



Jus Navigandi  
<http://jus.com.br>

---

# Ação civil pública e direito difuso à segurança pública

<http://jus.com.br/revista/texto/4079>

Publicado em 05/2003

**J. E. Carreira Alvim** (<http://jus.com.br/revista/autor/j-e-carreira-alvim>)

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Direitos fundamentais da pessoa humana - Direitos universais e a geração dos direitos. 3. Deve segurança como garantia do direito à segurança. 4. Direitos fundamentais e deveres institucionais. 5. Direitos difusos e interesses difusos. 6. Interesse legítimo. 7. Direito à segurança e dever de segurança: problemática e solução. 8. Ação civil pública e direito à segurança. 9. Legitimação para agir na ação civil pública para tutela do direito à segurança. 10. Direito difuso à segurança - Efetivação da tutela antecipada - Execução da sentença de mérito. 11. Considerações finais.

---

## 1. Introdução

Nos termos do art. 5º, *caput*, da Constituição, a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País é garantida a inviolabilidade do **direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança** e à propriedade, nos termos do disposto nos incisos I a LXXVII desse art. 5º. Como se não bastasse, estabelece o § 2º do art. 5º que: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem os decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil parte".

Sendo invioláveis o direito à vida, à liberdade e à segurança, o mínimo que se pode exigir do Estado de Direito, numa interpretação sistemática do texto constitucional, é a garantia desses direitos, para que sejam realmente positivados, a fim de que essa Constituição não seja uma simples *folha de papel*.

De todos os bens terrenos, o direito à vida, à liberdade e o à segurança constituem a *santíssima trindade* dos direitos fundamentais da pessoa humana, sem os quais o homem não passa de um prisioneiro da sua própria insegurança, e o Estado de direito, um ente vi incapaz de cumprir os seus objetivos institucionais, fazendo-se cada vez mais presente o *estado marginal*, que amplia cada vez mais seus domínios, descendo o morro para ocupar o asfalto.

O direito à segurança, na verdade, é o direito guardião dos direitos fundamentais, pois sem segurança todos os demais direitos valerão muito pouco ou quase nada, e o chamado Estado de direito se transforma no estado da desordem, da insegurança e do desrespeito à ordem juridicamente constituída.

---

## 2. Direitos fundamentais da pessoa humana - Direitos universais e a geração dos direitos

Na evolução por que passaram os direitos fundamentais, os primeiros universalmente consagrados foram os direitos políticos, denominados *direitos de liberdade* ou direitos de primeira geração. Depois, vieram os direitos sociais, econômicos e culturais, denominados *direitos de igualdade*, denominados direitos de segunda geração. Por fim, eclodiram os direitos à autodeterminação, ao desenvolvimento e ao meio ambiente saudável, denominados *direitos de solidariedade* ou direitos de terceira geração.

No atual estágio dessa evolução, ganham foro de universalidade os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, chamados *direitos humanos fundamentais* ou direitos de quarta geração. <sup>[1]</sup>

É nesse contexto que adquirem especial relevância os direitos sociais das minorias, os direitos econômicos, os direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, convivendo com outros "de notória importância e envergadura", como o direito à vida, à liberdade e à *segurança*, aos quais se aplicam, em face do Estado de direito, os mesmíssimos instrumentos de garantia constitucionalmente previstos para assegurar a sua eficácia, inclusive o acesso à Justiça, nos termos do art. 5º, inciso XXXV.

### 3. Dever de segurança como garantia do direito à segurança

Ao anotar a diferença entre *direitos* e *garantias*, no texto constitucional, registra Rui Barbosa que aqueles são expressões disposições *meramente declaratórias*, que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, enquanto estas são expressões disposições *assecuratórias*, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. [2] Tal enfoque, no entanto, já não corresponde ao moderno constitucionalismo, em que as *garantias* não resultam apenas de limitações do poder estatal, impondo-se, antes, as *prestações positivas* por parte do Estado, na adoção de verdadeiras políticas públicas de segurança, tendentes a assegurar o seu efetivo (e não virtual) exercício dos direitos. [3]

A falta da segurança no Estado de direito [4] afeta não apenas os direitos fundamentais da pessoa humana, mas, principalmente, as instituições públicas, porque também os agentes do Poder Público se sentem acuados na prática de atos próprios do seu ofício, o que acontece com as forças policiais que, criadas para dar segurança à sociedade, não cumprem esse objetivo. [5]

Não há muita diferença entre a situação em que forças militares de outro país ocupem porções do território nacional, e aquela em que forças marginais nacionais igualmente as ocupem, pois, em qualquer caso, falta a autoridade pública e as forças legais só entram mediante combate com os seus ocupantes. Talvez, no dia em que os marginais ocuparem os edifícios públicos, dêem-se conta de serem responsáveis pela segurança que o País vive o clima de uma verdadeira guerra civil. Veja-se, a propósito, notícia veiculada pela imprensa "Comboio do tráfico ataca PMs na Linha Amarela". [6] Veja-se esta outra: "O torcedor Antônio Carlos Machado, de 26 anos, morreu anteontem à noite com um tiro de fuzil no peito disparado por traficantes, quando um ônibus da torcida do Fluminense passava pela Linha Amarela. A 50 metros do local, policiais faziam uma *blitz*." [7] A revista *Época* estampou, na sua edição nº 229, de 7 de outubro de 2002, a seguinte manchete: "O 30 de setembro, uma segunda-feira, entrou para a história do Rio como o dia em que a cidade parou, rendendo-se ao poder do tráfico".

Essa insegurança vem obrigando a sociedade a se organizar para ocupar o espaço que deveria ser ocupado pelo Poder Público, tendo o Fantástico divulgado, no programa de 1º de setembro de 2002, que o condomínio de *Alphaville* tem a seu serviço mais de quinhentos (500) homens para fazer a segurança do condomínio, e em condições de fechar a área em cinco minutos até que chegue a polícia. [8]

Embora a população seja a destinatária dos serviços públicos, é a que mais sofre a sua prestação irregular, porque a falta de segurança afeta esses serviços, tendo a mídia carioca noticiado, inclusive, que empresas de transporte se recusavam a atuar em linhas consideradas perigosas, em face da insegurança gerada pela queima de seus ônibus determinada pelo tráfico.

### 4. Direitos fundamentais e deveres institucionais

É para proteger a vida das pessoas, a sua liberdade, e dar enfim segurança à população que os Estados-membros organizam polícias civil e militar, e para fazer funcionar as instituições, e mantê-las em funcionamento, que a União organiza as Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), de modo que a *segurança dos direitos fundamentais* não é dever deste ou daquele setor do poder político, mas de todos, conjuntamente, porquanto, sem segurança, o próprio poder político fica comprometido. [9]

É preciso não menosprezar a situação colombiana, em que as forças marginais já exercem autoridade sobre o próprio Governo civil, obrigando a renúncia de membros do poder constituído, e assassinando aqueles que não se submetem às suas ordens.

A crítica sempre ouvida, de que as Forças Armadas não estariam preparadas para combater o crime, não tem o menor fundamento em face do texto constitucional, pois, além de se destinarem elas à defesa da Pátria, destinam-se também à *garantia dos poderes constituídos* e, por iniciativa de quais destes, *da lei e da ordem* (art. 142, *caput*, CF). Poderia até não ser em face de crimes praticados isoladamente, mas, não, do crime organizado, verdadeiro *estado marginal*, que afronta os poderes legítimos, minando a sua credibilidade e põe em risco os direitos fundamentais garantidos pela Constituição e a própria credibilidade.

O poder, qualquer que ele seja, político ou apolítico, legítimo ou ilegítimo tende a distender-se até onde lhe permitem suas próprias forças --, que são os seus limites --, pois, apesar de *poder* e *direito* serem dois valores sociais concebidos para se harmonizarem, guarda entre si uma incompatibilidade quase histórica.

### 5. Direitos difusos e interesses difusos - Interesse legítimo

coletivas, mostrou-se de maior alcance, porquanto a sociedade moderna, mais conscientizada, percebeu a existência de uma espécie de categoria de direitos que, "não pertencendo a ninguém, em particular, pertence a todos, em geral", e, como tal, só podem ser defendidos coletivamente. São os denominados direitos difusos --, também chamados transindividuais, metaindividuais ou superindividuais verdadeiros *direitos disseminados*, objeto de gozo individual apenas enquanto seja possível o seu gozo coletivo por todos ou por segmentos sociais. Mas não apenas os direitos se dizem difusos, podendo essa difusão ser relativa também a "interesses", sendo essa razão pela qual o art. 81, I, do Código de Defesa do Consumidor, alude a *direitos* ou "*interesses difusos*", entendendo-se como tais transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato".

Em que pese o esforço desenvolvido pela doutrina nacional, não se tem feito uma distinção razoável entre *direito subjetivo* e *interesse legítimo*, havendo mesmo quem os tome por sinônimos, o que não é correto, porquanto dizem respeito a situações jurídicas distintas com efeitos jurídicos igualmente distintos. No magistério de Alessi, o *direito subjetivo* constitui uma situação jurídica caracterizada por uma garantia legislativa de utilidade substancial e direta para o seu titular, enquanto o *interesse legítimo* constitui uma situação marcada por uma garantia instrumental da legalidade do comportamento administrativo. Se se quiser destacar o lado subjetivo da noção de *interesse legítimo*, deve-se dizer que este interesse é o "reflexo subjetivo da garantia e do comportamento administrativo".

Para Zanobini, a diferença entre o direito subjetivo e o interesse legítimo pode ser encontrada tomando-se como referência a norma de direito objetivo, de modo que o direito subjetivo é "um interesse reconhecido pela ordem jurídica como próprio e exclusivo do titular, e, como tal, por ela protegido de forma direta e imediata". Já o interesse legítimo configura-se como "um interesse intimamente ligado a um interesse público e protegido pelo ordenamento somente através da tutela jurídica deste último", de modo que particulares participam de tais interesses coletivos não *ut singuli*, mas *uti universi*, e não têm nenhum meio para pedir [singularmente] a proteção e tutela". [10]

Portanto, o direito subjetivo é protegido diretamente pela norma jurídica, reconhecendo-o a um titular determinado, enquanto o interesse legítimo, o objeto da tutela não é um direito subjetivo, mas uma situação jurídica traduzida num interesse público, de forma que tutelando esse interesse, a norma jurídica protege, reflexamente, eventuais direitos subjetivos.

Um exemplo esclarecerá melhor as duas situações: a) uma empresa impugna o resultado de uma licitação, porque venceu o certame, mas fora preterida por outra concorrente, e, por isso, pede-lhe seja adjudicado o objeto licitado; b) outra empresa impugna o resultado de uma licitação, porque as normas do edital não foram respeitadas, e, por isso, pede anulação do certame.

Nesses casos, os interesses que movem as empresas na busca da tutela jurisdicional são distintos: a) no primeiro caso, tem a empresa vencido o certame, tem o *direito subjetivo* à adjudicação, devendo o seu objeto ser-lhe atribuído; b) no segundo caso, a empresa não venceu o certame, mas tem *interesse legítimo* em que as regras do edital sejam respeitadas, devendo ser anulada a licitação.

Ambos os interesses, por conseguinte, tanto o interesse juridicamente protegido (*direito subjetivo*) quanto o *interesse legítimo* são de natureza *material*, nada tendo que ver com o legítimo interesse, que é de natureza processual, traduzindo a situação de quem necessita das vias judiciais para evitar ou reparar uma lesão ao direito.

Como se vê, o *direito subjetivo* é uma coisa e o *interesse legítimo* outra, não havendo sinonímia necessária entre ambos.

Para se ter a noção desta distinção, basta considerar que pode alguém estar legitimado para ajuizar determinada demanda e não estar para outra. Assim, o Ministério Público, por exemplo, pode postular a anulação da licitação por desrespeito às regras do concurso como titular de um *interesse legítimo* -- o de que as normas administrativas sejam respeitadas --, mas, não poderia fazê-lo como titular de um *direito subjetivo*, que ele não possui.

Não é comum, na doutrina brasileira e no direito positivo, a referência a interesse legítimo como base da ação transindividual, sendo mais comum a alusão a *interesse difuso*, como no art. 81, I, do Código de Defesa do Consumidor. Portanto, *interesse difuso* e *interesse legítimo* soam como sinônimos, porquanto, nenhum deles assegura a proteção de direitos subjetivos, senão de forma reflexiva, medida em que autorizam a tutela do interesse público (administrativo) que está na base dos direitos subjetivos privados. [11]

A expressão "interesse público" deve soar como um interesse em que a administração pública se faça com a observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, em benefício de toda a coletividade.

---

## 6. Direito à segurança e dever de segurança: problemática e solução

singularmente considerado. A natureza indivisível significa que é um direito insétel, isto é, que não pode ser dividido. Esse direito titulares, que são, no entanto, indeterminados, ou seja, não podem ser individualizados, em concreto, senão na sua conformação (componente do grupo). Por fim, essas pessoas devem estar ligadas por circunstâncias de fato (situação de fato) --, como, v.g. residir numa área que será inundada por uma hidrelétrica; habitar nas margens de um rio onde são lançados produtos poluentes; residir morro onde o cartel do tráfico se instalou--; se bem que essa "ligação" por situação de fato não seja algo fácil de ser absorvido por juristas.

Posto nestes termos, ter-se-ia, no caso, um direito difuso ou um interesse difuso?

Tanto o direito difuso quanto o interesse difuso têm as mesmas características do ponto de vista do *ius positum* -- transindivisível, natureza indivisível, titulares indeterminados e ligamento fático (não jurídico) -- pelo que não existe substancial diferença entre ambos.

Se o direito à segurança é um dos direitos fundamentais inscritos no *caput* do art. 37, 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, [12] 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 desobrigar um guarda para proteger cada brasileiro --, têm-no, considerados *uti universi*, tratando-se de um *direito difuso à segurança*, mas, nesse caso, menos concreto do que o direito subjetivo individualizado.

Nos termos do art. 144, I a V, da Constituição, a segurança pública é dever do Estado, e direito e responsabilidade de todos, a ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos órgãos nele referidos, cabendo destacar a polícia federal, estruturada pela União, e as polícias militares, estruturadas pelos Estados-membros (inclusive o Distrito Federal). A polícia federal destina-se, dentre outras atribuições, a prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho (art. 144, § 1º, inciso II) e exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (art. 144, inciso III), por onde passa igualmente o tráfico de drogas, e, junto com ele, a violência. Às polícias militares, cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. [13]

Como os direitos difusos gozam de proteção legal (arts. 129, III, CF e 81, I, 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 inválida a disposição no art. 5º, XXXV, da Constituição, 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, [14] e a atividade marginal do tráfico de drogas, que põe em risco permanente o seu direito à vida, não o autorizasse. Fazendo assim, o direito à saúde que, apesar de ser direito de todos e dever do Estado (art. 196 da Constituição) 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.

Na Itália, decidiu-se que a saúde é constitucionalmente garantida como *direito subjetivo*, e como direito fundamental da pessoa, gozando de uma posição primária e absoluta, devendo tal direito considerar-se tutelado de modo pleno também em face da Administração Pública, e legítimo o recurso ao art. 700 do c.p.c. italiano, quando seja necessário obter um provimento cautelar a respeito ( *Pr. Catania ord. Del 16.07.80, pres. Trovato rel. Trovato att Sgroi conv. Com. Catania*). [15]

Se assim é, relativamente à saúde, por que não seria assim relativamente à vida, se, sem esta, aquela não tem o mesmo significado? A preservação da vida e da liberdade dependem da garantia da segurança, pelo que não seria demais falar-se em relação à segurança à segurança.

A omissão do Poder Legislativo também colabora para o caos em que se encontra a segurança pública no País, gerando conseqüente responsabilidade da União, pela violação do direito à segurança individual e coletiva, pois, nos termos do § 7º do art. 14 da Constituição "a lei disciplinará a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades", e, infelizmente, nada se fez nessa área para que se cumpram os objetivos constitucionais. [16]

A ação de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º, Constituição), destinada a suprir a inatividade legislativa e administrativa na adoção de medida para tornar efetiva norma constitucional, tem-se revelado um instrumento tão ineficaz, na prática, se omitida pelo texto constitucional, não teria sido sequer notada.

ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo ocupam posição de destaque na proteção dos direitos de primeira, segunda, terceira e quarta gerações.

A *exigibilidade* e a *acionabilidade* dos direitos fundamentais, como, aliás, de todo e qualquer direito, <sup>[17]</sup> já não pode mais negado, ante o disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição, -- "A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"--, e no reconhecimento de um direito processual constitucional, enquanto "reunião de princípios para o fim de regulação denominada jurisdição constitucional". <sup>[18]</sup>Seria, aliás, um contra-senso que a Constituição garantisse o gozo de todos os demais direitos subjetivos e interesses legítimos, e não garantisse aqueles que, justo por serem o que são, recebem a denominação de *direitos fundamentais* (dentre eles os direitos à vida, à liberdade e à segurança).

O direito à segurança tem as características de um direito difuso, como traçadas pelo art. 81, I, do CDC: transindividual, natureza indivisível, de que são titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (residir numa favela), e encontra garantia no art. 129, III, da Constituição, enquanto é também expressão de um interesse coletivo.

Portanto, pode o direito à segurança ser objeto de ação civil pública, nos termos do art. 1º, IV, da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, segundo o qual regem-se pelas disposições desta lei as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados por qualquer outro interesse difuso ou coletivo".

Se o Estado, como tal considerado o representante das esferas federal e estadual de poder, não adota medidas concretas assegurar a inviolabilidade do direito à segurança, no cumprimento do seu dever de (prestar) segurança, pode ser demandado para isso, sendo "admissíveis todas as espécies de ações capazes de proporcionar sua adequada e efetiva tutela" (art. 83 CDC). A ação civil pública, no particular, poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º CDC) constituindo autêntica obrigação de fazer a prestação de segurança à população, que pode e deve ser prestada jurisdicionalmente em caso de omissão do Poder Público.

A prestação dessa segurança cabe ao Estado-membro (inclusive o Distrito Federal), à medida que a ameaça de lesão à liberdade (caso de seqüestro) e à vida (caso de morte) por falta de segurança atinja a população da unidade federativa, e à União Federal medida em que afetadas são as instituições públicas, como, v.g., o funcionamento da polícia e da Justiça. Na cidade do Rio de Janeiro onde os oficiais de Justiça não podem fazer citação nos morros, porque são confundidos com policiais, correndo risco de morte, policiais não podem portar qualquer documento de identificação, ou mesmo andarem fardados em coletivos, fica a nu que a instituição "polícia" e "Justiça" estão comprometidas pela atuação de um poder paralelo, o que justifica a ação civil pública contra o Estado do Rio de Janeiro e contra a União Federal, em litisconsórcio passivo, para que cumpram o seu dever de garantir a incolumidade do direito à liberdade (evitando seqüestros) e à vida (evitando mortes), mediante segurança pública adequada à proteção desses direitos e interesses. Portanto, os legitimados passivos são, conforme a hipótese, ou o Estado-membro (inclusive o Distrito Federal), ou a União, isoladamente ou todos, em conjunto, se a falta de segurança atingir as instituições nacionais, ou mesmo municipais ou estaduais, mas com repercussão nacional.

---

## 8. Legitimação para agir na ação civil pública para tutela do direito à segurança

Os legitimados para a propositura da demanda para tutela do direito à segurança são os elencados no art. 5º da Lei n. 7.347 compreendendo o Ministério Público, a União, os Estados (o Distrito Federal), os Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associação, que, para este fim, não estão sujeitas às exigências do item I (esteja constituída há menos um ano, nos termos da lei civil) desse artigo. Apesar de a Lei n. 8.884/94, art. 88, parágrafo único, (Lei Antitruste), ao dar nova redação ao inciso II da Lei n. 7.347/85, não mais mencionar a expressão "ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo", que acrescentada ao dispositivo pelo art. 111 do CDC, o princípio continua em vigor, porque estes outros interesses difusos ou coletivos são objeto de proteção pelo art. 129, III, da Constituição, e pelo inciso IV do art. 1º da Lei n. 7.347/85. Assim, podem os estatutos da associação civil conter a previsão de que uma das finalidades institucionais da entidade seja a defesa de outros interesses difusos ou coletivos, os fins de que trata a legitimação para a causa regulada nesse preceito. <sup>[19]</sup>

A União pode ter interesse em mover a ação civil pública contra o Estado-membro, quando o dever de prestar segurança recair nestes, e o Estado-membro (o Distrito Federal), contra a União, quando esse dever recair sobre esta. Podem, também, os demais legitimados demandar contra todos, em litisconsórcio passivo, ou, isoladamente, contra um ou contra outro.

A legitimação do Ministério Público, federal ou estadual, por si ou em litisconsórcio, decorre do art. 129, inciso III, da Constitu

Embora se tenha considerado a legitimação do Ministério Público para a ação civil pública como extraordinária (substitui processual), ou de condutor autônomo do processo, trata-se, na verdade, de *legitimação ordinária constitucional*, que brota diretamente da Constituição (art. 129, III).

---

## 9. Direito difuso à segurança - Efetivação da tutela antecipada - Execução da sentença de mérito

A forma de se efetivar uma tutela antecipada ou executar uma sentença, provisória ou definitiva, no caso de direito difuso de segurança, não difere muito daqueles em que o Estado-membro e a União são condenados a fazer, aplicando-se o disposto no art. 1º da Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), ou o art. 84 da Lei n. 8.78/90 (Código de Defesa do Consumidor), ou o art. 461 do Código de Processo Civil.

Porém, em razão da natureza do direito tutelado, a única tutela possível é a específica, a cargo de quem tenha o dever de proporcionar a segurança (União; Estados-membros; Distrito Federal), não sendo de admitir-se a tutela equivalente porquanto não se pode substituir a atividade do obrigado pela de terceiros; mas, a imposição de multa e outras penalidades constritivas, inclusive contra a pessoa física ou autoridade, podem ter lugar, respondendo o recalcitrante por crime de desobediência (art. 330, Cód. Penal).<sup>[20]</sup> Mesmo porque, termos do art. 14, inciso V, do CPC, aqueles que não cumprirem com exatidão os provimentos mandamentais ou criarem embaraço à efetivação de provimentos judiciais, de natureza antecipatória ou final, praticam ato atentatório ao exercício da jurisdição, podendo com isso causar prejuízo das *sanções criminais, civis e processuais* cabíveis, aplicar ao responsável multa em montante a ser fixado de acordo com a gravidade da conduta e não superior a vinte por cento do valor da causa, alcançando física e individualmente todas as autoridades estaduais ou federais, que procrastinarem o cumprimento da ordem.

Neste sentido, doutrina Elton Venturi, para quem, do microsistema de tutela dos direitos transindividuais extrai-se que, da relevância do bem jurídico tutelado, visa-se a realização prática do direito metaindividual, o que traduz a necessidade de tutela específica a ser determinada na forma do art. 84 do CDC.<sup>[21]</sup> Em relação a tais direitos, prossegue, a única forma de tutela jurisdicional eficiente é a preventiva e a específica, vale dizer aquela que preserve a natureza do direito difuso, fazendo-o útil e fruível por seus titulares.<sup>[22]</sup>

---

## 10. Considerações finais.

Embora o direito à segurança --, tanto quanto os demais direitos fundamentais da pessoa humana --, considerado na sua relação com o grupo, seja defensável mediante ação civil pública, dada a sua natureza de direito e interesse difusos, não se tem notícia de demanda proposta com esse objetivo, que tenha logrado o seu escopo.

Para esse insucesso, tem colaborado a doutrina mais ortodoxa, tendo o emérito Celso Antônio Bandeira de Mello, referindo-se a um assalto em via pública ou uma agressão sofrida em local público, afirmado que o lesado [para obter a indenização] poderia se argüir que "o serviço não funcionou". E complementa: "A admitir-se responsabilidade objetiva nessas hipóteses o Estado estaria erigido em segurador universal!".<sup>[23]</sup>

Talvez o emérito administrativista assim não pensasse, conhecendo como conhece hoje, a violência e a omissão estatal como grassam em toda parte, fazendo do ato de "ir e vir" mais um ato de sorte do que o exercício de um direito (art. 5º, XV, direito de locomoção), e, da casa, mais uma prisão particular, do que uma residência ou um asilo inviolável do indivíduo (art. 5º, XI).

A essa posição ortodoxa da doutrina, acrescenta-se a orientação da jurisprudência, que se tem recusado, sistematicamente, a amparar pretensões que buscam responsabilizar o Estado por assaltos ou furto de veículos na via pública, seqüestros à luz do dia em locais públicos, etc., ao fundamento, nada justificável, de que incorre omissão do dever estatal de prestar a segurança.

Se os direitos fundamentais, individuais e coletivos, bem assim as suas garantias, tivessem maior atenção dos constitucionalistas, os interesses legítimos fossem mais desenvolvidos pelos administrativistas e civilistas, talvez se mostrasse a sua profunda diferença entre o direito e a realidade, talvez tivéssemos uma doutrina e uma jurisprudência mais ajustadas à realidade operacional do direito.

Quando a jurisprudência se der conta de que o direito à segurança é um direito fundamental da pessoa humana, cabendo ao Estado o dever de (prestar) segurança, inclusive mediante coerção judicial, através da ação civil pública, com provimentos de natureza antecipatória (art. 461 do CPC), talvez, aí, o Estado-poder se dê conta de que lhe cabe fazer cumprir a Constituição e as leis do País, fazer jus à sua natureza de "Estado democrático de direito".

01. O direito à segurança se inclui entre os direitos de segunda geração, como se vê do disposto no art. 6º da Constituição, nesses termos: "Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

02. BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 71.

03. Neste contexto, inserem-se os direitos à vida, à liberdade e à segurança, que impõem uma atuação ativa do poder público consistente no *dever de prestar-lhes garantia*, para que sejam efetivamente exercidos.

04. Fala-se também em Estado democrático de direito, para distinguir aquela especial modalidade de Estado que consagra direitos e garantidas fundamentais da pessoa humana, dentre os quais o direito dos cidadãos de influir nos destinos políticos da Nação. O simples Estado de Direito não significa necessariamente um Estado democrático, porquanto também o Estado absolutista ou ditatorial deixa de ser de direito, assentando numa ordem constituída segundo seus próprios métodos. Feitas estas observações, usarei o termo Estado de direito como sinônimo de Estado democrático de direito.

05. Recentemente, a mídia noticiou que o Poder Judiciário estava encontrando dificuldades para efetuar citações nos morros do Rio de Janeiro, dominados pelo tráfico, porquanto os oficiais de Justiça são impropriamente confundidos com policiais, correndo risco de morte no exercício de suas funções. Portanto, o devedor que quiser se livrar da Justiça basta, doravante, residir num desses morros e trabalhar por conta própria em local desconhecido. Tem-se preconizado, para esses casos, a citação por edital, com a consequente suspensão do processo, mas, por certo, essa modalidade de ciência da ação não cabe na moldura do art. 231, II, do Código de Processo Civil. É que não se pode considerar "inacessível o lugar em que se encontre" o réu, para os fins processuais, quando o Estado-juíz tenha, ainda que em tese, autoridade para fazê-la cumprir por mandado.

06. O Globo, sexta-feira, 12 de julho de 2002, 1º caderno, pág. 19. Apenas o trecho inicial: "Mais de 50 homens armados com revólveres e pistolas, em dez carros, trocaram tiros na madrugada de ontem com policiais da 8ª Companhia Independente da Polícia Militar (CPI) que faziam uma ronda na Linha Amarela, na altura do acesso a Bom Sucesso, no sentido Ilha do Governador. (...)".

07. O Globo, domingo, 1 de setembro de 2002, 1º caderno, pág. 1.

08. Se os condomínios, nas grandes cidades, se virem na contingência de montar a sua própria segurança particular, formada por homens armados, provavelmente, em pouco tempo, teremos verdadeiras forças paramilitares em atuação no País, com poder de superior ao das próprias Forças Armadas.

09. Da mesma forma que a marginalidade contaminou as forças policiais de muitas unidades federativas, transformando-as em fator de apreensão social, pela dificuldade de se distinguir o marginal à paisana do marginal fardado, poderá contaminar também o Poderes Legislativo e o Judiciário, fazendo da corrupção a forma de minar as instituições.

10. ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Milano: Giuffrè, 1936/1959, pp. 187 e 188.

11. Registra Mancuso que a Corte de Cassação italiana, no julgamento do caso "Itália Nostra" (no qual essa associação apresentara como portadora dos interesses difusos à proteção ambiental) aproximou os conceitos de interesse difuso e interesse legítimo. MANCUSO, Rodolfo de Camargo Mancuso. *Interesses Difusos, conceito e legitimação para agir*, 4 ed. São Paulo: Saraiva: 1997, pp. 144.

12. Direito potestativo, na lição de Chiovenda, é aquele ao qual não corresponde nenhuma obrigação, na medida em que os efeitos que produz não dependem de qualquer ato do seu destinatário, que fica apenas sujeito ao efeito jurídico produzido.

13. As guardas municipais estruturadas pelos Municípios destinam-se à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (art. 144, § 8º), mas nem esse objetivo têm cumprido, como se viu do atentado a bala contra prédios municipais, incluindo delegacias de polícia, no Rio de Janeiro.

14. Favelista é o mesmo que favelado, ou seja, o habitante da favela.

15. PAJARDI, Piero. *I provvedimenti d'urgenza atipici nel processo civile*. Milano: Pirola Editore, 1992, p. 292.

16. Sequer o Poder Judiciário se exime de omissão na área da segurança pública, na medida em que não se aparelha para cumprir o seu ofício jurisdicional, de processar e condenar os responsáveis pela violência que gera a insegurança, dando ensejo a *habeas corpus*

18. SCHWAB, Karl Heinz, Divisão de funções e o juiz natural, *in* RePro n. 48, 1987, p. 125 (tradução de Nelson Nery Junior). N  
JUNIOR, Nelson. Princípios do Processo Civil na Constituição Federal, 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ed. RT, 1995, p. 19.

19. NERY JUNIOR, Nelson. ANDRADE NERY, Rosa Maria. Código de Processo Civil Comentado. São Paulo: RT, 2001, p. 1.532

20. Registra Kazuo Watanabe que "o art. 330 do Código Penal, ao tipificar como delito a desobediência a ordem legi  
funcionário público, completa todo esse quadro, tornando perfeitamente admissível a adoção entre nós da ação mandamental de efi  
próxima à *injunctio* do sistema da *common law* e da 'ação inibitória' do direito italiano". WATANABE, Kazuo. Código Brasileiro de De  
do Consumidor, 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Forense, 1993, p. 525. *Apud* VENTURI, Elton. *Op. cit.*, nota n. 6, p. 95.

21. VENTURI, Elton. Execução da tutela coletiva. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 93.

22. *Idem*, p. 94.

23. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Elementos de Direito Administrativo, 2 e. São Paulo: Ed. RT, pp. 344 a 347. .  
CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil, 2 ed., 4 tir. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 178.

## Autor

**J. E. Carreira Alvim** (<http://jus.com.br/revista/autor/j-e-carreira-alvim>)

juiz do Tribunal Regional Federal da 2<sup>a</sup> Região, professor da PUC/SP, doutor em Direito pela UFMG, membro do Instituto Brasileiro de  
Direito Processual

<http://usuarios.uninet.com.br/~jedal> (<http://usuarios.uninet.com.br/~jedal>)

## Informações sobre o texto

**Como citar este texto:** NBR 6023:2002 ABNT

ALVIM, J. E. Carreira. **Ação civil pública e direito difuso à segurança pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. Disponível e  
<<http://jus.com.br/revista/texto/4079>>. Acesso em: 27 dez. 2011.