, Rodolfo de Camargo Mancuso aceita a sindicabilidade de atos e omissões do Poder Público, com responsabilização de seus agentes, no caso de ineficiência da consecução da missão de implementação efetiva dos objetivos estabelecidos¹², Fabio Konder Comparato entende possível o desencadeamento de ação de inconstitucionalidade por omissão das políticas públicas¹³ e Luiza Cristina Fonseca Frischeisen defende a “juridicização” e o uso da ação civil pública para a implementação das políticas públicas da ordem social.¹⁴

O pedido deverá ser específico sobre a política pública e o serviço público em discussão.

A razoabilidade e a proporcionalidade devem ter grande aplicação na análise judicial da eficiência dos serviços de segurança pública. A razoabilidade deverá levar em consideração tanto a lógica do razoável (interesses e razões) como a lógica do racional (causa e efeitos), porque para decidir sobre o caminho a percorrer para atingir a finalidade de garantir a segurança pública, o fenômeno da violência e da criminalidade deve ser conhecido, inclusive para interferência na causa. Deverão ser sopesados com razoabilidade os problemas sociais, as suas causas e efeitos, a estrutura policial estatal, os métodos e estratégias de atuação, a estrutura e organização policial, os índices de criminalidade, a redução dos índices de crimes, sucesso possível, grau de eficiência e resultados adequados, a curto, médio e longo prazo. Também devem incidir os norteamientos da proporcionalidade entre a falha e deficiência do serviço de segurança pública e a medida judicial utilizada para a sua correção e reparo.

A decisão deverá estar adaptada e adequada à realidade social e governamental, determinando metas e tarefas factíveis, em consonância com as necessidades públicas e as condições orçamentárias e dos cofres públicos.

A realização da eficiência não será algo de fácil concreção. Será um trabalho constante de busca e adaptação; busca de novos caminhos e alternativas e adaptação do percurso atual. Os métodos e estratégias deverão ser modificados em função dos resultados.

A análise do plano de segurança pública e a sua execução serão temas importantes para verificação do grau de adequação e eficiência dos serviços prestados e a aplicação de provimento judicial com base na razoabilidade.

O devido processo legal deverá ser o balizamento para o controle judicial, por meio da razoabilidade e da proporcionalidade, tendo em vista que no horizonte ilimitado do *substantive due process of law* há campo para a sua colocação como um “genuíno aferidor de justiça nas conflitivas relações protagonizadas pelo Estado, de um lado, os indivíduos e a sociedade, do outro”, conforme antevê Carlos Roberto Siqueira Castro¹⁵.

¹² A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas, p. 735-736.

¹³ Comparato, *op. cit.*, p. .

¹⁴ Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público, Max Limonad, 2000, p. 86/87.

¹⁵ O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova constituição do Brasil, 2ª ed., Forense, p. 386.

A jurisprudência paulista tem caminhado favoravelmente, em ação civil pública, determinando providências pelo Estado, sem a restrição da discricionariedade ou da separação e independências de poderes, podendo ser indicados os seguintes assuntos e julgamentos: 1) inclusão de verba orçamentária para a educação (TJSP, Apel. Civ. 201.109-1, Ribeirão Bonito, 8ª Câmara de Férias G, Rel. Des. Villa da Costa, v.u., j. em 04.02.1994, JTJ 155/98); 2) tratamento de esgoto antes do lançamento aos cursos d'água (TJSP, Ap. Civil 247.809-1/8, Duartina, 8ª Câmara Dir. Publ., Rel. Des. Felipe Ferreira, v.u., j. em 05.06.1996; Ap. Civil 247.518-1/0, Piraju, 2ª Câmara Dir. Publ., Rel. Des. Alves Bevilacqua, m.v., j. em 29.10.1996; Ap. Civ. 47.991-5/3, General Salgado, 1ª Câmara Dir. Publ., v.u., Rel. Luiz Ganzerla, j. em 16.11.1999); 3) regularização de loteamento clandestino (STJ, RESP 194.732-SP, Rel. Min. José Delgado), da própria municipalidade (Ap. Civ. 035.350.5/6-00, São Simão, Rel. Carlos de Carvalho) e de infra-estrutura em loteamento (TJSP, Ap. Civil 71.540-5/7, 2ª Câmara Dir. Publ., Rel. Des. Lineu Peinado, v.u., j. em 10.09.1999); determinação de atendimento da “população de rua” (TJSP, Ap. Civil 61.146-5/0, São Paulo, 2ª Câmara Dir. Público, Rel. Des. Lineu Peinado, v.u., 22.06.1999); 5) execução de transporte ferroviário de forma eficiente, segura e sem permitir transporte irregular (“surf ferroviário”) (TJSP, Ap. Civil 45.028-5/5, São Paulo, 7ª Câmara Dir. Publ., Rel. Des. Guerrieri Rezende, m.v., j. em 09.08.1999).

Também em mandado de segurança a jurisprudência paulista não tem considerado a possibilidade do Estado, por discricionariedade, recusar matrícula de crianças de 6 anos na rede estadual de ensino (TJSP, REC. Ex Officio N.º 51.813-0/9-00, Monte Mor/Capivari, Câmara Esp., Rel. Oetterer Guedes, v.u., 03.8.1998; Ap. Civ. 35.350-5/6, São Simão, 1ª Câmara Dir. Publ., v.u., 10.08.1999, Rel. Carlos de Carvalho; REC. Ex Officio 50.266-0/4-00, do Foro Regional de São Miguel Paulista, São Paulo, Rel. Oetterer Guedes, 17.8.1998).

Conclusões

Tendo em vista tais fatos, concluo:

1) O direito à segurança pública tem característica predominante de direito ou interesse difuso, por ser de natureza transindividual, indivisível, de titularidade dispersa entre pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato no interesse geral de recebimento de proteção fornecida pelo Estado na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

2) O Ministério Público deve inteirar-se da política de segurança pública do Estado, acompanhar o planejamento e execução dos serviços respectivos, e exigir o seu cumprimento, na qualidade de defensor da sociedade e dos direitos individuais indisponíveis, sociais, coletivos e difusos.

3) O Ministério Público é co-legitimado para ação civil pública destinada à

discussão da política e serviço de segurança pública estatal;

4) A ação civil pública e a decisão judicial deverão levar em consideração os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, para o pedido e comando judicial adequado à realidade e ao orçamento;

5) A eficiência da segurança pública pode ser determinada judicialmente.

Referências

ALVIM, J.E. Carreira Alvim. Ação civil pública e o direito difuso à segurança pública, *Informativo Incijur*, janeiro/2003, nº 42, p. 1-5.

AZEVEDO, Eliane. *O Estado de S. Paulo*, 25.04.99. Violência, a cidade com medo, Caderno Especial (H), p. 11.

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça e Tutela dos interesses difusos, Conferências proferidas em 26 e 27 de novembro de 1984. *Revista do Ministério Público – nova fase*, MPRS, Porto Alegre, v. 1, n. 18, p. 8-26.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova constituição do Brasil*. 2a. ed., Rio: Forense.

CENTENO, Ayrton. Porto Alegre tem índices estáveis há cinco anos. *O Estado de S. Paulo*, 25.04.99. Violência, a cidade com medo, Caderno Especial (H). p. 11.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas, *Revista dos Tribunais*, v. 737, p. 11-22.

DUPAS, Gilberto. O Estado diante da violência. *Folha de S. Paulo*, 18.08.99, p. 1-3.

FADEL, Evandro. *O Estado de S. Paulo*, 25.04.99. Violência, a cidade com medo, Caderno Especial (H), p. 11.

FIUME, Rodrigo. 78% foram vítimas de crimes, revela enquête. *O Estado de S. Paulo*, 25.04.99. Violência, a cidade com medo, Caderno Especial (H), p. 8.

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

GUIBU, Fábio. Impunidade estimula crimes em PE, diz ONG. *Folha de S. Paulo*, Caderno São Paulo, 15.08.99, p. 3.1.

MAGALHÃES, Evaldo. O Estado de S. Paulo, 25.04.99. Violência, a cidade com medo, Caderno Especial (H), p. 11.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Édis (coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MANUAL de sobrevivência na cidade. O Estado de S. Paulo, 25.04.99. Violência, a cidade com medo, Caderno Especial (H).

NÊUMANNE, José. O benefício da ignorância. *O Estado de S. Paulo*, 18.08.99, p. A2,

OS PLANOS e os crimes. *O Estado de S. Paulo*, ed. de 09.08.1999, p. A-3.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva.

TALENTO, Biaggio. *O Estado de S. Paulo*, 25.04.99. Violência, a cidade com medo, Caderno Especial (H), p. 11.

SANTIN, Valter Foletto. A Participação do Ministério Público e do Cidadão na Política de Segurança Pública. 13º Congresso Nacional do Ministério Público, de 26 a 29 de outubro de 1.999, em Curitiba - PR. Livro de teses: *O Ministério Público social*. Curitiba: Associação Paranaense do Ministério Público – Confederação Nacional do Ministério Público, 1999, v. 1, t. I, p. 1-8. Também: www.apmp.com.br/juridico/santin.

_____. *O Ministério Público na Investigação Criminal*. Bauru: Edipro, 2001.

_____. *Controle judicial da eficiência dos serviços de segurança pública na prevenção e repressão ao crime*. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2003.

SATO, Sandra. *O Estado de S. Paulo*, 25.04.99. Violência, a cidade com medo, Caderno Especial (H), p. 11.

SECCO, Alexandre. A Polícia Bandida, *Veja*, ed. 1.609, ano 32 nº31, 04.08.99, p. 84-99..