

# A dimensão objetiva do direito fundamental à segurança sob a perspectiva do constitucionalismo luso-brasileiro

Ronny Carvalho da Silva

## RESUMO

O presente artigo trata do direito fundamental à segurança sob a perspectiva do direito constitucional comparado luso-brasileiro, sendo que especificamente versará sobre a análise da dimensão objetiva do referido direito, em contraposição à esfera subjetiva. Buscará a análise da referida dimensão objetiva do direito fundamental à segurança, traçando um estudo comparado entre os enunciados das Constituições de Portugal e do Brasil, a fim de verificar não só o seu conteúdo jurídico, mas, igualmente, o tratamento dado pelo constituinte em relação à proteção e efetivação do direito fundamental à segurança.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional Comparado. Direito Fundamental à Segurança. Dimensão objetiva dos direitos fundamentais.

## The objective dimension of fundamental right to security under constitutionalism perspective Luso-Brazilian

### ABSTRACT

This paper deals with the fundamental right to security from the perspective of comparative constitutional law Luso-Brazilian, will focus specifically on the analysis of the objective dimension of that right, as opposed to the subjective sphere. Seek the analysis of that objective dimension of the fundamental right to security, tracing a comparative study between the utterances of the Constitutions of Portugal and Brazil, to check not only your legal content, but also the treatment given by the Constituent in relation to the protection and enforcement of the fundamental right to security.

**Keywords:** Comparative Constitutional Law. Fundamental right to security. Objective dimension of fundamental rights.

## 1 INTRODUÇÃO

O direito fundamental à segurança possui sua dimensão subjetiva calcada no enunciado jusfundamental do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, no entanto, há outra dimensão do direito fundamental à segurança que é pouco explorada e que merece relevantes considerações, que é o aspecto objetivo de referido direito, calcado no enunciado normativo do artigo 144 da CF/88.

---

Ronny Carvalho da Silva é Mestre em Direito – Universidade de Coimbra. Professor do Curso de Direito da FEATI – Faculdade de Educação, Administração e Tecnologia de Ibaíti/Paraná. Procurador do Município de São José da Boa Vista/Paraná. Contato: ronnyasilva.1981@gmail.com

Tal aspecto objetivo do direito fundamental à segurança, será analisado comparativamente, através de um breve excuro pelo artigo 272º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa. Tal análise tem como objetivo a verificação dos alcances daquela previsão, bem como do tratamento jurídico-constitucional dispensado à segurança na sua conformação objetiva pelos constituintes português e brasileiro.

Ademais, cumpre esclarecer alguns pontos cruciais: Será que esta dimensão objetiva está tão somente ao serviço das esferas subjetivas? Havendo uma resposta positiva, é possível falar-se em uma “subjetivação da esfera objetiva” neste caso? Havendo uma resposta negativa, isto é, as esferas objetivas não “servem” unicamente aos interesses das esferas subjetivas, então, quais outros interesses visam proteger?

Desta análise dos conteúdos jurídicos dos artigos 272º, nº 1, da CRP e 144, *caput*, da CF/88 se pretende, ainda, a aferição comparatística das possibilidades jurídicas abertas pelo constituinte, tentando apreender os aspectos relevantes de cada qual, apontando, se possível, alguma “falha” no tratamento jurídico-constitucional do tema pelo constituinte brasileiro.

## **2 A SEGURANÇA COMO VALOR FUNDAMENTAL DA COMUNIDADE**

Consolidou-se na moderna teoria constitucional a supremacia axiológica dos direitos fundamentais, por meio do reconhecimento de dimensões de direitos fundamentais, que nada mais são que verdadeiras concessões de “posições jurídicas subjetivas individuais”, objetivando-se, com isso, a proteção cimeira da dignidade da pessoa humana.

Ocorre que, embora se verifique toda a relevância dessa dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, há ainda a chamada dimensão objetiva dos direitos fundamentais.

Logicamente que é até mesmo intuitivo que se pense em uma dimensão objetiva que se contraponha à uma dimensão subjetiva, pela qual se possa conformar estas esferas individuais, conferindo-lhes conteúdo mais ou menos determinado no plano constitucional e primordialmente como um comando dirigido ao Estado. Tal “revelação” não passaria de uma afirmação banal, ao passo que não revela nada mais do que uma trivialidade (ANDRADE, 2007).

Portanto, o que se mostra relevante não é a ideia de duas dimensões existentes que venham a se contrapor, com efeito, é preciso saber então, o que de fato significa para um direito fundamental possuir uma dimensão objetiva.

Para já é preciso salientar que uma dimensão objetiva “serve” à esfera subjetiva, como uma “mais-valia” jurídica (cfr. ANDRADE, 2007) para o fim de uma ampla

proteção e conformação prática dos preceitos jusfundamentais conferidos aos indivíduos. Com efeito, a dimensão subjetiva é “reforçada” por categorias jurídicas que impõem verdadeiros “mandamentos constitucionais” ao Estado, para que este atue em conformidade com eles, em prol das esferas individuais.

Nos dizeres de Canotilho (2003), a dimensão objetiva pode ser vista como o que a doutrina amplamente tem chamado por “deveres de proteção” do Estado em relação aos direitos fundamentais, uma vez que compete a ele a salvaguarda das posições jurídicas subjetivas contra violações de toda ordem, seja por ação ou omissão dele próprio – Estado –, seja em razão das violações perpetradas por terceiros.

Assim, o chamado “Estado amigo dos direitos fundamentais” tem por papel primordial a efetivação dos direitos fundamentais, os quais, muitos deles, terão de ser objetivamente “garantidos” por meio do cumprimento de certos e determinados deveres estatais de proteção (*Schutzpflicht*).

No que se refere especificamente ao direito fundamental à segurança, cujas esferas subjetivas estão esculpidas no artigo 27º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e artigo 5º, *caput*, da Constituição brasileira de 1988 (CF/88), as respectivas previsões dos artigos 272º, nº 1, da CRP e 144 da CF/88 tratam das dimensões objetivas do referido direito fundamental à segurança.

Vê-se, logicamente, que a simples retórica argumentativa asseguradora de um “direito à segurança”, isto é, um direito de ser protegido contra agressões de qualquer natureza e terem-se os riscos da sociedade hodierna minimizados, não basta para sua concretização, é preciso que o Estado coloque à disposição dos cidadãos um conjunto de organizações capazes de efetivarem o enunciado jurídico-constitucional, transpondo-o ao campo concreto.

A dimensão objetiva do direito à segurança, conferida pelos artigos 272º, nº 1, da CRP e 144 da CF/88, representam a imposição de deveres objetivos de proteção ao Estado, porque estão a estipular “condutas” que este tomará com o fim de que seja, assim, concretizada uma atividade estatal objetivamente determinada para a proteção de uma esfera subjetiva individual. Trata-se de nítido dever fundamental de proteção, tendo em vista ter o Estado chamado a si o monopólio da autoridade no uso da força legítima (ANDRADE, 2007).

Embora seja essa uma importante contribuição da esfera objetiva, não se esgota nela. Logicamente que a defesa das esferas fundamentais individuais, assim dirigindo-se à proteção da dignidade humana, ocupa lugar central de toda a atividade estatal. Todavia, parece que esse objetivo não pode ser tomado como o único do Estado. Conforme leciona Andrade, 2007, “não se pode pretender que ocorra uma recondução pura e simples de toda a atividade estatal a serviço das dimensões subjetivas”.

Com razão, a dimensão objetiva, para além de servir o indivíduo, ampliando uma proteção que de início é subjetiva, serve, igualmente, à proteção de interesses coletivos ou públicos. Esquecer esta importante parcela dos fins estatais é hiperbolizar

os direitos fundamentais na sua dimensão subjetiva como fundamento último de toda a sua atividade, o que se mostra incorreto.

Não há como negar o caráter relevantíssimo da proteção da segurança para os interesses da coletividade, os quais, *ultima ratio*, são os interesses do próprio Estado, nas suas essenciais atividades.

Portanto, especificamente ao direito à segurança, suas implicações constitucionais vão para além de uma dimensão subjetiva, pois a segurança, indiscutivelmente, é um valor comunitário essencial cuja proteção deve ser dada pelo Estado, com vistas à sua própria existência e no objetivo primário da satisfação de interesses coletivos, na “salvaguarda de uma comunidade” (CASTRO, 2003), não se reportando diretamente a nenhum interesse individual específico (DIMOULIS; MARTINS, 2007), sendo esta, assim, uma “atividade basilar” do Estado (OLIVEIRA, 2006).

Para o fim de se compreender as tarefas do Estado na proteção da segurança é preciso uma análise, ainda que superficial, dos enunciados jurídico-constitucionais dos artigos 272º, nº 1, da CRP e 144, *caput*, CF/88.

### **3 BREVE EXCURSO AOS ARTIGOS 272, Nº 1, DA CRP E 144, CAPUT, DA CF/88**

Com efeito, em ambas as Constituições, a finalidade dos citados dispositivos é apregoar uma vertente funcional do direito à segurança, assim como ambos constituintes enunciam quais organismos – vertente orgânica – serão os responsáveis pela concretização da segurança.

Trata-se, portanto, da dimensão objetiva do direito à segurança, pois que os enunciados normativos estão diretamente dirigidos ao Estado, estabelecendo nítido dever fundamental de proteção, surgindo, assim, um dever jurídico de busca das medidas fáticas e normativas para o fim de conformar a realidade, por meio da atuação da Polícia, a qual é a instituição criada e mantida pelo Estado para exercer, primordialmente, as atividades no campo da segurança.

#### **3.1 O artigo 272º, nº 1, da CRP**

No caso português, a noção constitucional das atividades fáticas para a proteção do direito à segurança engloba três finalidades básicas a serem perseguidas: 1) a “defesa da legalidade democrática”; 2) a “garantia da segurança interna” e; 3) “garantia dos direitos dos cidadãos”.

Essa tríade forma o conjunto de finalidades institucionais da polícia enquanto executora da segurança, entendida agora como o serviço público tendente a dar efetividade à dimensão subjetiva do direito à segurança conforme previsão do artigo 27º, nº 1 da CRP.

Essa atividade a ser desenvolvida pela polícia, portanto, está sujeita a princípios específicos, como a necessária submissão à legalidade em matéria de medidas de polícia (nº 2 do artigo 272º), além da necessidade de que a polícia, para além do respeito ao princípio da legalidade, deve respeito absoluto aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, colocando-se em destaque, desta forma, as posições jurídicas fundamentais dos administrados, sendo tais posições, necessariamente, uma preocupação latente na atuação dos agentes de polícia quando da execução dos atos que lhes são próprios (nº 3, artigo 272º).

Além do mais, sendo a polícia parte integrante da Administração Pública, deverá respeito aos princípios fundamentais previstos no artigo 266º, nº 3, da CRP, dentre os quais destaque para a expressa obediência à “proporcionalidade” como imperativo de atuação dos agentes policiais.

Diferentemente da Constituição brasileira, o constituinte português não faz menção ao termo “segurança pública” para designar o conjunto de atividades desenvolvidas concretamente pelo Estado no campo da segurança. Apenas designa quais as funções a Polícia deverá desempenhar no quadro do constitucionalismo português com o objetivo da concretização do direito à segurança, o qual, como visto, não apenas no que tange à satisfação das esferas subjetivas, no estrito interesse individualmente considerado, mas, igualmente, objetivando a concretização de um “valor fundamental”, cuja proteção é de suma importância para a coletividade.

### ***3.1.1 Defesa da legalidade democrática***

Dentro do articulado constitucional português, a noção de “legalidade democrática” vem em substituição à arcaica noção de “ordem pública”. Trata-se daquela função elementar desde há muito tempo exercida pelas corporações policiais, qual seja, a “manutenção da ordem pública”.

A Constituição Portuguesa não faz referência à “ordem pública”, com efeito, a sua exclusão do texto constitucional e, portanto, dessa noção constitucional de segurança, encontra razão em um sentido historicamente negativo que a “ordem pública” tomou ao longo do regime ditatorial pelo qual passou Portugal. No período que antecedeu à Revolução de Abril de 1974 culminando, posteriormente, com a nova Constituição, muitos abusos foram cometidos supostamente em nome da “preservação da ordem pública” (CASTRO, 2003).

A noção do que historicamente se entendeu por “ordem pública” nasce na trilogia francesa da “tranquilidade, segurança e salubridade”, sendo que referido sentido não foi recepcionado pelo constitucionalismo português a partir de 1976, conforme se pôde depreender do Acórdão nº 489/89 do Tribunal Constitucional de Portugal, assim como no Acórdão nº 583/96, o qual consignou no mesmo sentido, qual seja, a exclusão do conceito de “ordem pública” do contexto constitucional da República portuguesa.

Também em Espanha, a Constituição de 1978 abandona a noção de ordem pública quando define as responsabilidades da polícia, justamente por ter sido utilizada como justificante das medidas autoritárias perpetradas no período imediatamente anterior à nova Constituição (LLOP, 1997; BELLOSO, 1988).

Assim, abandonando a vertente clássica calcada na manutenção da ordem pública, mantém a Polícia sua função fiscalizadora da ordem jurídica, enquanto uma de suas atividades principais, tal qual verificado historicamente, vez que tal atividade já era a atividade principal – senão a única – dentro da noção clássica de polícia do Estado liberal burguês, a quem competia apenas a verificação do cumprimento das leis, evitando-se violações às liberdades e aos direitos de gozo e usufruto do patrimônio, baluartes do pós-absolutismo.

Ocorre que, tendo em vista o abandono da noção clássica de “ordem pública”, essa atividade fiscalizatória policial se dará, portanto, com vistas a uma proteção da “legalidade”, contudo, há um qualificativo que ainda deve ser observado na atividade policial, merecendo proteção, portanto, dessa importante parcela da Administração Pública somente aquela legalidade “democrática”, informada pelo “princípio democrático”, condição necessária para sua existência dentro do arcabouço jurídico-normativo de um Estado de Direito Democrático – *Rechtsstaat* e *Demokratie* – cujo modelo está alicerçado não só nas leis (Estado legalista), mas nos princípios constitucionais (Estado constitucional) e, sobretudo, na soberania popular (*Demokratie*).

Nesse sentido, deve-se entender que a “legalidade democrática” é o conjunto de normas aprovadas pelos órgãos do Estado, constitucionalmente criados e que tenham sido submetidos, na sua formação, ao “sufrágio universal, direto, secreto e periódico” (CANOTILHO, 2003). Conforme salienta Castro, 2000, a legalidade democrática se consubstancia na “proteção das normas jurídicas democraticamente estabelecidas, cuja formação haja obedecido aos princípios e às regras que a Constituição impõe, devendo zelar pelo seu cumprimento.”

Portanto, conforme salienta Sousa, 2002, o mandamento constitucional está aqui no sentido de conferir um dever policial à proteção de toda a ordem jurídica (Constituição, leis em geral), visto que somente assim é que se pode entender o mandamento constitucional, visto que não seria coerente que a polícia protegesse a ordenação infraconstitucional em detrimento da própria Constituição da República.

Não há como negar que, tal como afirma Andrade, 2007, a atividade de fiscalização das leis pela polícia estará, dessa forma, diretamente vinculada à Constituição, a qual é fonte formal e material do princípio democrático, estando somente indiretamente vinculada à lei *stricto sensu*.

Assim, no articulado constitucional português, deve haver uma vinculação da atividade policial à busca pela proteção das esferas jusfundamentais, exigindo, da mesma forma, a intervenção do organismo policial contra as violações verificáveis no cotidiano da sociedade.

### ***3.1.2 Garantia da segurança interna***

Não obstante, a Constituição portuguesa ainda apregoa como missão institucional da Polícia – leia-se, missão da “segurança pública” enquanto serviço desempenhado pelas polícias – a “garantia da segurança interna”.

No caso português, a Lei de Segurança Interna – Lei nº 53/2008 –, em seu artigo 1º, nº 1, dá uma noção e alcance do conceito de segurança interna tomado no direito português, como sendo designativo daquela atividade basilar do Estado com vistas à “garantia da ordem, da segurança e da tranquilidade pública”, bem como da “proteção das pessoas e bens, prevenindo a criminalidade além do asseguramento do normal funcionamento das instituições democráticas, do regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais do cidadão e do respeito pela legalidade democrática”.

Veja-se que se trata de um conceito bem amplo, tudo que se poderia extrair do direito à segurança na sua conformação objetiva enquanto atividade a ser desempenhada pelo Estado fora inserido funcionalmente no âmbito da segurança interna.

Castro, 2003, não concorda com esta noção ampla atribuída à segurança interna pela Lei nº 53/2008. Para a autora a lei trata indissociadamente de conceitos que a Constituição fez questão de tratar apartadamente e que, de fato, guardam sentidos distintos.

Fato é que a Constituição, realmente, enuncia separadamente os conceitos, como visto, compondo uma tríade, todavia, indiscutível, igualmente, a quase impossibilidade de se estabelecerem conceitos estanques e “mecanicistas” das atividades da segurança. Os conceitos se interpenetram porque derivados de uma mesma realidade, que é a segurança em seu sentido material e, como visto, direito que reflete consequências práticas inúmeras, desde o ponto de vista individual ao ponto de vista coletivo, merecendo uma certa flexibilização no estabelecimento dos conceitos, tal como orienta Llop, 1991.

Cediço é pela própria dicção do artigo 1º, nº 1, da Lei de Segurança Interna de Portugal, que a “segurança pública” integra a noção de “segurança interna”. Logo, esta última noção no direito português é mais ampla que a primeira, contrariando o verificado no direito brasileiro, onde a segurança pública assume um papel preponderante e designativo de todas as missões do Estado na seara da segurança. No entanto, acredita-se que não se deve dar importância a tal constatação, vez tratar-se de uma questão meramente terminológica.

Portanto, ao que tudo indica, a segurança interna deve ser tomada como o conceito chave aglutinador e designativo da atividade do Estado a ser desenvolvida, com vistas à proteção da ordem jurídica (legalidade democrática) e das instituições públicas, ou seja, da própria proteção do Estado em si mesmo.

Nesse sentido, o policial que prende uma pessoa que acaba de cometer um roubo, não o faz no interesse da vítima, mas o faz com vistas a dar cumprimento à normas penais exaradas pelo Estado, com o fim de promover a “pacificação social” entre seus integrantes, mantendo a integridade do sistema jurídico e a preservação das instituições jurídicas.

Da mesma forma o policial que cumpre um mandado de prisão passado por uma autoridade judiciária em desfavor de uma pessoa, não o faz senão em cumprimento ao interesse do próprio Estado, em ver respeitadas as instituições democráticas e suas decisões, não guardando nisso interesse individual algum, salvo indiretamente, a depender do caso concreto.

Logo, a conforme conceitua Castro, 2003, “garantia da segurança interna” significa que a polícia deve zelar pela segurança do Estado (*Staatssicherheit*), suas instituições e suas leis (legalidade democrática), desempenhando a atividade policial para o fim da aplicação da lei penal, da lei de trânsito, da lei ambiental etc, salvaguardando-o dos chamados “problemas politicamente sensíveis” que poderiam por em desintegração as instituições democráticas do Estado, atingindo apenas em um segundo momento os cidadãos.

### ***3.1.3 Garantia dos direitos dos cidadãos***

Prevendo no artigo 272º, nº 1, da CRP, a “garantia dos direitos dos cidadãos”, o Constituinte português foi além daquilo que tradicionalmente era tido como atividade de polícia. A “garantia dos direitos dos cidadãos” representa, assim, uma verdadeira mudança de paradigma, porque implica no reconhecimento de que objetivamente se tem como dever constitucional que a Polícia não apenas atue em prol dos interesses coletivos e do próprio Estado, assim como em função do respeito às leis democraticamente estabelecidas, além da proteção das instituições do Estado, mas coloca em relevo, a partir de então, o indivíduo e seus interesses como funções a serem albergadas, igualmente, pela atividade policial.

Em razão disso, conforme leciona Sabadell, 2000, surge, para o indivíduo, um direito de que suas expectativas, quanto à fruição de outros direitos, seja efetivamente albergada pelo Estado, tomando este para si a tutela de “histórias singulares.”

Com efeito, do ponto de vista dos detentores de posições subjetivas jusfundamentais, se passa de um mero direito de defesa (*Abwehrrecht*) que representava basicamente um dever de abstenção do Estado, para um verdadeiro direito de proteção (*Schutzrecht*) o que representa, por outro lado, um dever positivo prestacional do Estado em tutelar os direitos individuais.

No Constitucionalismo português, superada está, portanto, aquela visão que encarava os serviços de polícia apenas em seu caráter restritivo de direitos apenas para o fim de se verem preservadas “esferas coletivas”, no âmbito de supostos “interesses

públicos”, tal qual salientado por Caetano, 1983, para quem a polícia só atuaria na restrição de direitos que, sendo exercitados, colocariam em perigo “interesses gerais” provocadores, assim, de “danos sociais”.

Há que se concordar que tal posição já não pode ser sustentada em razão da previsão constitucional de que à Polícia compete a garantia dos direitos dos cidadãos, incluindo aí, logo, os direitos privados, os quais outrora eram essencialmente tutelados apenas pelos tribunais. Neste sentido, para Andrade, 2007, não há mais que se falar em uma recorribilidade necessária e inafastável aos tribunais para a proteção dos direitos privados uma vez que cabe também aos organismos de segurança a proteção de tais direitos.

A atividade de polícia, portanto, para Castro, 2003, “passa a ter em conta a proteção do indivíduo em si”.

Não importa agora saber da distinção entre direitos públicos indisponíveis e demais tipos de direitos, o que se pode concluir pelo disposto no artigo 272º, nº 1 da CRP é que basta ser um direito para ser protegido pelo Estado, incluindo aí os direitos privados. Portanto, aos serviços de segurança não é lícito se furtarem de um dever de atuação em prol da efetivação de qualquer direito.

Não se deve olvidar, contudo, que a Polícia, assim como toda a Administração Pública, deve obrigatoriamente observância ao princípio da proporcionalidade, significando, com isto, que deverá verificar-se sempre se a atuação policial, em dado momento, é necessária e eficaz para se atingir a proteção do direito visado e que, assim agindo, e em caso de colisão de direitos, aquele direito protegido, naquele caso específico, tenha uma importância de satisfação maior que o outro capaz de justificar a afetação deste.

Não há dúvida, porém, no que se refere aos direitos subjetivos fundamentais, que estes deverão ser protegidos pelo Estado por qualquer meio, inclusive, portanto, e com maior rigor, pela Polícia. No que tange especificamente ao direito subjetivo fundamental à segurança, neste sentido, não é errado afirmar-se que, no caso de zonas com alto índice de criminalidade, se estará permitido exigir a atuação policial, pois ela possui o dever constitucional de zelar e garantir os direitos dos cidadãos, o qual se mostra, naquele local, bastante ameaçado.

Também nesses locais de criminalidade violenta acentuada, demonstrada objetivamente pelos índices estatísticos, não se pode negar o dever de atuação do Estado, o que por outro lado implicará no reconhecimento de “direitos subjetivos” à atuação policial, pois que o núcleo essencial do direito à segurança estará sendo afetado, que como visto, traduz-se em sentimentos e sensações, sendo, com efeito, um bem de ordem “espiritual”, porque sentido de forma abstrata e não mensurável de forma precisa, embora em alguns casos seja possível a sua aferição por meio de índices de criminalidade, mas não se restringindo a estes casos, notadamente em face das tendências atuais de um “medo generalizado” na sociedade globalizada, ou nos dizeres de Bauman, 2008, do “medo líquido”.

A enunciação de que a Polícia deve garantir os direitos dos cidadãos reforça a existência de um nítido “direito subjetivo fundamental à intervenção policial”, pois os serviços de segurança devem prover, agora de forma ativa e diretamente, a efetivação dos direitos fundamentais através de ações concretas e direcionadas especificamente a tal fim.

Assim, a intervenção policial para a “garantia dos direitos dos cidadãos” foi uma inovação do constituinte português, que previu tal garantia como missão institucional dos serviços de segurança. Tal inovação reflete, inquestionavelmente, no reconhecimento de uma nova posição subjetiva fundamental consistente no direito de exigir uma intervenção policial em prol da garantia dos direitos individuais.

### **3.2 O artigo 144, *caput*, da CF/88**

Assim como verificado na Constituição portuguesa, no artigo 272º, nº 1, a Constituição brasileira traz em seu bojo a dimensão objetiva do direito à segurança no seu artigo 144.

Para dar efetividade ao preceito jusfundamental do artigo 5º da CF/88, o constituinte lança mão, neste momento, de um aspecto – como já dito – funcional da segurança, assim entendido como “segurança pública” (*öffentliche Sicherheit*). Essa diz respeito à forma bem como aos aspectos relativos à maneira com que o Estado efetivamente atuará na prossecução de seu fim, qual seja, garantir a segurança dos cidadãos.

A CF/88, artigo 144, assim enuncia: “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”.

No caso brasileiro a noção de “segurança pública” é moldada em um sentido funcional, porque é designativo daquela atividade a ser realizada essencialmente pelas polícias, de diferentes formas, em diferentes contextos e atribuições, visando a proteção da “ordem pública” (que deveria ter sido tomada com o sentido da “legalidade democrática”, tal como visto no constitucionalismo português) e da “incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Portanto, diferente do que ocorre em Portugal, cujo texto constitucional atribui as “funções” diretamente se referindo à “Polícia”, no Brasil são dirigidas ao “exercício da segurança pública”. Através deste “exercício da segurança pública” – designativo de uma parcela da Administração Pública – é que as polícias deverão buscar a “preservação da ordem pública” e a “preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

A segurança pública se afigura no constitucionalismo brasileiro como um conceito amplo, parecendo adotar a postura da doutrina alemã segundo a qual a *öffentliche Sicherheit* é o designativo para a ampla atividade de proteção a ser desenvolvida pelo Estado, seja assegurando direitos individuais dos cidadãos, seja defendendo as instituições do Estado, seja defendendo a própria legalidade democrática. Há, portanto,

uma noção individual e outra coletiva subsumida ao mesmo instituto da segurança pública.<sup>1</sup>

Resumidamente pode-se dizer que no Brasil as funções de polícia cingem-se à “preservação da ordem pública” e à “preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

### ***3.2.1 Preservação da ordem pública***

A noção de ordem pública é aquela elementar, a qual recorrentemente se faz alusão como uma das finalidades de polícia, ao lado da segurança pública. Vemos, assim, que o constituinte brasileiro não rompe com um modelo tradicional de “entender” as funções policiais, ao contrário do que verificamos no constitucionalismo português, conforme salientado.

Nesse sentido tradicional, a ordem pública significa, para Pierro Junior, 2008, um estado de completa normalidade onde o cumprimento da lei e das disposições emanadas das autoridades são integralmente acatadas, sem constrangimentos, pela população. De uma maneira genérica, seria a ausência de perturbações nas relações sociais e de “pacífica convivência social”, conforme Silva, 2007.

Outros, como Sousa, 2002, a tratam como um elemento aglutinador de valores metajurídicos não positivados, ou seja, valores “morais, éticos, sociais, estéticos”, considerados de importância para determinada coletividade, mas não detentoras de *status* jurídico.

O próprio Supremo Tribunal Federal já entendeu que a ordem pública seria um “conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos”, considerados válidos e importantes pela sociedade.<sup>2</sup>

Perfilando entendimento mais coerente, Valmayor, 1990, assim leciona:

A ordem pública somente pode ser uma ordem positiva, estabelecida pelo Direito e não por difusa consciência social que não tenha concreta tradução em normas jurídicas, (...) só haverá uma perturbação da ordem pública se efetivamente haja existido violação de direitos, bens jurídicos ou liberdades dos particulares

---

<sup>1</sup> Cfr. Castro, 2003, contudo, para a autora, a noção de segurança pública adotada pelos alemães é muito ampla e invade o que seria o campo da chamada “segurança interna” na doutrina portuguesa. No Brasil a segurança interna tem outro sentido e conotação. Com efeito, no artigo 85, IV da CF/88, a segurança interna se refere aos crimes de caráter político cometidos por determinados representantes do Estado, diversamente da conotação dada pelo constitucionalismo alemão e português, nos quais a segurança interna nada tem a ver com crimes políticos, mas guardam relação direta com os temas da segurança pública. Na Alemanha, *v.g.*, a *innere Sicherheit* refere-se à segurança do cidadão (*Bürgersicherheit*) e do Estado (*Staatssicherheit*), conforme Sabadell, 2000, sendo que a *öffentliche Sicherheit* seria um campo mais amplo que, além da esfera delimitada pela *innere Sicherheit*, teria sob sua égide a proteção de bens coletivos e difusos.

<sup>2</sup> STF, Sentença estrangeira nº 1023, Suíça, RT, v.148, p.771.

ou se haja sido afetado o exercício das competências públicas reguladas pelo ordenamento jurídico.

Com razão, uma ordem pública que se coadune com as aspirações de uma moderna sociedade democrática é aquela estruturada pela Constituição e pelas leis. Preservar a ordem pública significa, sobretudo, preservar o direito, a ordem juridicamente estruturada, garantir a legalidade. Assim, a ordem pública, em um Estado de Direito Democrático, deve ser tomada como um conjunto de valores a ser extraído do arcabouço jurídico-normativo existente e proveniente das instituições constitucionalmente previstas e democraticamente formadas.<sup>3</sup>

Entendimento contrário a este acaba por privilegiar um regime autoritário, onde a ordem pública prevaleceria sobre as leis e o arcabouço jurídico-normativo instituído, isto é, sobre a própria noção de *Rechtsstaat*, informada, como se sabe, pela juridicidade, o constitucionalismo e os direitos fundamentais, não podendo jamais se cogitar em uma subversão desses vetores.

Assim sendo, parece mais coerente atribuir à “ordem pública” aquela noção que se pode extrair da “legalidade democrática” do constitucionalismo português, enquanto defesa da ordem jurídica constitucional e legal *stricto sensu*, vinculando-se diretamente aos direitos fundamentais prioritariamente. Portanto, somente se justifica a “ordem pública”, na atualidade, se colocado seu sentido na defesa dos direitos dos cidadãos, devendo ser interpretada como a “proteção ao livre exercício dos direitos fundamentais”, como consignou Valmayor, 1990.

No entanto, o conceito anacrônico de ordem pública, sustentada em Hauriou, 1921, a qual seria o sinônimo de uma situação oposta à desordem, paz em oposição à perturbação, ao que parece sendo a que foi – e é – acolhida no direito pátrio como explicitação de seu conceito, ao que tudo indica, não encontra, igualmente, grande similitude com a vertente moderna de um “Estado amigo dos direitos fundamentais”, porque, embora cotidianamente não se verifique uma situação de desordem, a qual, parece, aproxima-se mais de uma situação extremada de quase anarquia, pode-se, ao contrário, verificar-se inúmeras situações de flagrante desrespeito à direitos fundamentais.

Por esta ótica, um conflito entre torcedores em final de jogo teria mais importância para o Estado porque “perturbando a ordem pública”, o que justificaria o emprego maciço de policiais e armamentos de controle de distúrbios civis, para o pronto “restabelecimento da ordem”, do que a violação silenciosa e constante que uma organização criminoso imprime aos moradores de um bairro dominado por narcotraficantes, violando diariamente vários direitos “fundamentais”, como a vida, a liberdade de locomoção, o direito ao livre desenvolvimento da personalidade

---

<sup>3</sup> O Tribunal Constitucional de Portugal pronunciou-se no sentido de a ordem pública, na atualidade, deve ser tida como o “respeito às leis”, v. Acórdão 489/89, de 13 de julho, Relator Conselheiro Martins da Fonseca, *Diário da República*, II série, 1 de fevereiro de 1990.

e, até mesmo, suprimindo em muitos casos a dignidade da pessoa humana até sua completa aniquilação (como as pessoas que são sumariamente executas diariamente em decorrência de dívidas com o tráfico).

Em muitos casos não há uma “perturbação da ordem pública” porque a paz pública ainda vige: podem-se ver as pessoas andando pelas ruas, crianças indo para a escola, condutores trafegando com seus veículo, comércio atuante etc. Mas a “desordem” está subrepticamente estabelecida, pois que, ainda que veladamente, o Estado, suas leis e suas instituições não encontram acatamento e respeito naquela localidade. Portando, apesar da não “visibilidade” de um estado de desordem pública, não se justificaria o trabalho da polícia? Parece que inegavelmente sim.

### ***3.2.2 Preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio***

Outra função policial, determinada nesta cláusula geral de polícia na Constituição brasileira, no exercício da atividade de “segurança pública”, para além da “proteção da ordem pública”, é a “proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Não soa com grande harmonia tal previsão, em um mesmo patamar, de realidades jurídicas tão diferentes. Ora, a pessoa humana é sagrada em si mesma, vez que encerra em si a dignidade que lhe é inerente. A consagração do modelo de direitos fundamentais subjetivos e a exaltação do princípio antropológico como cerne daqueles direitos, vai implicar no reconhecimento da superioridade da personalidade humana inquestionável. Colocar em igualdade as pessoas e o patrimônio como missão da polícia, ao que parece, não se coaduna com um modelo constitucional assente na primazia da dignidade humana.

Pelo que tudo indica a noção trazida pela Constituição brasileira, neste particular, é justamente aquela mais elementar do direito à segurança assegurado desde o advento do Estado polícia (ou, como preferem alguns, Estado guarda-noturno ou ainda Estado *gendarme* para se utilizar de uma terminologia francesa), onde à Polícia competiria unicamente a salvaguarda do cidadão contra agressões e a proteção do patrimônio daqueles que o possuíssem (essencialmente a classe burguesa e a Igreja), sendo estas as suas únicas atividades dentro da lógica liberalista.

A proteção à incolumidade de pessoas e do patrimônio, dentro do articulado constitucional brasileiro, encerra, na verdade, a exata noção material do direito à segurança originariamente previsto nas primeiras constituições do período pós-revolucionário francês. Proteger a pessoa significa proteger as esferas de liberdades, zelando para que esteja a salvo de qualquer perigo. Aliás, a exata noção de incolumidade é esta: proteção da integridade, da inteireza. Com isto quer-se determinar que à polícia caberá essencialmente a proteção física dos indivíduos, contra agressões e violências de todo o gênero.

Nitidamente a atividade policial, assim sendo, reveste-se de caráter penalista-criminal, em nada reportando-se ao direito constitucional, vez que o mandamento

constitucional de que cabe à Polícia a “proteção da incolumidade das pessoas” ressalta unicamente o dever estatal de proteção contra agressões físicas.

No que se refere a incolumidade patrimonial, igualmente se pode perceber que o constituinte brasileiro apenas “reproduz” uma ideia já vertida no modelo liberal clássico de proteção do patrimônio. Como bem se sabe, era o patrimônio, ao lado da liberdade, um dos principais direitos, primordial e inafastável do homem. Cabia, portanto, ao Estado, velar para que o homem, agora livre, gozasse e usufruísse do seu patrimônio da forma que lhe aprouvesse.

É de se notar, novamente, que a noção aqui é eminentemente penalista, pois que a incolumidade será garantida assegurando-se a não turbação patrimonial, dentro daquelas previstas no Código Penal, como furtos, roubos, invasões, esbulhos, danos, etc.

Nesta sua função, bem vistas as coisas, à Polícia fica reservada uma função fiscalizadora da lei penal, tão somente. Inegavelmente, como já igualmente tratado, a aplicação da lei penal não visa primordialmente o indivíduo, mas acima de tudo o próprio Estado, que deseja ver suas ordens acatadas e o sistema jurídico íntegro, em nítida demonstração de poder.

#### **4 ALGUMAS BREVES CONSTATAÇÕES EM COMPARADO ACERCA DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL OBJETIVA DO DIREITO À SEGURANÇA NO CONSTITUCIONALISMO LUSO-BRASILEIRO**

A Constituição portuguesa, ao apregoar que à polícia compete a defesa da legalidade democrática e a garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, nada mais faz que fracionar as responsabilidades do órgão policial, responsabilidades estas que, no conjunto, são identificáveis como pertencentes ao macro conceito de “segurança interna”, entendida agora como um serviço público existente com o propósito de efetivar o direito subjetivo fundamental à segurança.

No caso brasileiro este serviço é designado especificamente e explicitamente como serviços de “segurança pública”, portanto, nesse sentido, é tomado como o macro conceito que a própria Constituição assim elege para designar todas as missões do Estado na seara da segurança. Com efeito, a noção de segurança pública trazida pela CF/88 é expressamente englobante da ordem pública e da proteção dos direitos pessoais, incluindo o direito à proteção do patrimônio.

Nesse sentido funcional, é a polícia o órgão responsável pelo exercício da “segurança”, ou seja, pelo conjunto de valores a serem protegidos e que fazem menção tanto a Constituição portuguesa em seu artigo 272º, nº 1, como a Constituição brasileira no artigo 144.

Ademais, dos enunciados normativos dos artigos 144 da CF/88 e do artigo 272º, nº 1 da CRP, implica ainda na constatação de que a segurança, agora em um sentido funcional, deve ser entendida como o conjunto de atribuições de organismos especificamente criados e mantidos pelo Estado para o desempenho de um serviço público tendente à concretização do direito à segurança na sua perspectiva subjetiva, mencionados no artigo 5º da CF/88 e artigo 27º, nº 1 da CRP.

O direito subjetivo à segurança gera um dever do Estado em provê-la. Neste sentido, se utiliza de um aparato administrativo para tal finalidade, consubstanciado, basicamente, em órgãos de polícia, conforme expressamente faz referência a Constituição portuguesa. Também a Constituição brasileira, ao elaborar uma “lista” dos órgãos da administração pública encarregados de gerir a “segurança”, estrutura o aparato administrativo composto unicamente por órgãos policiais. Logo, em relação aos dispositivos constitucionais dos artigos em comento (art. 144 da CF/88 e 272º, nº 1 da CRP), a segurança é tomada como atividade estatal, essencial e operacionalizada por instituições públicas.

Inegavelmente se pode verificar que o direito à segurança no constitucionalismo lusitano é tomado sob uma perspectiva diversa da adotada no modelo brasileiro, com sentido mais profundo e amplo. Sua proteção vertida funcionalmente no artigo 272º, nº 1, da CRP demonstra uma maior sintonia com os ditames de um Estado protetor (e amigo) dos direitos fundamentais.

Primeiramente porque, ao contrário do Brasil, exclui do texto constitucional a noção de “ordem pública”. Ao abolir tal expressão das finalidades dos serviços de “segurança” a CRP não promove apenas uma “troca de termos a abarcar a mesma realidade” (CASTRO, 2003), sob a ótica meramente formal, mas, com efeito, elege, assim, um novo critério constitucionalmente adequado, atribuindo novo paradigma para a atuação das polícias, qual seja, a proteção da “legalidade democrática”.

O Constituinte brasileiro, ao manter a expressão “ordem pública” anda na contramão. Deveria, como no constitucionalismo português, ter substituído a expressão por outra que melhor representasse a ruptura com arcaicos modelos não recepcionados pelo modelo de Estado Democrático de Direito inaugurado.

Pelo que se pode depreender, a noção de “ordem pública” é obsoleta e não oferece suporte doutrinário capaz de subsidiar a aplicação de modernas teorias dos direitos fundamentais, notadamente após o reconhecimento de sua subjetividade. A afirmação de que se trata de uma “expressão odiosa” (VALMAYOR, 1990) pode ser feita a partir de algumas constatações.

Primeiramente a noção de “ordem pública” mostra-se demasiado ampla, vaga, imprecisa, soma-se a isto sua indeterminabilidade quanto a seu conteúdo, sempre tendencioso a se referir a valores metajurídicos, fora do contexto de um sistema jurídico assim reconhecido. Tais fatores acabam sempre por dar margem a violações de toda a ordem.

Justamente em razão de sua “demasiada abertura”, lembra Castro, 2003, a ordem pública quase sempre, e sem critério algum, é apontada como justificante nas restrições a direitos fundamentais, sempre com vistas, apenas, aos “supostos interesses coletivos”, convertendo-se em instituto à serviço exclusivo da defesa do Estado como fim em si mesmo, de modo “coactiva e autoritária”, além de “antidemocrática”.

Não se pode, portanto, concordar com a ideia de que a Constituição brasileira de 1988, a qual inaugura um novo Estado, assente num regime democrático, constituindo-se em “Estado de Direito Constitucional”, venha a dar prevalência à “ordem pública” como fim em si mesma. É preciso que se dê nova roupagem à “ordem pública” no atual modelo constitucional por meio do conceito trazido pelo constituinte português, qual seja, a “proteção da legalidade democrática”.

Infelizmente o constitucionalismo brasileiro, no que tange à conformação do modelo de proteção do direito à segurança, foi mais tímido, prevendo apenas aquilo que classicamente já era tido como função estatal de segurança dentro da lógica liberalista, ou seja, a proteção de uma “ordem pública”, mesmo permeada pela “carga negativa” trazida do regime que antecedeu a promulgação da Constituição.

Igualmente, merece destaque, a cláusula contida no constitucionalismo português que determina à polícia, como uma de suas funções, a defesa dos direitos dos cidadãos. Através dela uma nova concepção de serviço policial passa ser formada.

Com efeito, a explicitação de um dever de atuação policial em prol dos direitos fundamentais não deixa margem alguma de dúvida quanto a reconhecer-se, por outro lado, um direito subjetivo à intervenção policial, como já amplamente demonstrado.

A partir de então, rompe-se com arcaicas teorias que visualizavam na atividade policial apenas uma vertente restritiva dos direitos, objetivando-se, na sua atuação, apenas a salvaguarda de “interesses públicos”, os quais, de fato, “camuflavam” apenas os interesses do próprio Estado, dentro de uma afirmação de “força e poder”, por meio da legislação penal e outros regulamentos da conduta do cidadão enquanto integrante do corpo social.

Agora o cidadão é visto, percebido e deve ser protegido, ele próprio, em si mesmo, individualmente, em todas as suas necessidades, inclusive e primordialmente em suas necessidades de segurança, pelo Estado e, em muitos casos, contra o Estado através dele próprio.

Veja-se que, ao contrário, a visão do constitucionalismo brasileiro ainda está permeada por uma noção reducionista, pela qual o interesse da segurança estará sempre atrelado ao “social”, por isso a insistência no uso do adjetivo “público” a fim de acentuar a impossibilidade do uso do aparato estatal na seara da segurança para a defesa de direitos estritamente pessoais.

A CRP abandonou igualmente a noção de “segurança pública”, talvez em nítido propósito de demonstrar essa viragem de página, na qual a “segurança”, agora, não é pública tão somente, mas de todos e de cada um ao mesmo tempo.

Portanto tem-se como bem acertada a conceituação de Castro, 2003, caracterizando a atividade de polícia como aquela “que visa a precaução e prevenção do perigo para os interesses gerais assim como para os direitos dos cidadãos.”

A visão funcional da atividade de polícia no constitucionalismo brasileiro, ao contrário, permanece atrelada, por meio de cláusulas tipo “preservação da incolumidade” a preceitos penalistas, sendo que a doutrina identifica esta parcela da atividade estatal como necessária tão somente a possibilitar a manutenção de um “estado antidelitual” (LAZZARINI, 2000).

Neste particular, relevante papel está reservado, nesta seara, ao legislador que, detendo a representatividade democrática do poder político, poderá densificar coerentemente a esfera objetiva do direito à segurança do artigo 144, funcionalizando-a aos direitos subjetivos individuais, alocando o homem e sua dignidade na posição central da atividade policial.

Basta um passar de olhos sobre a legislação para se verificar quão dissonante se apresenta com a realidade constitucional inaugurada pelo documento de 1988. Especialmente relevante se mostra o caso das polícias militares, as quais, conforme a expressa previsão constitucional compete o policiamento ostensivo nos espaços públicos para o fim da “preservação da ordem pública”. A lei que “reorganiza” as polícias militares do Brasil (Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, com alterações introduzidas por último em 1983 e 1984), enumera as funções da polícia militar, sendo elas: a execução do policiamento fardado a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos; atuação de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem; atuação de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas e, por fim, atender à convocação do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem.

Pela simples análise das funções desse organismo policial (Polícia Militar), pode-se verificar quanta ênfase é dada à “ordem pública”. Em nenhum momento foi atribuída expressamente à polícia a defesa dos direitos dos cidadãos e de seus interesses, como ocorre na Lei de Segurança Interna de Portugal (Lei nº 53/2008, de 29 de agosto), cujo artigo 1º, nº 1, define expressamente como uma das funções da polícia “o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos”.

## 5 CONCLUSÃO

Dentro do articulado constitucional luso-brasileiro, pode-se identificar a conformação objetiva dada pelos constituintes ao direito à segurança, por meio dos artigos 272º, nº 1, da CRP e 144, *caput*, da CF/88.

Tais artigos conformam o que se pode denominar por “esferas objetivas” do direito fundamental à segurança. Tal esfera está primordialmente ao serviço das dimensões

subjetivas, em respeito ao primado da dignidade da pessoa humana, embora não se esgote nisso, pois, ainda que primordialmente colocada ao fortalecimento da dimensão subjetiva do direito à segurança, para além de servir ao individual, a segurança configura-se em um “valor comunitário”, cuja proteção recai sobre o Estado, igualmente.

Para o fim, portanto, de proteção das esferas subjetivas e da dimensão social da segurança, o constituinte enumera qual organismo estadual atuará em prol delas e quais serão, assim, suas funções nesse desiderato. Em ambos os países as funções serão desempenhadas pela polícia.

Em Portugal as funções da polícia serão a “defesa da legalidade democrática”, a “garantia da segurança interna” e a “garantia dos direitos dos cidadãos”.

Defender a legalidade democrática significa a proteção das leis elaboradas conforme o princípio democrático, mas também a proteção da própria Constituição. Assim, o trabalho policial passa a ter relevante papel, pois que, primordialmente velará para que não ocorram violações aos direitos fundamentais, não apenas colocando-se ao serviço da lei *stricto sensu*.

Garantir a segurança interna é proteger o Estado e suas instituições, zelando pelo acatamento das leis democráticas e das ordens emanadas pelos órgãos estaduais democraticamente estabelecidos.

A garantia dos direitos dos cidadãos significa a derrocada de arcaicas teorias que viam na atividade de polícia um pendor estritamente restritivo de direitos individuais para a proteção de “bens sociais”, pois coloca a polícia, indiscutivelmente, a serviço da proteção do cidadão.

O “conceito odioso” de ordem pública não mais é utilizado pelo constitucionalismo português, sendo este substituído pelo conceito de “legalidade democrática”, rompendo, dessa forma, com o totalitarismo estatal anterior à Constituição de 1976, que utilizava daquele conceito para justificar medidas violadoras dos direitos dos cidadãos.

No Brasil as funções de polícia são a “preservação da ordem pública” e a “preservação da incolumidade de pessoas e do patrimônio”.

Como se vê, o constituinte de 1988 ainda se manteve atrelado ao conceito arcaico de “ordem pública”, abandonado por constituições como a de Portugal, de 1976, e a da Espanha, de 1978. Tal conceito, em razão de sua tendencial “extrapolação” dos limites estritamente jurídicos, pôde servir – como de fato serviu – à legitimação de atuações restritivas de direitos fundamentais não autorizadas pela Constituição.

Também com isso se revela uma baixa proteção objetiva das esferas subjetivas dos direitos fundamentais, visto que “ordem pública” se reporta essencialmente aos próprios interesses do Estado e a interesses ditos “sociais”.

A própria análise das funções de polícia na legislação infraconstitucional aponta para um déficit da proteção individual, pois que em nenhum momento o legislador faz referência a uma atividade protetora dos direitos dos cidadãos.

Também as funções de “preservação da incolumidade de pessoas e do patrimônio” revelam um caráter estritamente penalista das funções de polícia, colocando este organismo apenas a serviço da fiscalização do cumprimento das normas penais na sociedade, que em última análise representa o próprio interesse do Estado, em ver-se respeitado no seu poder de controle social.

Portanto, inegavelmente, para o fim de uma mais ampla e “constitucionalmente adequada” proteção do direito fundamental à segurança e dos direitos dos cidadãos, o Estado brasileiro deverá promover uma reforma constitucional, através de “Emenda à Constituição”, alterando os dispositivos constitucionais do artigo 144, *caput*, inserindo como funções de polícia a “defesa dos direitos dos cidadãos” e substituindo a noção de “ordem pública” para a de “legalidade democrática”.

Além do mais, será preciso uma reformulação da legislação infraconstitucional em matéria de polícia para o fim de inseri-la na “legalidade democrática”, pois que toda a legislação que trata dessa matéria, basicamente, advêm do período ditatorial, fazendo inserir nas funções policiais a defesa dos direitos dos cidadãos e abolindo a noção de “ordem pública”.

Logicamente não se resolverão todos os problemas, mas acredita-se ser este o primeiro passo para a compreensão, pelos organismos policiais e seus dirigentes e executores, que não estão mais a serviço de um “pseudo interesse público”, mas estritamente das pessoas concretas, situadas, visando sempre a dignidade e o bem-estar de todas elas.

Novas necessidades implicam em novos desafios à administração da segurança pelo Estado. É preciso a revisitação dos padrões, dentro desta nova ordem constitucional, em razão dos desafios da sociedade global e de risco. Embora a segurança estivesse sempre presente desde o advento do constitucionalismo moderno, não pode ser tomado como imutável em sua essência axiológica assim como teleológica. A atualidade imprime novos sentidos.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, J. C. V. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3.ed. Coimbra: Almedina, 2007. 424p.
- BAUMAN, Z. *Medo líquido*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008. 240p.
- BELLOSO, M. J. I. Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 58, p.233-254, 1988.
- CAETANO, M. 1983. *Manual de Direito Administrativo*. t. II. 9.ed. Coimbra: Almedina, 1454p.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003. 1522p.
- CASTRO, C. S. Segurança e legalidade democrática. *Pela Lei e Pela Grei – Revista da GNR*, out.-dez. p.4-8, 2000.

CASTRO, C. S. *A questão das polícias municipais*. Coimbra, Coimbra Editora, 2003. 457p.

DIMOULIS, D.; MARTINS, L. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007. 334p.

HAURIOU, M. *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*. 10.ed. Paris : Recueil Sirey, 1921. 942p.

LAZZARINI, Á. *Temas de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 240p.

LLOP, J. B. Sobre las funciones y organización de las fuerzas de seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones normativas. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 29, Enero-Abril, p.9-49, 1991.

LLOP, J. B. *Policía y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1997. 395p.

OLIVEIRA, J. F. *As políticas de segurança e os modelos de policiamento – a emergência do policiamento de proximidade*. Coimbra: Almedina, 2006. 334p.

PIERRO JUNIOR, M. T. D. *O efetivo exercício da segurança pública*. São Paulo, SP. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, 2008. 139p.

SABADELL, A. L. Segurança pública, prevenção e movimento feminista: uma aproximação ao caso alemão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 8, n. 29, jan.-mar., p.53-67, 2000.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 928p.

SOUSA, A. F. A polícia como garante da ordem e segurança públicas. *Separata da Revista do Ministério Público*, nº 90: 79-89, 2002.

VALMAYOR, J. L. C. F. Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública. *Revista Vasca de administracion pública*, nº 27, Mayo-Agosto, p.9-26, 1990.