

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**JOCINALDO SILVA DE SOUZA**

**A LEGALIDADE DA MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NOS  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS: os limites de atuação das Guardas Municipais**

São Luís  
2015

**JOCINALDO SILVA DE SOUZA**

**A LEGALIDADE DA MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NOS  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS: os limites de atuação das Guardas Municipais**

Monografia apresentada ao Curso de Direito  
da Universidade Federal do Maranhão, para  
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Ms. Valéria Maria Pinheiro  
Montenegro

São Luís

2015

**JOCINALDO SILVA DE SOUZA**

**A LEGALIDADE DA MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA  
NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: os limites de atuação das Guardas  
Municipais**

Monografia apresentada ao Curso de Direito  
da Universidade Federal do Maranhão para  
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada:     /     /

BANCA EXAMINADORA

---

**Profª. MsC. Valéria Maria Pinheiro Monteiro** (Orientadora)  
Universidade Federal do Maranhão

---

**1º Examinador**  
Universidade Federal do Maranhão

---

**2º Examinador**  
Universidade Federal do Maranhão

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, em primeiro lugar, origem e fim do caos.

À Maria de Jesus Silva de Souza, minha mãe, pela confiança, pelo apoio e amor que sempre depositou em mim, não medindo esforços de proporcionar a melhor educação possível.

À José Alves de Souza, meu pai, um valente ao final, exemplo de força, coragem e retidão.

À todos os meus irmãos, por todas as brigas que me fizeram amadurecer e por todo o amor que faz renascer cotidianamente.

À professora Valéria Pinheiro Monteiro Montenegro, exemplo de intelectual e de generosidade, pela aceitação da orientação deste trabalho que afinal, nada mais é do que fruto da minha mais sincera admiração, estima e gratidão.

À Silvana de Fátima Silva Cardoso, pela paciência das noites mal dormidas e pela fé inabalável, com todo o meu amor.

A todos que, de alguma forma, contribuíram durante todos esses anos de labuta intelectual, em especial aos amigos José Reis, Raimundo Netto, Samir Amorim e Gustavo Furtado, pela partilha incondicional de companheirismo e amizade.

*O fim do Estado não é dominar os homens nem obrigá-los mediante o temor a submeter-se ao direito alheio, mas, ao contrário, liberar a cada um do temor, a fim de que possa viver, na medida do possível, em segurança, quer dizer, a fim de que possa gozar do melhor modo possível de seu próprio direito natural de viver e agir sem prejuízo para si nem para os outros.*

*Assim, o verdadeiro fim do Estado é a liberdade.*

*(Baruch de Spinoza)*

*Aqueles que estão dispostos a ceder liberdades essenciais para obter um pouco de segurança temporal não merecem nem a liberdade nem a segurança.*

*(Benjamim Franklin)*

## RESUMO

Criminalidade e crescimento urbano e o caos que eles geram no tecido social e o benefício que poderia advir de uma mudança de paradigma com adoção de um modelo de segurança cidadã com a municipalização da segurança pública e o emprego das Guardas Municipais nesse grande projeto de pacificação social. Procura-se adotar o método científico dedutivo, com base em pesquisas bibliográficas, documentais e de campo, analisando doutrinas e artigos elaborados sobre o tema, bem como nas normas jurídicas, à luz de uma interpretação constitucional. Apresentam-se dados estatísticos com o intuito de fornecer dados sistemáticos a fim de se obter um panorama sistêmico da atual situação no campo da segurança pública, haja vista o verdadeiro quadro de caos da sociedade brasileira. O presente estudo pretende servir de parâmetro não apenas para a sociedade do estado do Maranhão, pois seria um contrassenso científico, além de contraproducente do ponto de vista da produção do conhecimento acadêmico, mas almeja servir para toda a sociedade brasileira. Do mesmo modo, não almeja resolver um problema social, mas analisar a questão da criminalidade sob um ponto de vista estritamente científico. Como objetivo imediato a presente pesquisa tem por objeto de estudo a temática da municipalização da segurança pública, seus pressupostos teóricos e possibilidades jurídicas de realização, além da análise das vantagens ou desvantagens advindas da adoção desse modelo de gestão das políticas de segurança pública. Todavia, a finalidade última está na verificação da legalidade da municipalização da segurança pública e o conseqüente emprego das Guardas Municipais no combate à criminalidade e segurança ostensivo-preventiva além de uma análise, ainda que esboçada, sobre os seus limites de atuação no contexto do ordenamento jurídico pátrio vigente. É inconteste que nem mesmo no mundo científico há verdades absolutas, porém, diante dessa verdadeira anatomia do caos que cobre de terror esses tempos tão sombrios, uma verdade se insinua: a de que algo precisa ser feito.

**Palavras-chave:** Criminalidade. Escola de Chicago. Segurança Pública e Municipalização. Guardas Municipais. Limites de atuação

## ABSTRACT

Crime and urban growth and the chaos that they generate in the social fabric and the benefit that could come from a paradigm shift with the adoption of a public safety model with the municipalization of public safety and employment of Municipal Guards in this great project of social peace. It seeks to adopt the deductive scientific method, based on bibliographic research, documentary and field, analyzing and elaborate doctrines on the topic as well as the legal standards in the light of constitutional interpretation. They present statistical data in order to provide systematic data in order to obtain a systemic overview of the current situation in the field of public security, given the chaos framework of Brazilian society. This study is intended as a parameter not only for the Maranhão state of society, it would be a scientific nonsense, and counterproductive from the standpoint of production of academic knowledge, but aims to cater for all of Brazilian society. Likewise, does not aim to solve a social problem, but examine the issue of crime in a strictly scientific point of view. However, the ultimate goal is the verification of the legality of the municipalization of public security and the consequent use of Municipal Guards fighting crime and ostentatious - preventive security as well as an analysis, even slimmer on their performance limits in spatial context current legal parental rights. It is undisputed that even in the scientific world are no absolute truths, however, before this true anatomy of the chaos that covers horror as these dark times, the truth is insinuated: that something must be done.

.

**Key-words:** Criminality. Chicago School. Public safety and municipalization. Municipal Guards. Performance limits.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>DESORGANIZAÇÃO URBANA E CRIMINALIDADE.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>Crescimento urbano: caos e progresso, faces da mesma moeda.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2</b>	<b>A Escola de Chicago.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3</b>	<b>A importância da Escola de Chicago para as ciências criminais.....</b>	<b>18</b>
<b>2.4</b>	<b>A Escola de Chicago e a realidade brasileira.....</b>	<b>22</b>
<b>2.5</b>	<b>Crescimento urbano e a Escola de Chicago no contexto do pensamento baumaniano.....</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>SEGURANÇA PÚBLICA E MUNICIPALIZAÇÃO: um estudo em preto e branco.....</b>	<b>33</b>
<b>3.1</b>	<b>Segurança pública: um conceito em suspensão.....</b>	<b>34</b>
<b>3.2</b>	<b>Segurança pública versus ordem pública.....</b>	<b>37</b>
<i>3.2.1</i>	<i>Uma análise jurídico – conceitual.....</i>	<i>37</i>
<i>3.2.1.1</i>	<i>Outras possibilidades de significação dos termos.....</i>	<i>44</i>
<i>3.2.1.2</i>	<i>Ordem pública: historicidade e apropriação legal.....</i>	<i>52</i>
<i>3.2.1.3</i>	<i>Ordem pública: múltiplas acepções e a capilaridade do conceito.....</i>	<i>53</i>
<b>3.3</b>	<b>Políticas de municipalização de segurança pública versus políticas municipais de segurança pública e a legalidade dos conceitos.....</b>	<b>57</b>
<b>3.4</b>	<b>Segurança pública municipal: uma abordagem constitucional.....</b>	<b>58</b>
<i>3.4.1</i>	<i>Políticas públicas municipais de segurança pública.....</i>	<i>58</i>
<i>3.4.2</i>	<i>O Sistema Único de Segurança Pública e a municipalização da segurança pública.....</i>	<i>63</i>
<i>3.4.2.1</i>	<i>Conselho Consultivo de Segurança Pública.....</i>	<i>64</i>
<i>3.4.2.2</i>	<i>Unificação das academias de política e cursos de formação.....</i>	<i>64</i>
<i>3.4.2.3</i>	<i>Integração territorial.....</i>	<i>65</i>
<b>3.5</b>	<b>Normas aplicáveis às políticas de municipalização de segurança pública.....</b>	<b>68</b>
<b>3.6</b>	<b>Perspectiva e tendência da segurança pública brasileira: a municipalização da segurança pública e os novos desafios dos municípios brasileiros.....</b>	<b>73</b>
<b>3.7</b>	<b>Pressupostos necessários para municipalização da segurança pública.....</b>	<b>75</b>
<i>3.7.1</i>	<i>Aspectos gerais e os princípios informadores de uma nova ordem pública.....</i>	<i>75</i>

3.7.1.1	<i>Aspectos científicos e tecnológicos.....</i>	79
3.7.1.2	<i>Aspectos educacionais.....</i>	80
3.7.1.3	<i>Aspectos participativos.....</i>	82
3.7.2	<i>O problema fundamental da ética e dos direitos humanos nas organizações policiais.....</i>	83
<b>4</b>	<b>GUARDAS MUNICIPAIS: políticas municipais em gestão?.....</b>	<b>84</b>
<b>4.1</b>	<b>As guardas municipais no Brasil.....</b>	<b>84</b>
4.1.1	<i>Origem e evolução.....</i>	84
4.1.2	<i>Papel constitucional das Guardas Municipais.....</i>	88
4.1.3	<i>Limites de atuação das Guardas Municipais.....</i>	89
<b>4.2</b>	<b>Segurança pública e as guardas municipais: uma mudança de paradigma...</b>	<b>98</b>
4.2.1	<i>Segurança pública municipal: responsabilidade das prefeituras e o fundamento legal.....</i>	98
4.2.1.1	<i>Guarda municipal de São Luís: breve histórico.....</i>	102
4.2.1.2	<i>A atuação da Guarda Municipal de São Luís nas ações preventivas de segurança.....</i>	105
4.2.2	<i>A realidade normativa e a realidade fática na atuação das Guardas Municipais.....</i>	106
4.2.3	<i>O Estatuto das Guardas Municipais.....</i>	108
4.2.3.1	<i>A inconstitucionalidade material da Lei 13.022/2014.....</i>	111
4.2.3.2	<i>Da ilegitimidade legiferante.....</i>	121
4.2.4	<i>A segurança pública no novo milênio: uma questão de sobrevivência.....</i>	124
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>125</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>129</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>133</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No princípio era o caos, e do caos se fez luz, e da luz se fez ordem. E da c fizeram o homem, e o homem refez o caos.

Muito se debate, hoje em dia, acerca do aumento da criminalidade e o conseqüente aumento da violência nos grandes centros urbanos, onde se instalaram verdadeiros estados paralelos face ao Estado originário e de direito, ocasionando verdadeiro colapso das instituições e um estado geral de caos e acefalia político-institucional no seio da sociedade pós-moderna.

Curiosamente, o fenômeno criminógeno, neste início de século, já não é exclusividade ou “privilégio” das grandes cidades, se fazendo presente em pequenas cidades interioranas, espaços urbanos outrora considerados como refúgio e de paz e tranquilidade. Já não se está seguro em lugar algum. É como se houvesse um movimento silencioso, porém perturbador, de “industrialização” e periferização da atividade criminosa que tem na corrupção sistêmica que cancerigeniza nossas instituições desde nossa gênese e no tráfico de drogas, nossos maiores males.

Nesse trabalho busca-se analisar todas as questões pertinentes à estreita relação existente entre desorganização urbana e criminalidade que geram o aumento da violência em todas as suas formas, realizando um estudo acerca da legalidade e dos objetivos que se pretendem alcançar com o uso efetivo das Guardas Municipais nas ações de segurança pública, direito de todos e dever do Estado, como premissa fundamental do Estado Democrático de Direito.

Pela importância e amplitude dos assuntos a serem abordados, a presente pesquisa acadêmica tem a certeza científica de que não esgotará toda a matéria, no entanto, pretende-se discorrer sobre as mais variadas teorias e discussões existentes sobre o tema atualmente, bem como expor as políticas de segurança já adotadas efetivamente e suas legitimidades no contexto legal e constitucional. Por fim, discorreremos sobre a importância há muito subestimada, do uso das Guardas Municipais para a sociedade como mecanismo de prevenção a ocorrência de ilícitos.

Para nortear o estudo, serão levantados os seguintes questionamentos: O que fazer diante do quadro de caos em que se encontra a sociedade brasileira? Quais os limites de atuação das Guardas Municipais? Como legitimar o uso das Guardas Municipais nas ações de segurança pública? É preciso pensar uma reengenharia do sistema policial brasileiro? Se assim forem consideradas típicas forças de segurança, estariam elas de acordo com o

ordenamento jurídico vigente?

Independentemente da resposta aos questionamentos acima elencados, resta-nos uma certeza: de que algo precisa ser feito, e as medidas devem ser tomadas agora! A sociedade já não tolera mais a onda de crimes, o caos urbano, a desorganização e, principalmente a inércia do Estado. Ações positivas de segurança pública são baseadas no respeito aos direitos do cidadão (e de quem não é cidadão também), na responsabilidade legislativa do Parlamento que não se traduz, necessariamente em leis de exceção ou de ocasião (politização da miséria alheia), e sim com políticas sérias e duradouras não restringíveis a um só governo, que é transitório, com fomento à integração das ações públicas de segurança e valorização dos agentes que zelam pela integridade pessoal e patrimonial de todos. O policial, antes de tudo, é também um cidadão. Portanto, contra a barbárie usemos o antídoto da inteligência.

Por imperativo constitucional o Estado tem o dever de estabelecer mecanismos de proteção social aos seus cidadãos, que são, em última análise, os mantenedores do aparato estatal e, portanto, legítimos destinatários das ações destinadas a assegurar a ordem e a pacificação sociais.

A realização do presente trabalho tem como objetivo verificar a aplicabilidade, a legalidade e a eficácia das ações municipais de segurança pública, buscando demonstrar a sua importância como um novo modelo e instrumento de prevenção ao cometimento de novos ilícitos, de forma a tutelar e garantir a efetividade dos direitos fundamentais sociais consagrados na Constituição. Fazendo assim, enseja-se um estudo e debate sobre os efeitos que já se mostram presentes, e os que poderão surgir no decorrer do tempo.

O Sistema Público de Segurança, não obstante os esforços despendidos, vêm sofrendo um verdadeiro colapso, com os crescentes déficits orçamentários, de pessoal, onde o atual sistema de justiça não mais sustenta a quantidade e a qualidade do crimes cometidos nas nossas cidades, ocasionando um brutal desequilíbrio entre o que contribuímos para a manutenção do pacto federativo ou do contrato social (para os roussonianos) e as prestações que recebemos ou deveríamos receber por parte do Estado.

Ressalte-se que já existe há algum tempo um vigoroso movimento em favor da municipalização da segurança pública, que deve passar, necessariamente pelo uso das Guardas Municipais nas ações de combate ao crime e proteção pessoal e patrimonial do cidadão. Resta-nos perquirir a respeito à legalidade das ações já em execução e a legitimidade, no contexto constitucional, do uso efetivo dessas milícias municipais nesse

cenário, tendo em vista o rol taxativo ou *numerus clausus* insculpido no artigo 144 da Carta Magna.

É preocupante a constatação de que o espaço urbano, atualmente, encontra-se fragmentado em múltiplos territórios, com características que lhes são próprias e excludentes da cidadania, favorecendo assim, a criminalidade e seus agentes e o enfraquecimento das relações sociais. A instalação desses territórios trava o próprio direito de ir e vir e inviabiliza as ações de policiamento, dando azo aos confrontos bélicos com os órgãos de segurança, que não raro, acabam por vitimizar pessoas que deveriam estar protegidas. No outro pólo, os Municípios e a Justiça não impulsionam ações que poderiam levar à redução da criminalidade. Confunde-se, amiúde, o tema com situações de ordem puramente econômica numa lógica enviesada de que se todos tivessem emprego, não haveria motivação para se cometer crimes, o que torna a temática difusa e fora de foco.

Não exige qualquer esforço cognitivo se constatar que pensar o espaço urbano, na atualidade, nos remete, inexoravelmente, para o problema da criminalidade. A cidade, que em sua origem teve a finalidade precípua de defesa, nos dias hodiernos, atualmente é um lugar sombrio, perigoso, fragmentado, no qual as pessoas se enclausuram, solitariamente, dentro da multidão, ou coletivamente, no emaranhado perigosamente “seguro” das redes sociais, resultado da transitoriedade manifesta que hoje se verifica nas relações afetivas ou sociais.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro trata da análise, ainda que em apertada síntese, da instalação do caos no espaço urbano de São Luís, que inobstante a singeleza da pesquisa, pode ser estendida, igualmente, a todos os grandes centros urbanos, analisando ainda o seu aspecto histórico, demonstrando as grandes mudanças sofridas no decorrer do tempo, tendo como referencial teórico a Escola de Chicago.

O segundo capítulo é dedicado ao tratamento no que diz respeito à legalidade, legitimidade e limites de atuação das Guardas Municipais nas ações de segurança pública, sob uma visão estritamente constitucional, perfazendo, inicialmente, um estudo do sistema policial brasileiro sobejamente ultrapassado e demonstrando a importância dentro do ordenamento jurídico de uma mudança legislativa e paradigmática em relação ao tema; após, analisam-se os prós e os contras doutrinários e jurisprudenciais quanto à adoção de políticas de municipalização da segurança pública, bem como todos os pressupostos fáticos e jurídicos autorizadores desta mudança de paradigma.

O terceiro capítulo realizará um estudo acerca da Guarda Municipal de São Luís, doravante chamada GMSL, seus objetivos, lema, composição, atribuições e as ações que

efetivamente já realizam e a eficácia dessas ações. Faremos ainda, mesmo que em apertada síntese, uma análise sobre o recém aprovado Estatuto das Guardas Municipais (Lei 13.022, de 8 de agosto de 2014) e suas implicações práticas e jurídicas no contexto da segurança pública brasileira. Por fim, discorreremos, mesmo que modesta e brevemente sobre as perspectivas e o futuro da segurança pública nesse início de século, que mostra-se terrivelmente pavoroso aos “homens de boa vontade”, tendo sempre em conta que segurança pública, mais que uma questão de estado, é uma questão de sobrevivência. Nunca é demais lembrar que a guerra nada mais é do que a intimidação do forte sobre o fraco e nesse passo, ninguém é mais forte que o Estado e como insubstituível garante que é, só ele pode vencer a guerra e os crimes que ela traz.

Nesta pesquisa será utilizado o método científico dialético. Esse método de pesquisa será utilizado com o objetivo de se verificar como as ações de municipalização da segurança pública vêm sendo implementadas e que instrumentos vem sendo utilizados na efetivação dessas políticas e quais as finalidades que se pretendem alcançar com elas, principalmente a finalidade preventiva. Outrossim, para a execução da pesquisa, esta será feita através de revisão bibliográfica e legislativa, bem como levantamentos de leituras e análises de documentos especializados no assunto. Para enriquecimento teórico utilizar-se-ão de doutrinas, teses, jurisprudências, revistas científicas e documentos técnicos que constituem o tema da pesquisa.

As técnicas básicas de pesquisa serão a bibliográfica, a documental, a de campo, além dos sites oficiais de órgãos para consulta de dados estatísticos. A pesquisa bibliográfica será desenvolvida a partir de livros e artigos científicos, como também através de artigos de jornais e revistas dirigidos ao público em geral. A pesquisa documental, vertente específica da pesquisa bibliográfica, consiste no estudo de documentos pertinentes, como leis, repertório de jurisprudência, doutrina, sentenças e acórdãos, anais legislativos, notas técnicas e pareceres.

## 2 DESORGANIZAÇÃO URBANA E CRIMINALIDADE

### 2.1 Crescimento urbano: caos e progresso, faces da mesma moeda

Quando um fenômeno disruptivo abala a ordem social, seja ele de origem natural ou humana, e o sistema não tem capacidade para resolvê-lo de forma autônoma, encontramos perante um cenário de crise, tipicamente gerador de estados de turbulência, instabilidade e imprevisibilidade. Em zonas densamente povoadas, nomeadamente nas cidades, o impacto de uma crise torna-se proporcionalmente avassalador, com os seus efeitos a fazerem-se sentir na população sob a forma de ansiedade, medo e irracionalidade. Em consequência, os efeitos de destruição e degradação propagam-se aos sistemas, sejam eles políticos, sociais, económicos ou mesmo de segurança, num fluxo contínuo inerente à própria evolução da crise. Instala-se o caos urbano.

Proliferam os comportamentos subversivos – mais como produtos da evolução da crise do que como a sua causa – e, a par deles, emergem questões que requerem resposta igualmente pronta. Como se deverá intervir? Quem deverá assumir a gestão da crise, travando ou minimizando os efeitos de caos? Poderá este papel adotar simultaneamente uma vertente preventiva e outra prospectiva? Partindo de um modelo teórico de evolução da crise, e através da sua aplicação na análise exaustiva de diversos exemplos de crise contemporâneos, este livro apresenta o Estado como a entidade acertada para assumir essa responsabilidade. Ao adotar uma posição preponderante na gestão de crise e caos urbano baseada em estratégias de intervenção delineadas *a priori*, o Estado deverá ter a capacidade para controlar o impacto destes fenômenos na sociedade, utilizando-os em seu proveito como catalisadores na promoção da coesão social e na manutenção do *status quo*.

Em sua origem, as cidades tinham como finalidade precípua servir como locais de refúgio e segurança. Guardadas as devidas proporções entre aqueles tempos primevos e os dias atuais, uma indagação nos sobressalta: o que mudou?

Impende destacar que a sociedade viveu momentos de grandes transformações de ordem económica, social e política, impulsionadas pela revolução tecnológica e pela globalização massificadora, generalizadora e desagregadora. E essa nova realidade traz novos desafios, não só por parte do Poder Público, que ocupa a posição de garante, mas de toda a sociedade, mantenedora e destinatária de todas as ações do Estado.

O crescimento alarmante da violência e da criminalidade, que atinge pessoas de toda classe e alcança patamares inaceitáveis é incontestado e exige pronta resposta de todos os

atores socialmente organizados.

Diante desse cenário, o destino das grandes cidades está no epicentro dos dilemas contemporâneos das sociedades.

As mutações sociais e econômicas em curso desde a segunda metade dos anos 1970 do século XX, principalmente aquelas decorrentes da globalização e da reestruturação das forças produtivas, aprofundaram o antagonismo engendrado pelo capitalismo industrial entre progresso material e urbanização, economia, território, Nação e Estado.

E nesse sentir o espaço urbano da cidade de São Luís não ficou imune às transformações sociais e econômicas porque passou a comunidade global no último quartel do século passado e início desse tenebroso e sombrio século 21.

Os acontecimentos escabrosos ocorridos nestes indesejáveis tempos, como os ataques à ônibus, em várias cidades do Brasil, mostra irremediavelmente o quadro de assombro e desespero que se desenha aos nossos olhos de incrédulos cristãos.

Tais fatos demandam uma profunda análise sociopolítica e uma pronta ação por parte do Estado-guardião, a fim de que o legado constitucionalmente assegurado de que a segurança pública é direito de todos e dever do Estado não passe de mero adorno no pescoço de uma Carta Política desavergonhadamente ultrajada.

A história nos ensina que o homem sempre se preocupou com a própria segurança e de sua família. Essa preocupação já vem de muito tempo, porém, hodiernamente essa preocupação vem se intensificando em virtude do quadro de caos e guerra declarados que cotidianamente se pincela com a tinta cinza do desespero do cidadão-refém do crime e da criminalidade crescente e destrambelhada. No silêncio ensurdecido das nossas indagações nos vem a sussurrante pergunta: O que mudou, a face do crime ou a natureza dos homens?

O crescimento urbano aliado a uma falta de planejamento do Estado tem levado as cidades contemporâneas a um verdadeiro estado de colapso, a chamada desorganização urbana. São cidades que crescem não devido a um genuíno progresso social, mas através de um verdadeiro processo de inchaço urbano, como um edema social no calcanhar de Aquiles da humanidade moderna.

Correntes sociológicas majoritárias de escol afirmam que existe uma relação direta entre o crescimento urbano, o problema da desorganização cidadina resultante desse crescimento e o aumento indiscriminado da criminalidade que permeia o tecido social das grandes cidades.

Como representante mais significativo desse posicionamento sociológico temos a

Escola de Chicago, que na segunda metade do século passado realizou importantes estudos sobre a relação existente entre a desorganização urbana, o crescimento da cidade e os comportamentos desviantes que atuam em perversa sintonia como vetores do fenômeno criminoso.

A cidade de São Luís, como polo ativo do processo produtivo da economia nacional, não ficou imune a essas transformações socioeconômicas. Até a década de 1970, podia ser considerada uma cidade tipicamente provinciana, pacata e relativamente tranquila.

Políticas equivocadas, meras promessas de um Maranhão novo, privilégios concedidos aos mais abastados e uma política agrária que retirou do campo quem dele precisava, fez com que levas de imigrantes se deslocassem rumo à capital do Estado em busca de dias melhores, mas o que encontraram foram desespero e abandono e a força brutal do capitalismo desenfreado que os empurraram para as áreas periféricas da cidade.

A cidade “inchou” de forma descontrolada e a desorganização urbana tomou seu assento no reino do caos e da miséria que reclama seus séquito de miseráveis.

Estava instalado o cenário perfeito para o nascimento de uma nova Escola de Chicago e que não veio.

## **2.2 A Escola de Chicago**

Designa-se comumente como uma escola a um grupo de estudiosos que pensam de forma ponderadamente semelhante, assim como o que é verificado por outros pensadores, anos após o que foi pensado pelos primeiros. Porém, no caso específico da Escola de Chicago, Becker não a considera apenas uma escola de pensamento, mas uma escola de atividade, que “consiste em um grupo de pessoas que trabalham em conjunto, não sendo necessário que os membros da escola de atividade compartilhem a mesma teoria; eles apenas têm de estar dispostos a trabalhar juntos” (BECKER, 1996).

A Escola Sociológica de Chicago ou simplesmente Escola de Chicago nasceu em meados de 1910, sendo idealizada por sociólogos americanos que laboravam na Universidade de Chicago, cujo Departamento de Sociologia havia sido fundado pelo historiador e sociólogo Albion W. Small.

Com o aparecimento dessa influente Escola inicia-se um inédito e profícuo campo de pesquisa para as ciências sociais, cujo campo de atuação volta-se exclusivamente para o fenômeno urbano, para o desenrolar dos comportamentos humanos vivenciados e experimentados dentro da cidade, o que leva ao surgimento da Sociologia Urbana como novo

ramo do conhecimento especializado.

A primeira geração de pesquisadores da Escola de Chicago era formada por Albion W. Small (1854-1926); Robert Ezra Park (1864-1944); Ernest Watson Burgess (1886-1966); Roderick Duncan Mackenzie (1885-1940) e William Thomas (1863-1947). Foi graças a estes intelectuais que foi elaborado o primeiro programa estudos centrados na Sociologia Urbana.

No período compreendido entre 1915 e 1940, a Escola Sociológica de Chicago produziu um riquíssimo conjunto de pesquisas sociais com foco específico sobre os fenômenos sociais que corriam na metrópole de Chicago.

A fundação da Universidade de Chicago ocorreu por volta de 1890, especialmente em função dos investimentos do lendário John Rockefeller<sup>1</sup>, que resolveu incentivar a criação de uma universidade na cidade de Chicago. Não é demais lembrar que foi a primeira universidade norte-americana a ter um departamento de sociologia, que recebeu de Luther Bernard<sup>2</sup> o nome de Escola de Chicago.

Por ocasião da criação de sua universidade, Chicago era a terceira maior cidade dos Estados Unidos e experimentava as consequências desse crescimento, como a expansão industrial, redução da taxa de mortalidade, transformações nas relações de produção e significativa chegada de imigrantes europeus e de outras regiões do país, o que ocasionava profundo desequilíbrio na oferta de empregos e de moradias.

Esse panorama socioeconômico criava um ambiente propício para o crescimento dos conflitos sociais, vale dizer, aumento da criminalidade e suas formas de repressão.

Nas palavras de Sérgio Salomão Schecaira (2004, p. 160):

[...] a expansão da classe média e trabalhadora, com a vinda de grandes levas de imigrantes e migrantes para as cidades que se transformam em centros industriais dinâmicos, cria um diversificado ambiente intelectual, dentro do qual evoluíram as ciências sociais.

Também Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade (1997, p. 281), apresentando a Escola de Chicago, afirmam que o crescimento vertiginoso da cidade e o processo de industrialização:

---

<sup>1</sup> John Davison Rockefeller (1839-1937) foi um investidor, empresário e filantropo norte-americano que revolucionou o setor petrolífero e definiu a estrutura moderna da filantropia.

<sup>2</sup> Luther Bernard (1881-1951) foi professor de História e Ciências Sociais da Universidade da Flórida, professor de Sociologia da Universidade do Missouri, tendo também exercido a cátedra de Sociologia na University of Minnesota e na Universidade de Cornell.

[...] colocou a cidade e os seus modelos de convivência e interação no centro das preocupações dos teóricos e moralistas dos fins do século XIX e princípios do século XX. Pelas suas dimensões sem precedentes, pela sua heterogeneidade étnica e cultural, pelo anonimato e atomismo de sua interação, a cidade moderna caracteriza-se pela ruptura dos mecanismos tradicionais de controle (família, vizinhança, religião, escola) e pela pluralidade, praticamente sem limites, das alternativas de conduta.

Face aos problemas recorrentes da cidade, os pesquisadores da Escola de Chicago e que a viam como grandes laboratórios estavam interessados em trabalhos pragmáticos, que fossem capazes de resolver de forma eficaz os problemas dos cidadãos, a partir de suas próprias ações e aptidões, reforçando assim os mecanismos tradicionais de controle. Nesse passo, os estudiosos da Escola de Chicago foram autores de tradição essencialmente pragmática, de observação direta das experiências e análise de processos sociais urbanos.

Vale lembrar que o surgimento da Escola de Chicago está diretamente ligado ao processo de expansão urbana e crescimento populacional da cidade de Chicago, fenômeno que resultou da acelerada expansão industrial das cidades do meio oeste norte-americano.

Como resultante de processo de “inchaço” da cidade, Chicago mergulhou numa onda de fenômenos sociais que na época foram visto como problemas sociais, tais como aumento da criminalidade, problemas de delinquência juvenil (se houver similaridade com os problemas da cidade de São Luís não será mera coincidência), o surgimento de gangues de marginais (geralmente formada por adolescentes), a imigração e, com ela, a formação de inúmeras comunidades segregadas (guetos e favelas).

Todos esses problemas urbanos, cotidianamente suportados pelos cidadãos da atualidade, e que foram denominados pelos estudiosos de patologia social, foram o principal objeto de estudos e de pesquisas da Escola de Chicago, cujos resultados deram origem a novas e revolucionárias teorias, novos conceitos e novos procedimentos epistemometodológicos.

É nessa repisar que a Escola de Chicago ficou conhecida como uma das primeiras correntes dentro da Criminologia a partir de abordagens macrossociológicas do fenômeno da criminalidade, em detrimento de uma postura biopsicológica.

### **2.3 A importância da Escola de Chicago para as ciências criminais**

Assim como qualquer ramo do Direito, é de fundamental importância a contribuição albergada pela interdisciplinaridade de outras ciências com a ciência do Direito.

É o que ocorre com a Sociologia e suas variadas inclinações intelectuais.

A Escola Sociológica de Chicago trouxe para a Criminologia em especial, e para o Direito, como um todo, contributos de suma importância.

Foi a partir do surgimento dessa corrente sociológica que se estudou in loco as interações que ocorrem entre o homem, ser social por excelência, e o seu *habitat* artificialmente projetado no inconsciente coletivo, a cidade.

Conceitos como patologia social, *loop* e, principalmente Ecologia Criminal deram nova face sobre o conhecimento do homem e a sociedade na qual interage.

O conceito de Ecologia Criminal, expressão cunhada para designar a Escola de Chicago, nada mais é do que o estudo da Ecologia aplicado aos problemas humanos e sociais e que busca uma equação que traga uma perspectiva de equilíbrio entre a sociedade humana e o seu ambiente fático-concreto.

Para Tangerino (2011, p. 125) “[...] a ecologia é o estudo dos seres vivos, não como indivíduos, mas como membros de uma complexa rede de organismos conexos, e pode ser dividida em vegetal, animal e, de acordo com os sociólogos de Chicago, humana”.

O fenômeno da criminalidade está relacionado com a forma como a cidade submete o indivíduo a estímulos, levando-o à impessoalidade, à liberdade irresponsável, ao anonimato aniquilador de sonhos e a um distanciamento tanto físico quanto emocional, o que fatalmente deságua no mar revoltado da falta de referências éticas, familiares ou religiosas. Nesse diapasão, a cidade torna fluidos e obsoletos os mecanismos tradicionais de controle dos comportamentos humanos, pois apesar dos contatos sociais serem geralmente olho no olho, frequentemente são impessoais, fugazes e escandalosamente transitórios, porém “a cidade não é somente um amontoado de homens individuais e de convenções sociais decorrentes do agrupamento humano”, ela é um estado de espírito (SCHECAIRA, 2004, p. 151).

Segundo Silva:

[...] a cidade é excludente e inquietante em virtude dos modelos de dominação, da falta de reconhecimento ou respeito social, pois frequentemente as duas coisas estão entrelaçadas, porque apresenta paisagens de injustiça; de desequilíbrio e desigualdade. (SILVA, 2009, p. 15).

Em função do afrouxamento do controle exercido principalmente pela família, mas também pela escola e pela igreja, quanto mais as cidades crescem ocorre uma transferência do controle social da esfera privada para a esfera pública numa direta relação entre a organização do espaço e a criminalidade, tendo o crime como produto final da vida social urbana.

Daí o surgimento da Ecologia Criminal, uma das principais correntes de pensamento da Escola de Chicago, da qual os pensadores extraem os conceitos de simbiose e invasão, dominação e sucessão, o que os leva a conclusão de que o crime não depende apenas do comportamento individual do cidadão, mas preponderantemente do ambiente e do grupo no qual se está inserido.

A partir dos trabalhos desenvolvidos pelos pesquisadores da Escola de Chicago, novas teorias surgiram, como a Teoria das Zonas Concêntricas.

Partindo então dessa premissa, os pensadores da Ecologia Criminal formulam a Teoria das Zonas Concêntricas, buscando esclarecer de que forma os espaços urbanos estão organizados, sugerindo que há uma zona central (loop), em torno da qual se organizam e gravitam as demais zonas concêntricas, de forma que a violência urbana diminui do centro para as margens, ou seja, a criminalidade se concentra nas zonas periféricas ou marginais, berço das classes menos favorecidas. Conclui-se dessa forma, pela teoria das zonas concêntricas, que há várias cidades dentro da cidade.

O loop ou zona central seria o espaço essencialmente comercial, por onde circula riqueza em forma de mercadoria, valores e serviços, mas também é onde se concentra a área mais barulhenta, de trânsito congestionado e com altos índices de poluição, fumaça e mau cheiro.

A zona II é a que possui maior incidência criminógena, ocupada pela população que não tendo outra escolha, precisam estar ali por ser mais próxima de seus locais de trabalho e pela impossibilidade de poder arcar com os custos de deslocamento caso residisse em outro local. Nessa zona subsequente, os contatos humanos são precários, uma vez que, *a priori*, ninguém pretende criar vínculos permanentes nesses locais, por essa razão ocupam casas em pior estado submetendo-se a uma verdadeira situação transitória, como se fosse uma cidade habitada por estranhos. Na lição de Georg Simmel “o estranho não é a pessoa que chega hoje e vai amanhã, mas aquele que chega hoje e, embora possa nunca se ir, vive um estado permanente de possibilidade de partir” (MELHEM, 2013, p.7).

Na douda lição de Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade, tais espaços são assim descritos:

A segunda é uma zona intersticial e de transição, tanto em sentido estático como dinâmico. Está permanentemente sujeita à invasão resultante do crescimento da zona central e, por isso, à constante degradação física. Está também sujeito à força centrífuga de seus habitantes, sempre dispostos a abandoná-la logo que tal lhes seja possível. Sendo, por tudo isto, a zona menos desejada, ela é a única acessível às novas camadas de imigrantes, os mais pobres, por definição (1997, p. 275).

Esta zona concêntrica é a que mais se ressentido do crescimento urbano, pois é a que mais sofre impacto com a chegada de imigrantes e demais “sonhadores” em busca de oportunidade na cidade grande. Como a oferta de imóveis não atende a procura, surgem os cortiços. Lucy M. Hall, analisando a situação dos cortiços afirma que na entrada desses locais deveria ser afixado um cartaz dizendo “toda esperança abandona você que entra aqui” (FREITAS, 2002, p. 25).

De acordo com Tangerino (2011, p. 127):

A reunião, nas áreas degradadas, de determinados sujeitos, perdedores dos processos ecológicos, notadamente no tocante ao da competição, fará das mesmas áreas naturais criminógenas, cujo componente central é a desorganização social, causa por excelência da criminalidade no pensamento da Escola de Chicago.

Comparativamente e, a grosso modo, nesses espaços “as casas não são necessariamente piores do que as casas do campo, mas o campo tinha inúmeros diferenciais positivos, tais como a amplitude dos espaços abertos e o convívio mais saudável com a natureza” (FREITAS, 2002, p. 26).

O estado de desordem social, que caracteriza a zona limítrofe ao loop, é reflexo da falta de laços de solidariedade, tão comum nesse verdadeiro fim dos tempos, além da ausência de um estado forte, o que traz uma angustiante sensação de desamparo e insegurança, o que proporciona um ambiente favorável ao aumento das taxas de criminalidade. Para Bauman (2009, p. 26), são “espaços marginais, off-limits”, nos quais não podem viver, nem se fazer ver”.

Diante desse estado de caos, para a Criminologia, mais que conhecer a organização do espaço urbano e a distribuição da criminalidade nesse espaço, é imperioso “investigar, mediante uma análise totalizadora, tendo por objetivo discernir sobre a etiologia do fato real, sua estrutura interna e sua dinâmica. Não há política criminal séria (seja ele preventiva ou repressiva) sem que se tenha um verdadeiro domínio da realidade sobre a qual se vai intervir” (SHECARIA, 2004, p.149).

Ressalte-se, por evidente, que este é apenas um recorte da realidade, que exclui do objeto de análise a questão das cifras negras, que logicamente influenciariam qualquer arquitetura gráfica da criminalidade real e sua distribuição pelo espaço geográfico da cidade. Mas isso não diminui a importância dos estudos sociológicos sobre criminalidade como reflexo direto do crescimento e desorganização urbanas da Escola de Chicago e que a continuidade dessas pesquisas levaram as abordagens sobre as subculturas criminais, aplicadas especialmente à delinquência juvenil. Em tempo, “a explicação do crime passou

cada vez mais a buscar-se na divergência entre a cultura dominante (ideologicamente igualitária) e a estrutura socioeconômica de classes, que reparte desigualmente as oportunidades de acesso” (DIAS; ANDRADE, 1997, p. 282).

As conclusões a que chegou a Escola de Chicago no que se refere as relações perigosas existentes entre a vida urbana e a criminalidade continuam cada vez mais relevantes e carentes de análise, “continuam a explorar-se as potencialidades da tese central da Escola de Chicago sobre o caráter criminógeno da cidade, mas em termos completamente novos, correspondentes às transformações entretanto registradas no processo de urbanização” (DIAS; ANDRADE, 1997, p. 282).

Porém, hodiernamente, no questionamento do fenômeno da violência urbana, hoje intoleravelmente banalizada, não há sentido privilegiar as áreas naturais e seus equilíbrios ecológicos, em que pese sua incontestável importância, porém, para além desse enfoque, sobressai em importância sopesar o dinamismo da sociedade pós-moderna, a sua flutuação vertical e horizontal, aos seus modelos de ação, interação e aprendizagem, ao seu pluralismo, enfim, à sua anomia.

Demonstrado está, afinal a importância da Escola de Chicago para as Ciências Criminais, em especial, a Criminologia, que durante muito tempo tem sido relegada à condição de prima pobre do Direito. Ainda hoje essa Escola tem contribuído notavelmente para a compreensão do fenômeno criminoso e a sua etiologia dentro da realidade concreta da cidade

#### **2.4 A Escola de Chicago e a realidade brasileira**

Depreende-se, portanto, do tópico antecedente, que há grande convergência entre as premissas da Escola de Chicago e o ambiente cultural urbano da cidade de São Luís.

A maioria das cidades brasileiras na atualidade se encaixaria perfeitamente na ideia de laboratório social pensado pelos pesquisadores da Escola de Chicago.

Grandes, inchadas e desorganizadas, padecem das mesmas patologias sócias vivenciadas pela Chicago de 1910.

Com a agravante de que as políticas públicas no Brasil nunca primaram pela proteção dos menos favorecidos.

Os bolsões de miséria, as favelas, a delinquência juvenil favorecida por uma legislação teoricamente perfeita, porém leniente, as gangues que se proliferam pelas esquinas das grandes cidades, o crescimento desordenado das cidades e a ausência de políticas públicas

efetivas, sérias, e duradouras para fazer frente aos grandes problemas da sociedade brasileira.

O sistema social, político e econômico vigente já dá sinal de esgotamento ante a inércia secular dos gestores públicos brasileiros.

É preciso um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil que privilegie quem de fato produz e carrega este País nos ombros.

É chegada a hora da pátria-mãe se levantar do “berço esplêndido” e olhar para a dura realidade dos milhões de desvalidos que perambulam pelos grandes centros urbanos, não mais atrás de um lugar ao sol que nunca vem, mas de um pedaço de pão para matar a fome que cotidianamente bate à porta dos que não têm porta.

É hora de pôr termo ao ‘bolsa esperança’ que o brasileiro carrega a tiracolo desde sempre.

A Casa Grande e Senzala ainda se faz sentir pelos rincões deste País em pleno século XXI.

Não é necessário nenhum esforço hermenêutico ou epistemológico para se verificar o quão fértil é a realidade brasileira para o campo de pesquisa em que se notabilizou a famosa Escola.

## **2.5 Crescimento urbano e a Escola de Chicago no contexto do pensamento baumaniano**

*A priori*, o crescimento das cidades nos remete a ideia de progresso econômico, bem estar social e uma vida próspera e feliz na terra das oportunidades.

Mas o choque de realidade não tarda a vir.

O capitalismo, sistema econômico excludente por natureza nos mostra sua fria face e nos alija da divisão do bolo monetário ou nos utiliza como máquina descartável na teia inescapável do processo produtivo.

Com o advento da Pós-Modernidade e a ocorrência da Revolução Industrial, os abismos sociais cresceram em uma escala tão grande que não se pode mais quantificar matematicamente suas consequências no resto da sociedade, uma vez que seus efeitos atingem uma universalidade de pessoas, que, em regra, não tem qualquer relação com o fato deflagrador da adversidade sofrida por uma pessoa ou mais.

Bauman<sup>3</sup> em instigante teoria ensina que “a ausência de sentimento de pertença à

---

<sup>3</sup> Ainda sobre o tema remetemos o leitor ao que o Autor afirma no livro Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos quando diz que “para ser feliz há dois valores indispensáveis [...] um é segurança e o outro é liberdade, você não consegue ser feliz na ausência de um deles. Segurança sem liberdade é escravidão. Liberdade sem segurança é um completo caos. Você precisa dos dois [...] Cada vez que você tem mais liberdade você entrega parte da segurança. Então, você ganha algo e você perde algo.

comunidade traz a ideia de modernidade líquida” ao passo que Guimarães<sup>4</sup>, em alentado artigo vaticina que “o crime é um produto da desorganização urbana, em outras palavras, é da interação entre os indivíduos e os ambientes socialmente desorganizados, como áreas urbanas abandonadas, degradadas ou desordenadamente povoadas – que acabam por refletir os problemas gerados pelas desigualdades sociais -, que se desenvolve o ambiente propício para os desvios de conduta.

O indivíduo da pós-modernidade revolve-se entre as exigência de sucesso material e a motivação retro alimentadora dessa produtividade mesma, razão pela qual fica impossibilitado de estabelecer laços duradouros, o que lhe traz uma sensação de solidão e desamparo em meio à multidão que o ameaça e da qual precisa prevenir-se, isolando-o ainda mais numa espécie de círculo vicioso, pois esse isolamento é o sustentáculo da precariedade dos laços sociais ou mesmo afetivos, e por essa razão, facilitador dos atos antissociais, o que gera a sensação de insegurança tão presente nos grandes centros urbanos. Enfim, os sonhos de uma vida melhor na cidade grande - que a cada dia se agiganta - quase nunca se cumprem e geralmente acabam em frustração.

O pensamento de Zigmunt Bauman,(2009, p.7) se coaduna com o mesmo sentir de outros sociólogos da sociedade e do crime:

[...] nós não compreendemos adequadamente nossa existência contemporânea. Nossa compreensão do presente, assim como do passado, é mistificada por uma consciência que, unicamente, serve para manter a ordem existente. E se nós nos dispomos, de algum modo, a remover a opressão da época, devemos compreender criticamente o mundo ao nosso redor.

Assim, a falta de acolhida no seio da vida comunitária, para homens e mulheres, os tornam frágeis e inseguros às perdas e frustrações. Por outro lado, os tornam ávidos e violentamente desejosos desse simulacro de comunhão existentes nas redes sociais e por tragédias, crimes ou separações expostas pelos meios de comunicação de massa. E, no mais das vezes, os crimes que geram o fugaz sentimento de “comunidade” são cometidos justamente por pessoas que sucumbiram à precariedade e “liquidez” dos laços produzidos pela pós-modernidade.

Os tempos modernos, se é que se pode dar esse nome a essa era de “quase barbárie”, trouxe, entre outras conquistas, a ideia de emancipação do indivíduo, fazendo-o perceber a si mesmo como sujeito de direitos, numa atitude de superação do momento de mera servidão e de objeto de exercício de demonstração do poder estatal. Esse indivíduo

---

<sup>4</sup> Sobre o tema Reflexões acerca do controle social formal: discutindo o direito de punir.

supostamente emancipado e de posse da consciência de sua liberdade, deseja impor limites à atuação estatal em sua esfera privada, limites estes, diga-se de passagem, que devem ser obedecidos, uma vez que a fonte originária da legitimidade do poder estatal é o próprio indivíduo. Como consequência, o fracasso do sonho da modernidade de que tudo seria resolvido pela ciência e pela razão agora assombra nossos olhos.

Segundo Rosseau, o contrato social teria sido celebrado justamente como garantia da liberdade individual, seria o marco representativo da passagem da barbárie à civilização, abandono do estado de natureza e fonte seminal da sociedade civil.

Ensina Salo de Carvalho (2012, p. 165):

Os projetos político e científico da Modernidade, no qual se inserem os discursos das ciências criminais – conjunto disciplinar integrado pelas ciências penais dogmáticas (direito penal e processo penal) e não dogmáticas (criminologia) –, têm como objetivo central a busca da felicidade através da negação da barbárie e da afirmação da civilização.

É da possibilidade de o Estado estabelecer punição aos comportamentos desviantes, desestabilizantes do convívio comunitário, que advém do consenso implícito originário do contrato social, mas pairando nossos olhos na convivência entre os homens na cidade na qual vivemos, é possível verificar os fundamentos do contrato social ou mesmo de qualquer contrato?

Saulo de Carvalho (2012, p. 166) preleciona:

A expectativa das comunidades científica e política em relação à ciência jurídico-penal não é outra, portanto, que a de desenvolver instrumentos capazes de erradicação do resto bárbaro que insistentemente emerge na cultura. As violências, manifestas em inúmeras e distintas condutas desviantes, impedem a constituição da civilização. O fenômeno da violência representa, portanto, um dos últimos obstáculos a ser extirpado para que o projeto civilizatório se torne pleno.

Entretanto, abalizados nas conclusões da Escola de Chicago e do fascinante conceito de “modernidade líquida” criado pelo sociólogo polônes Zigmunt Bauman<sup>5</sup>, constata-se que a desorganização social, a precariedade das relações humanas, fruto da provisoriedade dos laços e superficialidade dos contatos, que se prolongam na exata extensão das próprias conveniências, lança novamente os homens em estado de barbárie.

A inquietante inquietude da pergunta de Bauman (2009) nos deixa espremidos entre a invisível cela do indivíduo moderno e a liberdade deformada do caos pós-moderno: “Se a liberdade foi conquistada, como explicar que entre os louros da vitória não esteja a capacidade humana de imaginar um mundo melhor e de fazer algo para concretizá-lo? [...] é

---

<sup>5</sup> Em Modernidade líquida, Bauman faz um verdadeiro mergulho à alma do homem do século da transitoriedade.

importante saber por que o mundo em que vivemos continua a nos enviar esses sinais evidentemente contraditórios”. (BAUMAN, 2009, p. 9).

Como se vê, a própria civilização gera a barbárie.

A conclusão indesejada, mas necessária que se deduz é que as ciências criminais, projetadas para se contrapor a violência do homem, paradoxalmente produziram o seu oposto. Em sendo assim, apesar do nobre desiderato de fazer cessar a violência, o sistema penal colocou em marcha uma máquina de uso desmedido da força, cujo mecanismo de alto poder destrutivo tem gerado abominável custo de vidas humanas.

Dentre as muitas liberdades alcançadas pela classe burguesa, sem dúvida está a liberdade da livre iniciativa, restringindo-se a atuação do Estado nessa seara, o que dá azo a uma competição feroz e irracional entre homens. Dentro dessas premissas de liberdade, igualdade formal e legalidade, os indivíduos são lançados no turbilhão incontrolável do mercado, ofertando sua mão de obra como mera mercadoria e assim, nos relacionamentos deixados sob a mão invisível e poderosa do mercado, o homem passa a ser algo facilmente substituído por outro que produza mais e, principalmente, consuma mais. Nesse passo a única garantia de permanência é o estado de extrema pobreza dos excluídos.

Outra vez, a lição de Bauman (2009, p. 21) “[...] quando a solidariedade é substituída pela competição, os indivíduos se sentem abandonados a si mesmos, entregues a seus próprios recursos – escassos e claramente inadequados”. As metamorfoses que ocorrem nas relações de produção também se refletem na dinâmica das famílias, em especial quanto ao papel exercidos pelas mulheres, que cada vez mais assumem o vazio deixado pelos homens e passam a se vê como chefes de famílias e não mais como a principal referência educativa dos filhos, mas também como mulheres trabalhadoras e responsáveis pela manutenção financeira da família.

Surge aqui uma profunda crise de pertencimento e ausência de raízes, fenômeno psicossocial a que Bauman denomina de casais CSS (casais semi-separados).

Outro fator, próprio da modernidade como sendo seu efeito colateral e que contribui em grande medida por esse sentimento de não pertencimento é, paradoxalmente, o maior acesso à informação, comunicação, transporte, elementos pós-modernos que facilitam o abandono das raízes, o distanciamento das próprias referências, “quanto mais o ser humano aperfeiçoa a divisão social do trabalho, tanto menor é sua dependência de seu habitat” (TANGERINO, 2011, p. 11).

Hoje, homens e mulheres permanecem juntos, laboram no mesmo emprego e

residem no mesmo local só até o momento em lhes for conveniente, perenizando dessa forma os frágeis laços sociais, não havendo tempo nem disposição de espírito para preocupar-se em mantê-los. Nessa sociedade fluida, tudo é rápido, quase instantâneo, transitório, configurando-a, assim, em verdadeira sociedade do cartão de crédito (que já foi objeto de luxo), eliminador falsamente satisfativo da distância entre a espera e o desejo.

É assustadoramente comum nesses dias tão sombrios sentir-se o tempo todo entre estranhos, experimentando o terrível sentimento de se estar só na multidão. Chegamos a triste constatação de se viver em rede, virtualmente ligados, mas não vivemos comunitariamente.

A liberdade tão duramente conquistada pela modernidade criou o monstro da ausência de vínculos e precariedade dos relacionamentos, não havendo verdade nem esforço de compreensão das longas e grandes narrativas. Rolaram na ladeira do tempo os compromissos duradouros. O indivíduo, sem que sequer percebesse, foi atirado na modernidade líquida, onde a única garantia é a maldição da transitoriedade dos laços humanos.

E dessa mesma liberdade prometida pela modernidade, originária da crença de que cada um é dono do seu destino, que surge o medo da perda de segurança. Acontece que tudo tem seu preço, portanto, muita liberdade gera necessariamente insegurança, logo, a constante sensação de medo, “a forte tendência a sentir medo e a obsessão maníaca por segurança fizeram a mais espetacular das carreiras” (BAUMAN, 2009, p. 13). Esse medo se deve à ausência do Estado e sua crescente omissão, leia-se, desregulamentação.

O cinzento quadro de insegurança da atualidade é de uma trágica semelhança com a sensação dos passageiros que descobrem que a aeronave está sem comando, que a voz acolhedora do comandante não passa de mensagem gravada. As incertezas de como ganhar a vida, amplificadas pela inexistência de um agente confiável que torne a realidade menos insegura ou que pelo menos sirva de canal para reivindicações de uma segurança maior, é um duro golpe no coração mesmo da política de vida (BAUMAN, 2009, p. 28).

É interessante se notar mais esse ponto de convergência entre o pensamento baumaniano e a Escola de Chicago, conforme apontado por Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade (1997, p. 286), entre os aspectos que se situam na continuidade do pensamento da referida escola, “outro é que vem sendo posto em evidência pela investigação vitimológica e pela literatura sobre o medo do crime e a tendência crescente para responder a esse medo com formas privadas de autotutela e defesa”.

Na linha de pensamento baumaniano, os lares da modernidade são projetados não

mais como nichos interativos das nossas relações cotidianas e familiares, mas com o claro propósito de nos assegurarmos que “alienígenas”, os de “fora”, permanecerão fora do nosso círculo de convivência.

É como se houvesse uma necessidade visceral de manter distante os insurgentes, aqueles que precisam ser “castrados” a fim de que não criem problemas, sendo vital então que sejam mantidos longe dos “cumpridores” da lei.

É pelo estranho nome de mixofobia que Bauman chama a este estranho e antissocial fenômeno do homem contemporâneo que anseia por isolamento e segurança. Por outro lado, “não se pode partilhar uma experiência, sem partilhar um espaço” (BAUMAN, 2009, p. 43).

Esse distanciamento do convívio serve a uma fuga dos vínculos e compromissos, evitando-se criar laços pelo medo da perda destes mesmos laços.

Assim, “mesmo quando podem sentir os vínculos que as unem aos outros, as pessoas não querem vivê-los porque têm medo de participar, têm medo dos perigos e dos desafios que a participação implica, e têm medo de sofrer”. (BAUMAN, 2009, p. 45). Afinal, ‘identificar-se com’, significa dar abrigo a um destino desconhecido que não se pode influenciar, muito menos controlar”.

Em acurada análise sobre as reflexões de Bauman (2009), Condé (2009) afirma que o século XX foi o pesadelo da modernidade onde se pretendeu um Estado organizado e um capitalismo controlado, projetos que não se concretizaram.

A eficácia e a produtividade como situadas no ápice das preocupações da modernidade capitalista desentranharam das pessoas as discussões dos valores morais, pondo em “off” ou mesmo relativizando o sentimento de pertença, diante de uma brutal diversidade cultural, de tal forma que atualmente o que resta a nível de identidade é tão somente o estilo. A consciência pós-moderna instala-se então como um mal estar social.

Nestes tempos tão sombrios e distantes, a fé já não ultrapassa os muros das igrejas, pois já não se acredita em nada, nem mesmo na razão.

Observa-se, no cotidiano urbano, pessoas constantemente cercadas por outras pessoas, mas o sentimento de solidão e isolamento só aumentam. Paradoxalmente, a cada dia mais pessoas estão “conectadas”, porém, os indivíduos sentem-se isolados e encurralados, pois estar conectado não é a mesma coisa nem gera a mesma sensação de acolhimento e pertença de quando se está introjectado na verdadeira comunidade.

Produzir e fazer parte da comunidade não é igual a estar em rede. Na rede o que

produz as relações são as conveniências. Na comunidade, ao contrário, são desenvolvidos e sedimentados vínculos, compromissos e responsabilidades, havendo identificação com o problema do outro, que passa a também ser meu. O grande dilema do convívio em comunidade é o medo da perda, pois “os laços humanos são uma benção e uma maldição” (BAUMAN, 2011).

É forçoso anotar pela brutal diferença entre tão breves períodos que até pouco tempo dificilmente um sujeito se sentiria realmente sozinho. Os núcleos familiares eram muito mais densos, reunindo familiares ao redor de grandes mesas cercadas de filhos, netos, sobrinhos e outras pessoas próximas.

Em alentado artigo em que aborda o tema do controle social, Barreiras (2008, p. 297) e tomando como referência o bairro em que residia, referência como em comunidades menores existe maior controle no meio social:

Quem cresceu por ali sabe muito bem que, naquela área, é quase impossível estar sozinho. E que aquele que te vê chegando, bêbado em casa, por exemplo, não é um mero figurante do mundo que desaparecerá ao dobrar a esquina. Aquele é fulano de tal, amigo de sicrano, que mora no sobrado amarelo da Rua ‘X’. Não queremos com isto dizer que os casaverdenses são menos propensos a praticar atitudes desviadas perto de casa do que os paulistanos residentes em bairros mais desenvolvidos. Apenas quisemos ilustrar quão desconfortável e ao mesmo tempo apaziguante é a sensação de estar entre conhecidos.

A fragilização ou mesmo a retirada dos grupos tradicionais de convívio resulta no mais das vezes em maior desapego em relação a convenções e estímulos. Nesse passo, abandonar uma cidade, um emprego ou um relacionamento se torna muito mais fácil, pois não há um nome ou uma história comum a se preservar. É facilmente verificável tal assertiva quando se observa, por exemplo, a menor importância que se dá aos crimes contra a honra, em total detrimento e irrelevância que se dá à opinião e sentimento alheios.

Para Barreiras (2008, p.316) op, cit. Nils Christie “nossa honra não é tão importante quando as demais pessoas que nos circundam não são significativas para nós. Estamos destinados a estar sozinhos ou rodeados de pessoas que podemos abandonar, pessoas desprovidas de influência sobre nós”.

Ao tomar a cidade como laboratório, os pesquisadores da Escola de Chicago indicam que o convívio nos grandes centros urbanos oferece distanciamento, anonimato e enfraquecimento dos mecanismos tradicionais de controle. É como uma peça de uma grande máquina defeituosa na qual a insegurança empurra os indivíduos ao isolamento, o isolamento torna os vínculos cada vez mais precários, gerando ainda mais insegurança e isolamento.

Assim, a ausência de vínculos estáveis como a família, religião, emprego,

comunidade, produz uma legião de desvalidos, de pessoas sem referenciais, sem limites e responsabilidades.

Esta situação pode ser equiparada ao que os sociólogos chamam de anomia que se caracteriza por um quadro de desorganização de valores ocasionada pela ausência de normas ou pelo excesso de regras, onde não é mais possível determinar a que conjunto de valores ou sistema de regras deve-se aderir. Jorge de Figueiredo e Manuel da Costa Andrade (1997, p. 274) ao se referirem à desorganização social, afirma que “não passa de uma fase de um processo dinâmico de mudança, alternando, por isso, com fases de organização social”.

Sobre o tema, Tangerino (2011, p. 133), menciona Joseph Roucek:

Quando as agências de controle social perdem o poder, o comportamento do grupo torna-se instável e imprevisível. Se a sociedade está em mudança, a falta de padrões de conduta pode ser o resultado do conflito entre as novas e as recém- desenvolvidas regras de conduta. Esse conflito de padrões, leva à desorganização social.

Em vista desse quadro, nessa busca do sentimento de comunhão com outros indivíduos, o que resta é o que Bauman (2009) denominou de comunidades guarda-roupas.

A análise feita até agora sobre a Escola de Chicago demonstram bem como o ser humano isola-se, sente-se isolado e como isso contribui ainda mais para o clima de insegurança e violência cada vez mais presente nos dias presentes, além de que essa análise atinge perfeitamente os objetivos deste trabalho.

Apesar dessa sensação de medo e estranhamento impelir ao isolamento e à adoção de inúmeras medidas de defesa e até mesmo de autodefesa, ainda pesa sobre todos aqueles sentimentos inatos à espécie humana de sentir-se parte de algo, de sentir-se acolhido, em comunhão, em comunidade, enfim. “O medo do desconhecido – no qual mesmo que subliminarmente estamos envolvidos – busca desesperadamente algum tipo de alívio” (BAUMAN, 2009, p. 37).

No mesmo sentido em que cresce o individualismo, a competição mas também o isolamento, busca-se, até de forma exagerada e viciadora o alívio próprio da verdadeira comunidade, familiar, espiritual, entre outras, só que agora em comunidades virtuais, passageiras, transcendentais, instáveis, como tudo na modernidade líquida. É como se o medo da comunhão convivesse com a busca da identificação: “a mixofobia se manifesta como impulso em direção a ilhas de identidade e semelhança espalhadas no grande mar da variedade e da diferença” (BAUMAN, 2009, p. 44).

Inexistentes a intimidade e identidade de laços verdadeiros, simulacros de tais laços são formados.

Conforme preleciona Bauman (2005, p. 37):

Lugares em que o sentimento de pertencimento era tradicionalmente investido (trabalho, família, vizinhança) são indisponíveis ou indignos de confiança, de modo que é improvável que façam calar a sede por convívio ou aplaquem o medo da solidão e do abandono. Daí a crescente demanda pelo que poderíamos chamar de ‘comunidades guarda-roupa’ – invocadas a existirem, ainda que apenas na aparência, por pendurarem os problemas individuais, como fazem os frequentadores de teatros, em uma sala. Qualquer evento espetacular ou escandaloso pode se tornar um pretexto para fazê-lo: um novo inimigo público elevado à posição de número 1; uma empolgante partida de futebol; um crime particularmente ‘fotogênico’, inteligente ou cruel; a primeira sessão de um filme altamente badalado; ou o casamento, divórcio ou infortúnio de uma celebridade altamente em evidência. As comunidades guarda-roupa são reunidas enquanto dura o espetáculo e prontamente desfeitas quando os espectadores apanham os seus casacos nos cabides. Suas vantagens em relação à ‘coisa genuína’ são precisamente a curta duração de seu ciclo de vida e a precariedade do compromisso necessário para ingressar nelas e (embora por breve tempo) aproveita-las. Mas elas diferem da sonhada comunidade calorosa e solidária da mesma forma que as cópias em massa vendidas nas lojas de departamentos diferem dos originais produzidos pela alta-costura... Quando a qualidade o deixa na mão ou não está disponível, você tende a procurar a redenção na quantidade.

É perfeitamente possível observar a existência das comunidades guarda-roupa no interesse e torcida prestadas por telespectadores por ocasião da transmissão dos reality shows veiculados pela mídia tele invasiva, assim como em programas de auditório nos quais pessoas relatam com aparente naturalidade fatos, dramas e sentimentos extremamente íntimos, expondo-os ao público para que profissionais de Direito ou da Psicologia, não para problemas pessoais sejam resolvidos, mas pela audiência e plateia geradas pela desgraça alheia.

Em obra elegantemente irônica, Pondé (2012) discorrendo sobre democracia, afirma que uma de suas características problemáticas é a de ter criado uma “vocaçãotagarela”, que leva as pessoas a se julgarem capazes de opinar sobre tudo. “No lugar do conhecimento, a democracia criou a opinião pública” (PONDÉ, 2012, p. 51).

É como se tomar conhecimento da desgraça alheia trouxesse algum alívio à própria desgraça. Na visão de Bauman:

Em algum ponto do caminho, a amizade e a solidariedade, outrora importantes componentes da construção comunitária, tornaram-se inconsistentes e frágeis demais ou ralas demais para o objetivo [...]. O mundo contemporâneo é um recipiente cheio até a borda de medo e frustração à solta que buscam desesperadamente válvulas de escape. (BAUMAN, 2000, p. 22).

Entretanto, essa identificação com o problema enfrentado pelo outro nos programas televisivos é momentânea, não se traduzindo em assunção de responsabilidade e, sendo assim, não gerando qualquer compromisso colaboracionista na busca de solução para o problema em tela, ou seja, cada um com os seus problemas.

Para Bauman (2000, p. 11), tais situações são referenciadas como oportunidades

de extravasão:

Oportunidades de extravasão surgem por vezes em festivais de compaixão e caridade, às vezes em eclosões de agressão acumulada contra um inimigo público recém-descoberto, outras em um acontecimento no qual a maioria das pessoas se sente fortemente envolvida ao mesmo tempo e que, portanto, sincroniza sua alegria, como no caso da seleção nacional que ganha uma Copa do Mundo, ou sua tristeza, como no caso da morte trágica da princesa Diana. O problema com todas essas oportunidades é que elas perdem força rapidamente; assim que voltamos às questões rotineiras do nosso dia-a-dia, as coisas também retornam, inalteradas, ao ponto inicial. E quando o lampejo de união se extingue, os solitários acordam tão solitários quanto antes.

Tais situações anômicas subtraíram dos cidadãos de hoje a capacidade de travar discussões públicas, pois estas foram substituídas pelas discussões em público. Em tempo, prossegue Bauman (2000, p. 10): “as únicas queixas ventiladas em público são um punhado de agonias e ansiedades pessoais que, no entanto, não se tornam questões públicas por estarem em exibição pública”.

As denominadas comunidades guarda-roupa são geradas pelo mesmo tipo de sentimento que produz as subculturas criminais, na medida em que as subculturas criminais são criadas a partir da inexistência dos liames tradicionais de convivência, como uma forma de reação das camadas sociais marginalizadas, sendo assim, tais subculturas surgem como forma de compensação pelo sentimento de exclusão daqueles laços de comunhão. Nessa mesma linha de pesquisa, a Escola de Chicago trabalha com a premissa de que na vida urbana ninguém é importante, mas na subcultura o indivíduo ganha importância.

Interessante ainda observar que os chamados crimes fotogênicos que geram as comunidades guarda-roupa são geralmente cometidos por pessoas que demonstram extrema dificuldade de lidar com a fragilidade dos laços sociais na modernidade líquida, revelando flagrante despreparo para assimilar frustrações e perdas, implícitas e implicadas em qualquer relacionamento verdadeiro.

As frustrações e vazios que se mostram nesses crimes também se revelam nas produções culturais como a Criminologia Cultural e Criminologia Constitutiva.

No que diz respeito a tais crimes é de vital relevância observar o papel assumido pelos meios de comunicação social. O que se apreende é que tudo é apresentado como um espetáculo, próprio das grandes produções, com reconstituições, entrevistas com os principais atores do drama existencial (incluindo as autoridades responsáveis pelas investigações sociais), não sendo incomum a imprensa obter informações que nem mesmo a autoridade policial tinha conhecimento.

Nessa trilha, Bauman (2000, p. 17), citando palavras de Decca Aitkenhead,

repórter do jornal The Guardian, comenta:

Se há uma coisa garantida para levar as pessoas às ruas hoje em dia, é o boato de que há um pedófilo por perto. A utilidade desses protestos é cada vez mais questionada. O que não perguntamos, no entanto, é se esses protestos têm efetivamente algo a ver com os pedófilos.

Como resultado dessa linha editorial dos meios de comunicação, temos um estardalhaço midiático retro alimentador daquela mesma sensação de medo já analisadas, medo que leva ao isolamento, isolamento que leva à insegurança, colocando os indivíduos então nesse tênue, porém palpável e visível círculo vicioso.

A cidade, como laboratório de pesquisa e palco dos dramas existenciais, é, de plano, depositário primeiro das nossas angústias e inquietações, mas também dos nossos desejos e esperanças de uma vida melhor.

A par disso, é ingente a necessidade de um processo político social de municipalização da segurança pública para que as prefeituras municipais sejam responsáveis pela sua parcela de responsabilidade no trato da questão criminal e tenham participação ativa nos projetos de aumento da segurança pública e na redução da violência urbana.

### **3 SEGURANÇA PÚBLICA E MUNICIPALIZAÇÃO: um estudo em preto e branco**

Este capítulo tem como finalidade explicar de forma aprofundada a relação existente entre segurança pública e municipalização, expondo-lhes as principais características, pressupostos e fundamentos jurídicos.

Nos últimos anos, preponderantemente a partir da concepção federativa que se espalhou pelo ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição Federativa de 1988, os municípios ganharam autonomia e com ela, maiores responsabilidades, não se podendo dizer o mesmo com a repartição dos recursos públicos que, a despeito dos imensos desafios a cargos dos municípios, já se tornou anedótico a famosa marcha à Brasília, onde prefeitos à míngua, se dirigem até a fonte dos recursos com o pires na mão.

A maior parte da doutrina pátria entende que as prefeituras municipais também são responsáveis pela segurança de seus municípios, apesar da matéria ser de competência exclusiva do Governador de Estado.

Antes de aprofundarmos nosso estudo sobre as políticas municipais de segurança pública, faz-se necessário discorrer um pouco sobre a segurança pública. Entender como ocorreu o desenvolvimento histórico, os fatos sociais que marcaram suas transformações teóricas, até chegar-se à concepção atualmente adotada pelo Ordenamento brasileiro.

### 3.1 Segurança pública: um conceito em suspensão

Preceitua o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que “a segurança pública, dever do Estado direito e responsabilidade de todos será exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”. (BRASIL, 1988).

A concepção inicial de segurança sofreu várias modificações no decorrer dos tempos. Com a criação da Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, coube a esta a tarefa de “desempenhar a função de polícia judiciária, estabelecia punições, fiscalizava o cumprimento das mesmas e também era responsável pelos serviços públicos como o abastecimento de água, obras urbanas, iluminação e outros serviços urbanos da cidade.” Cruz (2013, p. 2).

Continua a autora afirmando que “neste momento ainda não se tinha noção a respeito da segurança pública, nem referências a essa questão.” Conclui prelecionando que com a independência do Brasil em 1822 “ainda a segurança do indivíduo era confundida com a segurança do país.” Várias foram as legislações que se dispuseram a tratar sobre o tema; alguns de seus aspectos mais marcantes foram introduzidos a partir do final do séc. XIX, principalmente depois da proclamação da república.

Até então era de competência privativa da União legislar sobre segurança pública. Com a proclamação da república, o governo federal transferiu para a esfera dos governos estaduais a competência pela manutenção e da ordem e segurança pública e pela defesa e garantia da liberdade e dos direitos do cidadão, conforme se infere do artigo 5º, do Decreto n. 1.

Entretanto, esse comando dispositivo não se tornou norma de eficácia geral, embora fosse uma ordem a ser cumprida, pois ainda eram utilizados métodos de atuação que tolhiam os direitos e a liberdade dos cidadãos.

Em torno da década de 1920, pelo motivo determinante de ter um papel colaborativo com as Forças Armadas, a Organização Policial brasileira, chamada de Forças Públicas, passou a adotar o regulamento daquelas.

Por essa razão, eram consideradas como forças auxiliares do Exército, fato que ainda ocorre em relação à Polícias Militares. Por adoção a tais valores, a ideologia que norteava e ainda norteia considerável parcela da polícia era predominantemente repressora.

Tal quadro de forças se perpetrou até a vigência da Constituição de 1967, quando as Forças Públicas já eram chamadas de Polícias Militares passaram a ser comandadas por oficiais do Exército, que imprimiram a essas corporações todos os valores das Forças

Armadas, adquirindo o Brasil, nesse contexto, uma força auxiliar do regime ditatorial, qual seja, uma polícia repressora que priorizava a segurança nacional e ganhava contornos desfavoráveis diante da sociedade brasileira, dado que a ideologia militarista tem por fundamento de atuação a eliminação de um inimigo perturbador da ordem pública.

Tal ordem de fatores só teve uma mudança significativa com a promulgação da Constituição de 1988, que definiu de maneira parcialmente inovadora o conceito de segurança pública. *In verbis*:

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:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

A Constituição Republicana de 1988 foi parcialmente inovadora na medida em que manteve as Polícias Militares sob o controle do Exército e por não ter criado polícias municipais quando podia tê-lo feito e não o fez, inserindo constitucionalmente os municípios no sistema de Justiça Criminal e dando azo, por força constitucional ao processo de descentralização e municipalização da segurança pública que hoje se observa. Limitou-se, porém, a conferir aos municípios a faculdade de criar guardas municipais, sem qualquer conotação de polícia preventiva.

É notório que o agravamento dos índices de violência e a escalada da onda de criminalidade vem suscitando debates acalorados sobre a crise do sistema de segurança pública da forma tradicionalmente estruturada até então e, de forma mais ampla, tem se falado na crise do sistema de justiça criminal atualmente concebido.

Os estudiosos do assunto são unânimes em afirmar que o Estado e sua legislação criminal com as tradicionais normas de responsabilização, imputabilidade e individualização da pena, já não tem mais a devida aplicabilidade sobre os agentes de ilícitos coletivos, como o narcotráfico, roubo a bancos, contrabando e pirataria.

Por outro lado, o Estado não consegue dar cabo, eficazmente, das inúmeras modalidades delituosas cometidas por infratores comuns, dada a sua crônica crise fiscal e orçamentária que lhe retira sua capacidade reativa e mina seu dever de expandir sua atuação policial.

Outro aspecto relevante é a contradição alimentadora das discussões doutrinárias acerca das tendências diametralmente opostas existentes entre o direito penal e os demais

ramos do direito.

Segundo Lima, Silva e Oliveira (2013, p. 59) enquanto em quase todos os demais ramos do direito positivo vive-se hoje um período de desregulamentação, descentralização, flexibilização, deslegalização e desconstitucionalização, no âmbito do direito penal verifica-se um movimento diametralmente inverso. Ou seja, o que se tem aí é uma preocupante tendência à definição de tipos de delitos cada vez mais intangíveis e abstratos; à criminalização de várias atividades e comportamentos em vários setores da vida social; à eliminação dos marcos mínimos e máximos na imposição das penas de privação da liberdade, para aumentá-las indiscriminadamente; e à relativização dos princípios da legalidade e da tipicidade, mediante a utilização de regras com conceitos indeterminados, ampliando a discricionariedade das autoridades policiais e, com isso, permitindo-lhes invadir áreas de competência tanto do Ministério Público quanto do Poder Judiciário.

Se há consenso na doutrina e entre os teóricos do assunto sobre a crise ou falência do sistema de segurança pública, o mesmo não ocorre quanto a delimitação, conceito e abrangência do que seja segurança pública ou mesmo, ordem pública.

Destarte as inúmeras contribuições intelectuais de diferentes correntes e das possibilidades de respostas, pressupõe-se que a falta de um denominador comum decorre, *a priori*, do fato de que os atores responsáveis pelas políticas de segurança não falarem a mesma língua.

A existência de conceitos indeterminados acima referidos traz como reflexo a preocupante possibilidade da apropriação dos termos pelas autoridades policiais, o que acarreta, na prática, uma ampliação da discricionariedade destes agentes, o que se constitui numa prática muito perigosa, pois pode levar a se perpetrar situações de mais diversas violações de direitos humanos.

De outra sorte, no campo puramente teórico, abre margem para as mais diversas interpretações e, portanto, para a diferença de linguagem interna à temática e é exatamente isso que acontece com os conceitos de segurança pública e ordem pública que são, *de per si*, vagos, indeterminados e polissêmicos.

Toda essa vagueza conceitual é ainda mais agravada pela ausência de um estudo conceitual sobre segurança pública e ordem pública com o objetivo, ainda que escorrido, de se chegar a um mínimo de consenso sobre a utilização dos termos, além de eliminar a divergência de linguagem, bem como propor uma reflexão aprofundada sobre a apropriação e operacionalização desses conceitos pelo Ordenamento jurídico pátrio.

É com esse intento, ainda que em apertada síntese, que nos debruçaremos sobre o tema no próximo tópico.

## **3.2 Segurança pública *versus* ordem pública**

### *3.2.1 Uma análise jurídico-conceitual*

No Direito brasileiro, a matéria pertinente à segurança pública foi tratada pelo Constituinte Originário no Título V, “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, donde no Capítulo III, “Da segurança Pública”, do artigo 144, da Constituição Federal de 1988, se extrai o conceitual constitucional de segurança pública. *In verbis*: “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” (Lima; Silva; Oliveira, 2013, p. 62).

Quanto ao tema ordem pública, o mesmo se espraia por todo o corpo normativo constitucional, dado que não há um capítulo próprio a tratar especificamente da matéria.

Trata-se no caso, de conceitos vagos, indeterminados e polissêmicos, cuja carência conceitual padece da inexistência de um estudo conceitual sobre segurança pública e ordem pública capaz de elidir as divergências de linguagem que, no campo teórico, abre um leque de interpretações e apropriações conceituais.

O tema carece ainda de uma profunda reflexão sobre a apropriação e operacionalização desses conceitos pelo ordenamento jurídico.

Nesse contexto, a ordem social é gênero da qual a ordem pública é espécie. Nesse sentido, a segurança pública, como dever do Estado e responsabilidade de todos, é instrumento do qual lança mão a ordem jurídica instituída para atingir os objetivos de pacificação social colimados pelo Estado.

Definir ordem pública é uma tarefa doutrinária de extrema dificuldade, por isso, por uma questão de simplificação metodológica, para se atingir tal desiderato, busca-se tal conceito por exclusão, ou seja, pelo que definitivamente não contém o significado ordem pública.

Quanto ao conceito de segurança pública contido no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, pode-se concluir que o conceito legal tem dois significados; de um lado a realização da ordem pública, e de outro, proteção à incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Segundo o Dicionário Aurélio (FERREIRA, 2011), a acepção linguística de

incólume se traduz em “(1) livre de perigo; são e salvo; intato; ileso; (2) bem conservado”, ao passo que a acepção dicionaréscia de incolumidade não é muito esclarecedora e significa qualidade ou estado de incólume”.

Nesse sentido, o termo incolumidade se coaduna mais com a questão da proteção material, tanto do corpo físico das pessoas quanto do patrimônio, móvel ou imóvel, do que com as relações que subjazem a ordem social, como almeja a ordem pública.

Segundo Lima; Silva; Oliveira (2013, p.62) diz-se “relações pelo fato de que ordem pressupõe uma pluralidade disposta de determinada, isto é, não trata do indivíduo ou de um bem específico”.

Segundo a jurisprudência<sup>6</sup> e a doutrina vigentes, ordem pública significa “acautelamento da ordem social”.

Nesse sentido, ordem pública traz como significante a ideia de precaução e manutenção da ordem social legalmente estabelecida.

No magistério de Silva (2009, p. 635) que “segurança pública é a manutenção da ordem pública interna” e ainda, a “ordem pública será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, prática de crimes”. E continua, “a segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento da convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam atividades sem perturbação de outrem, salvo no gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses”.

Não é diferente o pensar de Lazzarini (1995, p. 53), que leciona:

Temos entendido ser a segurança pública um aspecto da ordem pública, ao lado da salubridade e da salubridade públicas.

[...]

Cada um deles (aspectos) é por si só a causa do efeito da ordem pública, cada um de tem por objeto assegurar a ordem pública.

Nesse sentido, a ordem pública é causa e efeito da segurança pública. Conclui-se, portanto, que a segurança pública, como elemento garantidor das liberdades públicas, está contida dentro da ordem pública, como esfera e dimensão mais ampla do Estado Democrático de Direito.

Os dispositivos legais aqui analisados, como categorias conceituais, divergem da doutrina na exata medida em que consideram que o conceito de segurança não está contido na acepção conceitual de ordem pública, mas ao revés, existe uma relação de intersecção entre os

---

<sup>6</sup> Ver jurisprudência do STF: HC n. 102065/PE e HC n. 97688/MG.

dois conceitos.

Essa relação de intersecção permite uma análise, mesmo que escurrita, da jurisprudência já assentada e contrária à doutrina apresentada e ao mesmo tempo fazer uma abordagem crítica dos artigos fundamentadores da análise em curso.

Para a análise dos conceitos de ordem pública e segurança utilizaremos a legislação federal brasileira, trazendo à colação os dispositivos mais relevantes que tratam da matéria, alguns até sem aparente relação com a temática da segurança pública. *In verbis*:

Código de Processo Penal (Decreto Lei n. 3689, de 1941):

Art. 185, § 2º. Excepcionalmente, o juiz, por decisão fundamentada, de ofício ou por requerimento das partes, poderá realizar o interrogatório do réu preso por sistema de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, desde que a medida seja necessária para atender a uma das seguintes finalidades: (Redação dada pela Lei n. 11900, de 2009)

I – prevenir risco à segurança pública, quando exista fundada suspeita de que o preso integre organização criminosa ou de que, por outra razão, possa fugir durante o deslocamento; (Incluído pela Lei n. 11900, de 2009)

[...]

Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria. (Redação dada pela Lei n. 8884, de 1994)

[...]

Art. 427. Se o interesse da ordem pública reclamar ou houver dúvida sobre a imparcialidade do júri ou a segurança pessoal do acusado, o Tribunal, a requerimento do Ministério Público, do assistente, do querelante ou do acusado ou mediante representação do juiz competente, poderá determinar o desaforamento do julgamento para outra comarca da mesma região, onde não existam aqueles motivos, preferindo-se as mais próximas. (Redação dada pela Lei n. 11689, de 2008)

Código de Trânsito Brasileiro (Lei n. 9503/1997)

Art. 294. Em qualquer fase da investigação ou da ação penal, havendo necessidade para a garantia da ordem pública, poderá o juiz, como medida cautelar, de ofício, ou a requerimento do Ministério Público ou ainda mediante representação da autoridade policial, decretar, em decisão motivada, a suspensão da permissão ou da habilitação para dirigir veículo automotor, ou a proibição de sua obtenção.

Lei de Execução Penal (Lei n. 7210,1984)

Art. 52. A prática de fato previsto como crime doloso constitui falta grave e, quando ocasionar subversão da ordem e disciplina internas, sujeita o preso provisório, ou condenado, sem prejuízo da sanção penal, ao regime disciplinar diferenciado, com as seguintes características: (Redação dada pela Lei n. 10792/2003)

§ 1º O regime disciplinar diferenciado também poderá abrigar presos provisórios ou condenados, nacionais ou estrangeiros, que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade. (Incluído pela Lei n. 10792/2003)

[...]

Art. 86. As penas privativas de liberdade aplicadas pela Justiça de uma Unidade Federativa podem ser executadas em outra unidade, em estabelecimento local ou da União.

§ 1º A União Federal poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado. (Redação dada pela Lei n. 10792/2003)

Lei n. 11473/2012

Art. 1º. A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Art. 2º. A cooperação federativa de que trata o artigo 1º desta Lei, para fins desta Lei, compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública.

[...]

Art. 5º. As atividades de cooperação federativa, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública, serão desempenhadas por militares e servidores civis dos entes federados que celebrarem convênio, na forma do artigo 1º desta Lei.

Art. 6º. Os servidores civis e militares dos Estados e do Distrito Federal que participarem de atividades desenvolvidas em decorrência de convênio de cooperação de que trata esta Lei farão jus ao recebimento de diária a ser paga na forma prevista no artigo 4º da Lei n. 8162, de 8 de janeiro de 1991.

§ 1º A diária de que trata o *caput* deste artigo será concedida aos servidores enquanto mobilizados no âmbito do programa da Força Nacional de Segurança Pública em razão de deslocamento da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional e não será computada para efeitos de adicional de férias e 13º (décimo terceiro) salário, nem integrará os salários, remunerações, subsídios, proventos ou pensões, inclusive alimentícias.

§ 2º A diária de que trata o *caput* deste artigo será custeada pelo Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído pela Lei n. 10201, de 14 de janeiro de 2001, e, excepcionalmente, à conta de dotação orçamentária da União.

Parágrafo único. A indenização de que trata o *caput* deste artigo correrá à conta do Fundo Nacional de Segurança Pública. (BRASIL, 2012).

Lei n. 8069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)

Art. 176. Comparecendo qualquer dos pais ou responsável, o adolescente será prontamente liberado pela autoridade policial, sob termo de compromisso e responsabilidade de sua apresentação perante o membro do Ministério Público, no mesmo dia ou, sendo impossível, no primeiro dia útil imediato, exceto quando, pela gravidade do ato infracional e sua repercussão social, deva o adolescente permanecer sob internação para garantia de sua segurança pessoal ou manutenção da ordem pública. (BRASIL, 2009).

Lei n. 12016/2009

Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição. (BRASIL, 2009).

Pela leitura dos artigos acima elencados, pode-se perceber uma clara distinção entre ordem e segurança pública, na sua dicção relacionada com a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Sobre os artigos 312 e 427 do Código de Processo Penal assim se manifestou a Egrégia Suprema Corte. *In verbis*:

HC 102065/PE – PERNAMBUCO – HABEAS CORPUS

Relator(a): Ministro Ayres Britto

Julgamento: 23/11/2010

EMENTA: HABEAS CORPUS. CRIME HEDIONDO. PRISÃO PREVENTIVA.

GARANTIA DA ORDEM PÚBLICA E DA INSTRUÇÃO CRIMINAL. CREDIBILIDADE DA JUSTIÇA E CLAMOR PÚBLICO. TENTATIVAS CONCRETAS DE INFLUENCIAR NA COLETA DA PROVA TESTEMUNHAL. ORDEM DENEGADA.

O conceito jurídico de ordem pública não se confunde com incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, da CF/88).

[...]

Daí sua categorização jurídico-positivo, não como descrição do delito nem cominação de pena, porém como pressuposto da prisão cautelar, ou seja, como imperiosa necessidade de acautelamento do meio social contra fatores de perturbação ou de insegurança que já se localizam na gravidade incomum da execução de certos crimes. Não da incomum gravidade desse ou daquele crime, mas da incomum gravidade na perpetração em si do crime, levando à consistente ilação de que, solto, o agente reincidirá no delito ou, de qualquer forma, representará agravo incomum à noção objetiva de segurança pública. Donde o vínculo operacional entre necessidade de preservação da ordem pública e acautelamento do meio social. Logo, conceito de ordem pública que se desvincula do conceito de incolumidade das pessoas e do patrimônio alheio (assim como da violação à saúde pública), mas que se enlaça umbilicalmente à noção de acautelamento do meio social. (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013, p. 65).

Como se pode denotar, o aresto trazido à colação traz a ideia de que uma fração da definição constitucional de segurança pública não se confunde com a outra fração que, juntas formam a ideia-conceito de segurança insculpida no artigo 144 da Constituição Federal de 1988.

Em outras palavras, o “conceito jurídico de ordem pública não se confunde com o incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Ao mesmo tempo em que o Supremo Tribunal Federal dispendeu esforço hermenêutico na definição do conceito de ordem pública, fez tal conceito parecer fungível ao de segurança pública quando afirma que “levando à consistente ilação de que, solto, o agente reincidirá no delito ou, de qualquer forma, representará agravo incomum à noção objetiva de segurança pública”.

Esse mesmo alheamento entre os termos pode também ser verificado ao se analisar os artigos 185 do Código de Processo Penal, 86 da Lei de Execução Penal e o 174 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Pela leitura desse três artigos percebe-se uma similaridade de situações que só aparentemente são diferentes.

Essa fungibilidade encontrada na prescrição literal dos mandamentos acima referenciados é produzida por uma equivalência de efeitos que o legislador ordinário pretendeu dar às normas em comento.

Para sermos exatos, a jurisprudência indiscutivelmente separa o instituto ordem pública de incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas o legislador não distinguiu que noção de segurança está atribuindo aos artigos citados.

Para Lima, Silva e Oliveira (2013, p. 66):

Devemos questionar se na legislação selecionada o termo segurança pública realmente não se refere em absoluto à incolumidade. Não parece ser o caso, já que o referido artigo 86 da LEP contrapõe segurança pública à segurança do próprio condenado, permitindo uma aproximação com a ideia de 'livre de perigo', incólume.

De todo resto, a opção político-governamental de construção de presídios em áreas distantes pode ter, entre outros significados, tanto o zelo pela segurança das pessoas quanto um golpe estratégico contra o narcotráfico e a desarticulação de quadrilhas altamente organizadas.

Sobre o tema atinente ao artigo supracitado, o Superior Tribunal de Justiça assentou o seguinte entendimento, consubstanciado nos arestos seguintes. *In verbis*:

HC 113481/MS – MATO GROSSO DO SUL  
HABEAS CORPUS 2008/0179911-3  
EMENTA: HABEAS CORPUS. FURTO À CAIXA-FORTE DA SEDE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL EM FORTALEZA. TRANSFERÊNCIA PARA PRESÍDIO FEDERAL. FUNDAMENTAÇÃO.

1 – A decisão do Juízo Federal da 1ª Subseção Judiciária de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, que acolheu a transferência do paciente para o Presídio Federal, encontra-se devidamente fundamentada no interesse da ordem pública, não se olvidando que a via do writ é imprópria à avaliação aprofundada dos elementos de convicção que levaram à adoção dessa medida.

2 – Habeas Corpus denegado.

HC 100223/PR – PARANÁ  
HABEAS CORPUS 2008/0032069-7  
EMENTA: EXECUÇÃO PENAL. HABEAS CORPUS. ROUBO MAJORADO. VÁRIOS HOMICÍDIOS. PORTE ILEGAL DE ARMA. FORMAÇÃO DE QUADRILHA. TRANSFERÊNCIA PARA PRESÍDIO FEDERAL. BOM COMPORTAMENTO CARCERÁRIO. ESTREITA VIA DO WRIT. INDÍCIOS DE COMANDO DE CRIME DEDENTRO DO PRESÍDIO. CAUTELAS EXIGIDAS PELA RESOLUÇÃO 557/2007 DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. EDIÇÃO DA LEI 11671/2008. PROVIDÊNCIAS SIMILARES. TRANSFERÊNCIA QUE SE EFETIVOU ANTES DA EDIÇÃO DA NOVEL LEGISLAÇÃO. CUMPRIMENTO ADESTEMPO. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE PRAZO MÁXIMO. TRANSFERÊNCIA AUTORIZADA DE FORMA CAUTELAR. PENDÊNCIA DE DECISÃO FINAL DO TRIBUNAL ESTADUAL. AUSÊNCIA DE MÁCULAS. ORDEM DENEGADA.

2 – Havendo notícias segundo as quais o paciente estaria comandando o crime de dentro do presídio em que estava recolhido, o que evidencia uma afronta à segurança pública, mostra-se viável sua transferência para presídio federal. (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013, p. 65).

Pelo conteúdo dos arestos trazidos à colação, percebe-se uma clara similitude no uso dos conceitos pelos nossos Tribunais, até mesmo um uso indistinto ou indiferente, mesmo se notando que uma das decisões se fundamenta no interesse da ordem pública, enquanto a outra é embasada na defesa da segurança.

Para a jurisprudência pátria, os dois conceitos parecem se fundir ou se

“confundir” quando utilizados no interesse da ordem e da segurança públicas.

Nesse passo, se o conceito de segurança pública é de difícil definição, o mesmo não ocorre quanto à delimitação dos órgãos responsáveis pela execução das políticas de segurança. Nesse sentido já firmou entendimento o Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI n. 3469/SC<sup>7</sup>, que definiu, taxativamente o rol dos órgãos encarregados pela segurança pública.

Ao se referir sobre a organização dos órgãos responsáveis pela segurança pública, a lição do professor José Afonso da Silva (2009, p. 637) é no sentido de que “há, contudo, uma repartição de competências nessa matéria entre a União e os Estados, de tal sorte que o princípio que rege é de competência e responsabilidade de cada unidade da Federação.”

Prossegue o renomado autor afirmando que “quando a Constituição atribui às Polícias Federais a competência na matéria, logo se vê que são atribuições em campo e questões delimitados e estritamente enumerados, de maneira que, afastadas essas áreas especificadas, a segurança pública é de competência da organização policial dos Estados, na forma prevista no artigo 144, §§ 4º, 5º e 6º. Cabe pois aos Estados organizar a segurança pública.”

Assim, cabe à Polícia Federal “apurar infrações penais contra a ordem política e social (não contra à ordem pública, note-se)”, segundo preleciona José Afonso da Silva, embasado no artigo 144, parágrafo I, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Ainda assim, apesar de não ser órgão encarregado pela ordem pública, é órgão da segurança pública, que, por sua vez, visa a preservação da ordem pública.

Por seu turno, a Polícia Rodoviária Federal tem como atribuição o patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

Já o patrulhamento ostensivo na esfera de competência da Polícia Militar tem como finalidade precípua a preservação da ordem pública, sendo este o órgão responsável pelo patrulhamento ostensivo das rodovias estaduais.

Nesse sentido, se o patrulhamento ostensivo é elemento da preservação da ordem pública, pode-se inferir que a Polícia Rodoviária Federal também tem essa atribuição, assim como a Polícia Federal por meio do exercício de suas funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

Nesse sentir, é possível identificar a capilaridade dos conceitos como ordem pública e segurança pública, além de ordem política e social.

---

<sup>7</sup> Para melhor compreensão ver ADI n. 3469/SC da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, interposta pela

### 3.2.1.1 Outras possibilidades de significação dos termos

A Lei 12.016/09, no *caput* do seu artigo 15 nos traz caso diverso, trazendo, em seu conteúdo legal, ordem e segurança como dois bens diferentes a serem preservados.

Nesse caso em particular, ensina Lima; Silva; Oliveira (2013, p. 68) que pode-se “afirmar que há uma dimensão do conceito de segurança pública não intercambiável com o de ordem pública.”

Nesse dispositivo em especial, a ideia de segurança não remete, necessariamente, aos dois sentidos que subjazem ao descrito no *caput* do artigo 144, da Constituição Federal de 1988, ou seja, preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Segurança é direito fundamental expresso no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal. *In verbis*:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.” (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o inciso XXXIII, do citado artigo 5º prescreve que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

Note-se que segurança aparece como do interesse da sociedade e do Estado.

Nesse sentido, e de se ressaltar que segurança do trânsito é uma dimensão da segurança da sociedade e é uma subárea dentro da área da segurança relacionada mais à incolumidade das pessoas e do patrimônio do que propriamente com ordem pública.

Vejamos os artigos afetos à matéria:

Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997)

Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União:

III – articular-se com os órgãos dos Sistemas Nacionais de Trânsito, de Transporte e de Segurança Pública, objetivando o combate à violência no trânsito, promovendo, coordenando e executando o controle de ações para a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito. (Saraiva, 2014).

Como se depreende do texto legal trazido à colação, o policiamento ostensivo de trânsito é função exercida pelas Polícias Militares com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes.

Depreende-se do artigo 19 trazido à colação que existe uma nítida diferença entre ordenamento (referente à ordem) e segurança no trânsito, o que um claro indicativo de no citado artigo segurança se refere à incolumidade das pessoas e proteção do patrimônio, inclusive veículos automotores.

O artigo em tela cuida da prevenção de acidentes violência no trânsito e atribui essa responsabilidade à União. O artigo 20 do Código Brasileiro de Trânsito ratifica o papel do governos federal na ações de segurança pública no trânsito. E o Anexo I da referida lei comete às Polícias Militares a missão de patrulhamento ostensivo nas rodovias estaduais.

Por meio de um esforço hermenêutico teleológico, podemos concluir que o citado item do anexo ao CTB faz da segurança no trânsito espécie do gênero segurança pública ao se referir a atos em geral que devem ser prevenidos e reprimidos e que esses são atos de segurança pública e a um só tempo diz que normas específicas de trânsito devem ser impositivamente obedecidas.

Da mesma forma que segurança no trânsito está inserida no âmbito da segurança pública, decerto que as atividades atinentes ao Corpo de Bombeiros também o são, dado que estão arrolados no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 e por serem parte da Polícia Militar.

Vale transcrever o § 5º, do artigo 144, da Constituição Federal de 1988. *In verbis*:

Art. 144.

[...]

§ 5º - às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e à preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução das atividades de defesa civil. (BRASIL, 1988).

Na lição de Lima, Silva e Oliveira (2013, p. 70) “isso significa dizer que há uma diferença expressa entre ordem pública e outras atividades dentro do gênero segurança pública, que é tema do *caput* do referido artigo.”

O arcabouço legal que trata do tema, Decreto n. 7.257/2010, traz a definição de defesa civil. *In verbis*:

Art. 2º. Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I – defesa civil: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social.

Defesa civil, portanto, está relacionada à proteção das pessoas e do patrimônio, na prevenção de desastres ou na minimização de seus efeitos e outras situações de emergência e que exigem pronto atendimento.

De qualquer forma, o restabelecimento da normalidade social é um conceito igualmente amplo como o de ordem pública e que a este se relaciona, uma vez que ordem pública é definida pela doutrina como acautelamento da ordem social.

Apesar desse imbricamento, a proteção aqui prevista é das pessoas e do patrimônio, sendo a normalidade social aqui citada, por evidente, é pelo fato de a destruição de parte dos bens públicos ou privados altera significativamente o cotidiano das pessoas e da vida comunitária, mas não destrói, necessariamente as relações sociais, estas, sim, albergadas na preservação da ordem pública.

Desta feita, a atuação dos Corpos de Bombeiros, elencados no rol do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, insere inegavelmente a defesa civil no conjunto das espécies de ações relacionadas à segurança pública.

Porém, é importante lembrar que as dimensões aqui apresentadas, segurança no trânsito e defesa civil, formalizam esferas da segurança infungíveis à ordem pública.

Destarte a segurança pública ser responsabilidade dos órgãos arrolados no caput do artigo 144 da Constituição Federal e ser atribuição exclusiva das polícias a segurança dos cidadãos, não se pode esquecer de uma outra dimensão quando se trata da segurança do Estado, sendo a legislação que trata da segurança pública bastante extensa, conforme se infere dos artigos arrolados abaixo. *In verbis*:

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático e dele participam como membros natos:

[...]

§ 1º - Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

III – propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;

[...]

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 35. O disposto no artigo 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º. Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

(...)

I – à segurança e defesa nacional;

(...)

Art. 49. A lei disporá sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos, sendo facultada aos foreiros, no caso de sua extinção, a remição dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos

contratos.

(...)

§ 3º - A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima.

Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848/1940)

Art. 360. Ressalvada a legislação especial sobre os crimes contra a existência, a segurança e a integridade do Estado e contra a guarda e o emprego da economia popular, os crimes de imprensa e os de falência, os de responsabilidade do Presidente da República e dos Governadores ou Interventores e os crimes militares, revogam-se as disposições em contrário.

Consolidação das Leis do Trabalho (Lei n. 5.122/1966)

Art. 472. O afastamento do empregado em virtude das exigências do serviço militar, ou de outro encargo público, não constituirá motivo para alteração ou rescisão do contrato de trabalho por parte do empregador.

(...)

§ 3º - Ocorrendo motivo relevante de interesse para a segurança nacional, poderá a autoridade competente solicitar o afastamento do empregado do serviço ou do local de trabalho, sem que se configure a suspensão do contrato de trabalho.

(...)

Art. 482. Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

(...)

Parágrafo único – Constitui igualmente justa causa para dispensa de empregado, a prática devidamente comprovada em inquérito administrativo, de atos atentatórios à segurança nacional.

(...)

Art. 528. Ocorrendo dissídio ou circunstâncias que perturbem o funcionamento de entidade sindical ou motivos relevantes de segurança nacional, o Ministro do Trabalho e Previdência Social poderá nela intervir, por intermédio de Delegado ou Junta Interventora, com atribuições para administrá-la e executar ou propor as medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento.

(...)

Art. 556. A cassação da carta de reconhecimento de entidade sindical não importará no cancelamento de seu registro, nem, conseqüentemente, a sua dissolução, que se processará de acordo com as disposições da lei que regulam a dissolução das associações civis.

Parágrafo único – No caso de dissolução, por achar a associação incursa nas leis que definem crimes contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e a ordem política e social, os seus bens, pagas as dívidas decorrentes de suas responsabilidades, serão incorporados ao patrimônio da União e aplicados em obras de assistência social.

Art. 910. Para os efeitos deste Título, equiparam-se aos serviços públicos os de utilidade pública, bem como os que forem prestados em armazéns de gêneros alimentícios, açougues, padarias, leiterias, farmácias, hospitais, minas, empresas de transportes e comunicações, bancos e estabelecimentos que interessem à segurança nacional. (BRASIL, 1988).

A jurisprudência é pacífica em afirmar que segurança nacional não se confunde com a defesa da ordem pública considerada como acautelamento da ordem social, tampouco com a incolumidade das pessoas e do patrimônio, na medida em que este último for entendido como bem material.

Para a elucidação da matéria, trazemos à colação o aresto sobre conflito de competência abaixo relacionado. *In verbis*:

Conflito de Competência n. 2005/0171979-04

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA ENTRE AS JUSTIÇAS E ESTADUAL E FEDERAL. FORMAÇÃO DE QUADRILHA ARMADA PARA EVITAR INVASÕES RURAIS PELOS INTEGRANTES DO MST. CRIME CONTRA A SEGURANÇA NACIONAL NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.

EMENTA: 1. Evidenciando que os delitos por ventura praticados não afetaram as principais instituições do República, inviável o reconhecimento o reconhecimento de crime contra a segurança nacional, o que afasta qualquer interesse da União para a apuração do feito. 2. Competência da Justiça Estadual. (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013, p. 65).

Pela análise do julgado, percebe-se que a segurança nacional diz respeito à defesa das instituições do Estado Democrático de Direito, matéria afeta à competência da União, o que de alguma forma diferencia segurança nacional de ordem pública.

O Supremo Tribunal Federal em interessante julgado deixa patente essa diferença conceitual. *In verbis*:

AC 2014 MC/RR – RORAIM

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR

Relator(a): Min. Carlos Britto

Julgamento: 10/04/2008

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL. AÇÃO CAUTELAR. TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL. AMEAÇA DE CONFLITO ARMADO ENTRE ÍNDIOS E POSSEIROS. LIMINAR CONCEDIDA EM OUTRA AÇÃO CAUTELAR PARA SUSPENDER A OPERAÇÃO DE RETIRADA DOS POSSEIROS. PEDIDO DE REVERSÃO. 1. No julgamento do MS 25.483, o Supremo Tribunal Federal assentou que é própria das vias ordinárias a discussão acerca dos aspectos fáticos e técnicos que envolvem a posse, a utilização e as eventuais indenizações atinentes à Terra Indígena Raposa Serra do Sol. 2. A área ocupada pelos agricultores renitentes representam parte mínima de toda a reserva e situa-se em região próxima à fronteira do País, o que faz com que a matéria ganhe contornos de defesa da soberania nacional. 3. A ameaça de conflito entre as partes interessadas diz respeito à segurança pública, que é “dever do Estado”, a ser exercido pelos órgãos próprios “para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (art. 144 da Constituição Federal). 4. Medida cautelar indeferida. (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013, p. 65).

Neste julgado, pela própria complexidade atinente à matéria, depreende-se que um mesmo conflito envolve razões de segurança nacional, dada a localização física da terra em litígio, e ofensa à segurança pública, pelo conflito subjacente à matéria.

Logo se conclui que a defesa da soberania nacional está relacionada com o aspecto fático-material da incolumidade do patrimônio, representado pela reserva indígena ocupada, o que transforma a matéria, a um só tempo, em questão de segurança nacional e pública.

Esse tangenciamento conceitual também faz sentido quando se observa o que

chamamos de capilaridade entre os conceitos, ou seja, a segurança nacional está relacionada à segurança pública e, por extensão interpretativa, à ideia de ordem pública, relacionados os conceitos por meio da exegese do artigo 144 da Constituição Federal de 1988; entretanto, não todos fungíveis entre si, porém, porém permite concluir de que em nosso Ordenamento a noção de segurança nacional também não está bem definido como conceito.

Isso deve ao fato de que a segurança pública só pode ser executada pelos órgãos arrolados no artigo 144 da Constituição Federal de 1988<sup>8</sup>. Assim, a Polícia Federal é órgão da segurança pública, conforme previsto no artigo 144, I, porém, curiosamente destina-se apurar infrações penais contra a ordem política e social, segundo leitura do artigo 144, § 1º, e não contra a ordem pública, cuja proteção se dá pela segurança pública.

A dificuldade de conceituação se agrava quando constatamos que a Polícia Federal tem como atribuição a proteção das fronteiras do país (observe-se o disposto no artigo 144, § 1º, III, da CF/88), típica atividade de segurança nacional<sup>9</sup>, além de, por meio da Polícia Rodoviária Federal, realizar patrulhamento ostensivo nas rodovias federais, como se denota do disposto no artigo 144, § 2º, da Constituição da República, trabalho também realizado pela Polícia Militar, na esfera de proteção da ordem pública, segundo a mais abalizada doutrina.

Do exposto, chega-se à conclusão de que existe uma dimensão da segurança pública que trata da defesa da segurança nacional, que, por seu turno, se relaciona com a preservação da ordem pública no sentido de patrulhamento das fronteiras, ainda que o artigo citado trate a atividade como sendo de natureza política e social.

Aprofundando a matéria, outra possível discussão sobre o termo segurança pública é a possibilidade de sua ampliação para além do disposto no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 e da ofensa à restrição imposta aos órgãos arrolados nos seus incisos.

Tal escalonamento de atribuições vem sendo feita, a nosso pensar, ao arrepio da *lex mitior*, dado que a legalidade da municipalização da segurança pública passa, necessariamente, pela reforma da Constituição, por meio de emenda ao texto constitucional.

Discussões doutrinárias à parte, não se pretende aqui fazer um julgamento político, de oportunidade ou de conveniência sobre as medidas que vem sendo tomadas no intuito de conter a escalada da violência e da criminalidade que assola o país, a análise e a crítica que se faz é do ponto de vista estritamente da legalidade ou ilegalidade formal dessas

---

<sup>8</sup> Para uma melhor elucidação do tema vide ADI n. 3469, que pacificou a matéria.

<sup>9</sup> Sobre o tema, ver Ação Cautelar 2014, que dirimiu controvérsia envolvendo a Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

medidas.

Referimo-nos a introdução, em nosso ordenamento jurídico, da Lei n. 10.201/2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. *In verbis*:

Art. 4º. O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública destinados, entre outros, a (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003):

I – reequipamentos, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais; (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

II – sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais; (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

III – estruturação e modernização da polícia técnica e científica; (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

IV – programas de polícia comunitária; e (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

V – programas de prevenção ao delito e à violência. (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

§ 1º. Os projetos serão examinados e aprovados pelo Conselho Gestor.

§ 2º. Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor priorizará o ente federado que se comprometer com os seguintes resultados: (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

I – realização de diagnósticos dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções; (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

II – desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública; (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

III – qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e das guardas municipais; (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

IV – redução da corrupção e violência policiais; (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

V – redução da criminalidade e insegurança pública; e (Incluído pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

VI – repressão ao crime organizado. (Incluído pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

§ 3º. Terão acesso aos recursos do FNSP: (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

I – o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública; e (Incluído pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

II – o município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, implante Conselho de Segurança Pública, visando a obtenção dos resultados a que se refere o § 2º deste artigo. (Incluído pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

§ 4º. Os projetos habilitados a receber recursos do FNSP não poderão ter prazo superior a dois anos.

§ 5º. Os recursos do FNSP poderão ser aplicados diretamente pela União ou repassados mediante convênios, ajustes ou qualquer outra modalidade estabelecida em lei, que se enquadre nos objetivos fixados neste artigo. (Incluído pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

Art. 5º. Os entes federados beneficiados com recursos do FNSP prestarão ao Conselho Gestor e à Secretaria Nacional de Segurança Pública informações sobre o desempenho de suas ações na área da segurança pública. (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

Art. 6º. As vedações temporárias, de qualquer natureza, constantes de lei não incidirão na transferência voluntária de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados aos Municípios, destinados a garantir a segurança pública, a execução da Lei Penal, a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem assim a manutenção do sistema penitenciário.

Art. 7º. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória n. 2.120-8, de 27 de dezembro de 2000.

Art. 8º. Esta lei entra em vigor na data de sua promulgação.

A lei acima transcrita inclui de forma diversa o governo federal como ente federativo atuante na segurança pública da atribuição que tem por meio da atuação da Polícia Federal, e incluindo municípios e também instituições estranhas ao rol do artigo 144 da Constituição Federal, como parte integrante das políticas de segurança pública, sem que qualquer adequação fosse feita no texto da Constituição.

Será caso de interpretação?

É discutível, o certo é que a falta de definição rígida dos conceitos discutidos nesse tópico, tanto por parte do legislador, quanto por parte da jurisprudência, ganha, com a instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública, não uma significação completa, posto ser insipiente, mas uma ampliação do que pode ser entendido como segurança pública.

E é fundamental explicar que, nesse caso, a União ganha o privilégio de atuação para além da esfera da segurança nacional.

No mesmo sentido, foi promulgada a Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007, que reza em seu artigo 1º. *In verbis*:

Art. 1º. Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

Há também, no mesmo sentido, o novo Estatuto das Guardas Municipais, recentemente aprovado, mas que será tema de tópico específico.

As Leis n. 10.201/2001 e 11.530/2007, acima citadas, incluem o governo federal, os municípios, e a população como entes envolvidos com a segurança pública, bem as instituições não expressamente arroladas pela Constituição como responsáveis pela segurança pública.

Está claro que não se trata de novos órgãos, mas de um programa direcionado para a segurança pública, exceto em relação aos últimos, dado que a Constituição não os autoriza a atuarem como órgãos de segurança pública, a exemplo das Guardas Municipais.

De toda sorte, como dito alhures, há um visível e significativo alargamento do conceito segurança pública em relação ao seu uso corrente.

Do preceptivo constitucional que define segurança pública, ainda que de modo insatisfatório, tem-se que a segurança pública é dever do Estado, porém é um direito e

responsabilidade de todos.

Sendo assim, a responsabilização de todos é dimensão prevista desde o advento da atual Constituição, entretanto e provavelmente devido ao clamor popular diante do avanço da criminalidade sobre o tecido social, só foi implementada a partir do Programa Nacional de Segurança Pública, mas ainda assim, não é possível definir com precisão o conceito de segurança pública proposto pelo legislador originário quando da elaboração do texto magno, se de responsabilidade exclusiva dos órgãos arrolados taxativamente no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da ADI n. 3469, de responsabilidade dos Estados por decorrência, ou se todos os entes federados e de toda a coletividade por extensão analógica.

É assente que políticas públicas não se confunde com os órgãos responsáveis por sua implementação, porém existe obscuridade quanto ao modo de interação entre os programas e os órgãos.

### *3.2.1.2 Ordem pública: historicidade e apropriação legal do conceito*

*A contrario sensu* do que ocorre com a ideia de segurança pública, que encontra no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 um conceito base mínimo, ainda que este conceito padeça de um razoável grau de imprecisão, sendo por isso passível de frequentes confusões, a expressão ordem pública sequer recebeu do nosso ordenamento jurídico, seja em nível constitucional, legal ou infra legal, qualquer tentativa de conceituação.

Se é bem verdade que a existência de conceitos indeterminados amplia a discricionariedade dos agentes políticos, notadamente das autoridades policiais, a inexistência absoluta de definições ou conceitos acerca de termos de uso cotidiano na seara jurídica possui a tendência de levar a instauração de um amplo espaço criativo.

E tal fato abre um precedente bastante perigoso: o desencadeamento de uma atividade legiferante clamorosa e oportunista, que pode levar ao surgimento de leis genéricas e cheias de uma abstração demasiadamente inconveniente, principalmente na esfera penal.

Curiosamente, em oposição ao ineditismo da expressão segurança pública que, com essa conotação, só aparece nesses exatos termos com a Constituição Federal de 1988, a expressão ordem pública é encontrada no nosso Ordenamento desde a promulgação da Constituição de 1891.

Vale a transcrição do preceptivo legal. *In verbis*:

Art. 72-A. A Constituição assegura aos brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à

propriedade, nos seguintes termos:

[...]

§ 8º - A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a **ordem pública**. (Brasil, 1988, grifo nosso).

Essa é uma constatação que, senão evidente, pelo menos é preocupante, na medida em que deixa claro que para além da inexistência conceitual, que deixa o Ordenamento preche até de um conceito mínimo, qualquer tentativa de aproximação e delimitação de uma definição necessitará enfrentar uma significativa carga axiológica acumulada ao longo do tempo, que já capilariza e influencia a própria ideia de ordem pública.

Em outros termos, o fato de se já ter passado tantos anos, tantas mudanças históricas e tantos regimes políticos conferiu à expressão uma infinidade de significações e uma rica possibilidade de interpretações.

Em tempo, como se não fosse bastante a natureza polissêmica do termo ordem pública, este se encontra maculado pelos usos, desusos e costumes adquiridos ao longo do tempo.

### *3.2.1.3 Ordem pública: múltiplas acepções e a capilaridade do conceito*

Lançando mão da doutrina na tentativa de dirimir a questão, temos a percuciente definição de José Náufel para quem ordem pública é um:

Conjunto de instituições e de regras destinadas a manter em um país o bom funcionamento dos serviços públicos, a segurança e a moralidade das relações entre particulares e cuja aplicação estes não podem, em princípio, excluir em suas convenções (NÁUFEL, s/d, p. 228).

O Autor ainda faz distinção entre ordem pública interna ou nacional, como sendo aquela “que dita todas as normas coativas do país, sejam imperativas ou proibitiva (*jus cogens*), isto é, as que estabelecem os princípios fundamentais, cuja manutenção se considera indispensável à organização da vida social, segundo os preceitos de direito. A ela têm de submeter-se todos os cidadãos do país; não lhes é permitido afastá-las em suas convenções ou disposições. Entretanto, os estrangeiros podem escapar-lhes aos efeitos, prevalecendo em relação a eles o que disponha suas respectivas leis nacionais; e ordem pública externa ou internacional, sendo esta, por sua vez, a “que se compõe do conjunto de institutos e leis que interessam à consciência jurídica e moral de todos os povos civilizados, e das regras que, embora não admitidas universalmente pelos povos civilizados, são, todavia, consideradas pelo legislador como aplicação dos verdadeiros princípios da moral e da boa organização social”

(NÁUFEL, s/d, p. 228).

Tão verdadeira é esta concepção doutrinária que as leis, atos e sentenças de outro país não terão eficácia no Brasil se ofenderem a soberania nacional, os bons costumes e a ordem pública, conforme preceitua o artigo 17 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Em sentido contrário, Diniz (2005) define ordem pública como o conjunto de normas essenciais à convivência nacional. Portanto, não comporta ramificação em interna e externa, mas tão somente a ordem pública interna a cada Estado.

Sem fugir ao debate, não ignora nem refuta a opinião de autores que consideram três categorias de leis e de ordem pública, a saber:

(i) a compreensiva de institutos e leis que interessam à consciência jurídica e moral de todos os povos civilizados, como as alusivas ao casamento e ao parentesco em linha reta; (ii) a que engloba leis tidas como aplicação de verdadeiros princípios da moral e da boa organização social; (iii) a referente às disposições imperativas inspiradas em considerações de ordem regional. (DINIZ, 2005, p. 460-461).

Para a doutrina dominante, as duas primeiras categorias conceituais estariam dentro da dimensão da ordem pública externa ou internacional, enquanto a última seria a ordem pública interna.

No escólio da notável administrativista:

A ordem pública é um limite ao foro ou à manifestação da vontade individual, às disposições e convenções particulares (ordem pública interna), ou à aplicação do direito estrangeiro, às leis, atos e sentenças de outro país (ordem pública internacional). Logo, a diferença entre ordem pública interna e internacional está tão somente nos meios de sua defesa (DINIZ, 2005, p. 461).

À luz do direito administrativo, a renomada doutrinadora enfim concebe sua arguta definição, segundo a qual ordem pública nada mais é do que um “conjunto de condições essenciais a uma vida social conveniente, fundamentado na segurança das pessoas e bens, na saúde e na tranquilidade pública.” (DINIZ, 2005, p. 461).

A referência aos dois célebres Autores são mais que suficientes para demonstrar, por meio de suas concepções sobre ordem pública, que estamos diante de uma expressão equívoca, portanto, abrangente, portadora de diversas acepções e capaz de adaptar-se às diversas contingências.

Nesse passo, as tentativas teórico-doutrinárias no sentido de determinar o sentido e o alcance da expressão ordem pública tem sido infrutíferas ou, no mínimo, denota apenas uma dentre as várias possibilidades semânticas das quais o termo se reveste e que se subordinam a realidade, fática ou jurídica, que se pretenda justificar.

Do exposto, chegamos a uma constatação desconfortável: nesta vasta quadra temporal de vigência do tema, não existe, na atividade judicante, entendimento jurisprudencial pacificado e efetivo sobre o conceito de ordem pública.

O que encontramos são alguns julgados que tentam, sem lograr êxito, uma conceituação do tema, sem, contudo, um afirmativo juízo de valor sobre a temática.

Vale transcrever um elucidativo aresto sobre o tema. *In verbis*:

PRISÃO PREVENTIVA – GARANTIA DA ORDEM PÚBLICA. No conceito de ordem pública não se visa apenas prevenir a reprodução de fatos criminosos, mas acautelar o meio social e a própria credibilidade da Justiça, em face da gravidade do crime e de sua repercussão. A conveniência da medida deve ser revelada pela sensibilidade do Juiz à reação do meio ambiente à ação criminosa. Precedentes do STF (STF – RHC – Relator Min. Carlos Madeira – RTJ 124/1.033).

Como se vê, diante da inexistência de parâmetros delimitadores de uma possível conceituação da expressão ordem pública, nem mesmo a Egrégia Corte Constitucional foi capaz de fornecer parâmetros de definição, deixando ao arbítrio do julgador aplicado ao caso concreto dizer, ao sabor de sua capacidade cognoscitiva, o que é ordem pública.

Assim, a fungibilidade dos termos em análise nos remete, inevitavelmente, ao uso ordinários dos conceitos, sem qualquer precisão científica ou terminológica.

Porém, a legística recomenda que uma palavra seja empregada para exprimir um conceito da forma mais exata e clara possível, o que destoa do caso em apreço.

É possível que o fator determinante responsável pelo uso ordinário dos conceitos seja a extraordinária polissemia dos termos como informa a atividade do legislador, bem como do julgador.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, no exercício de suas atividades típicas poderiam ocupar importante função na busca de uma sólida construção de um emprego legístico dos termos em apreço.

A pesquisa até aqui empreendida traz um claro indicativo de que tal espaço não foi ocupado, ou seja, a jurisprudência e o arcabouço normativo encontrado não é capaz de fixar o uso dos conceitos de tal sorte a evitar a capilaridade dos regimes legais que norteiam cada um deles, por não ter sido vislumbrada nenhuma interpretação que tivesse força vinculante à Constituição, excetuado o contido na ADI n. 3469, já trazida à colação, dado que os outros julgados dizem respeito ao caso concreto.

Segundo Lima, Silva e Oliveira (2013, p. 79):

A criação de leis ampliativas, se não do conceito, mas da atuação dos entes federativos e do escopo do que se chama segurança pública parece indicar um caminho interpretativo para o que o Constituinte vislumbrou ao responsabilizar a

todos pela segurança, e, ainda, a tratá-la como direito fundamental.

Ainda, estando a segurança pública na órbita dos direitos do cidadão, passa a existir uma gradação ampliativa, ou uma transferência da noção de segurança nacional para a do cidadão.

Infelizmente, como já aferido, a fungibilidade ou, de modo diverso, a capilaridade existente entre os conceitos levam, tragicamente, a perpetuação da insegurança jurídica no Ordenamento no que diz concerne à segurança e à ordem pública.

Essa insegurança nos leva a concluir que ainda hoje segurança pública é usada no sentido de ordem pública e vice-versa. Não se quer dizer com isto que não seja possível chegar a uma definição satisfatória e que os usos dos conceitos, quando contraditórios, estejam fora ou em desacordo com o Ordenamento vigente.

O que podemos afirmar é que todas as probabilidades de uso da noção segurança pública estão formalmente previstas desde a Constituição Federal de 1988, ou seja, seus usos estão todos em compatibilidade com o previsto no artigo 144 do Texto Maior.

A grande celeuma reside precisamente na fungibilidade da expressão segurança pública com o termo ordem pública, já que por ter sido amplamente discutido pela doutrina dá margem a que a noção de segurança tenha um alcance fora do normativo previsto pela Constituição, ou seja, a segurança do cidadão, para se fazer presente em zona escura, ainda que dentro do Ordenamento.

Se faz premente, então, que se proceda a uma definição clara de ordem pública e a sua pacífica concordância com o atual sistema normativo brasileiro.

Pelas mesmas razões que faz padecer a noção de segurança de uma consistência conceitual, não é tarefa fácil definir ordem pública, ainda que a jurisprudência pátria insista em afirmar que se trata de “acautelamento do meio social”.

A importância de definição desse conceito reside no fato dele ser atrelado de diferentes modos à noção de segurança pública, moldando inclusive a feição do instituto da prisão preventiva, consoante o disposto no artigo 312 do Código de Processo Penal, feição que afeta de maneira sensível a liberdade do cidadão.

Portanto, a definição dos conceitos se faz ingente, já que são colunas mestras para a atividade dos órgãos responsáveis pela segurança pública e que, por conseguinte, afetam de maior gravame a vida do cidadão e que, portanto, servirá como forma de mitigar o leque de arbitrariedades que se faz possível com a indeterminação desses conceitos.

### **3.3 Políticas de municipalização da segurança pública *versus* políticas municipais de segurança pública e a legalidade dos conceitos**

Inicialmente cumpre destacar que os conceitos de políticas de municipalização da segurança pública e o de políticas municipais de segurança públicas são ideias que se abraçam intimamente no contexto geral de segurança pública, sendo apenas faces da mesma moeda, portanto são conceitos interdisciplinares e não estanque.

É como se aquelas fossem braços que se abrem do centro para a periferia (centripetamente), distribuindo seu manto protetor e estas, são como se fossem receptáculos desse poder que se irradia e que, centrifugamente, devolve numa simbiose político-institucional respostas positivas a esse grande enlace das políticas públicas de segurança.

Desde meados da década de 1990, observa-se no cenário político-institucional brasileiro um movimento centrífugo de deslocamento ou periferização das políticas públicas de segurança pública que se polariza do centro do poder para o interior dos entes federativos, ou seja, há uma tendência que se firma no sentido de imprimir uma política de interiorização ou municipalização das ações de segurança pública, dando ao município, como *locus* social por excelência, um papel de destaque no âmbito do sistema público de segurança.

Esse movimento é reflexo direto da crise por que passa o sistema de justiça criminal e os modelos repressivos penais atualmente adotados, além da falência do atual modelo centralizado do sistema policial brasileiro.

A atual crise do modelo de gestão penal repressiva da segurança pública demanda uma profunda análise na busca por uma metodologia inovadora capaz de satisfazer os anseios sociais por segurança sem o uso exclusivo do sistema de justiça criminal.

É nesse contexto de crise sistêmica na gestão da segurança nos moldes tradicionalmente adotados que se delinea a adoção de um novo paradigma no sistema de segurança público brasileiro: um amplo programa de municipalização da segurança pública com reflexos diretos nas políticas municipais de segurança pública e a consequente responsabilização das prefeituras pela gestão das políticas de segurança.

É claro que tal mudança paradigmática demanda uma atuação conjunto de todos os entes da Federação, pois a implementação de tais medidas enseja a aplicação de recursos federais, estaduais e municipais.

A municipalização da segurança pública está alicerçado em programas executivos de médio e longo prazo e de caráter preventivo de combate ao crime, ainda que, subsidiariamente, possa contemplar medidas de aplicação imediata.

Essa preferência por iniciativas de caráter preventivo e de longo prazo advém da constatação de que medidas estritamente repressivas implementadas exclusivas pelos órgãos de Justiça Criminal – polícia, justiça e sistema penitenciário – tem se demonstrado pouco eficazes e não raras vezes, inócuas, incapazes, portanto, de inibir ou reprimir o avanço acachapante da criminalidade, organizada ou não.

A concepção penal repressiva tradicional tem natureza limitada, tanto como método de compreensão da realidade – por fazer uma leitura descontextualizada e individualizada da realidade dos conflitos sociais - quanto como instrumento produtor e introjector de segurança, por recair tão somente no aspecto sintomatológico das condutas desviantes produtoras dos conflitos sociais, gerando respostas meramente reativas a ações penalmente puníveis dos indivíduos.

Em oposição ao modelo tradicional de segurança pública, focado no controle repressivo-penal do crime, o programa de municipalização da segurança pública sugere uma abordagem alternativa da questão da segurança, com ênfase no caráter interdisciplinar e pluriagencial do tema da segurança.

A segurança pública deixa de ser competência exclusiva das políticas criminais e passa a se tornar tema transversal do conjunto das políticas públicas, uma vez que a criminalização é somente uma das formas de se estigmatizar uma conduta antissocial.

### **3.4 Segurança pública municipal: uma abordagem constitucional**

#### *3.4.1 Políticas públicas municipais de segurança pública*

A grosso modo, políticas municipais de segurança pública abrangem todas as ações e/ou programas voltados para a segurança do cidadão e do patrimônio implementados na esfera do município, sejam quais forem os órgãos encarregados pela sua execução.

Nos Estados Unidos e na Inglaterra, onde preponderantemente os órgãos de natureza policial são de âmbito local, a responsabilidade do poder municipal por políticas de segurança pública é a regra.

No entanto, o interesse do Brasil e dos países latino americanos nas políticas municipais de segurança pública advém não apenas do modelo americano e inglês, mas principalmente da observação do processo de descentralização das políticas públicas de segurança que norteia a opção dos países europeus nas questões atinentes a essa matéria que, a despeito dessa orientação, tem polícias nacionais e a responsabilidade pelas políticas de segurança pública, é notadamente, do ente federal.

Segundo o ensinamento de Mesquita Neto (2014, p.7):

A descentralização das políticas de segurança pública na Europa Continental se desenvolveu paralelamente à transformação das políticas municipais nos Estados Unidos e Inglaterra. Os dois processos foram impulsionados por mudanças na sociedade e no estado contemporâneo e nas formas de criminalidade e violência que passaram a afetar as sociedades mais desenvolvidas

Em relação ao Brasil, estado federativo atípico, nos quais as instituições do sistema de Justiça Criminal são federais e estaduais, particularmente foram dois os fatores mais importantes a imprimir o ritmo da implementação das políticas municipais de segurança pública, a saber:

Em primeiro plano, tomou-se consciência de que a problemática que envolve o aumento do crime e da violência tem uma dimensão eminentemente urbana, concretizada no mundo dos fatos pelo crescimento urbano, atingindo sensivelmente determinadas áreas e grupos particulares, como se fossem uma marca identificadora do mito da marginalidade e, especialmente, houve a percepção de tais características, quando tratadas localmente, a partir da análise dos fatores de risco e dos mecanismos de proteção desses grupos de risco presentes nessas áreas e nos grupos de maior incidência e vulnerabilidade, tais mazelas podem compreendidas e prevenidas.

Em segundo plano, constatou-se que, a despeito de não possuírem organizações policiais, tão somente guardas municipais, os municípios, por sua proximidade com os seus munícipes, possuem vocação natural e uma capacidade inata de desenvolver políticas municipais de segurança pública, características que os Estados e a União não possuem.

Essa proximidade do poder local com os cidadãos e da presença de organizações e serviços municipais nos bairros facilita o desenvolvimento de políticas adequadas à realidade local, que, por via de consequência, serão, sem dúvida, sensíveis às expectativas da população local; por outro lado, opera o estabelecimento de parcerias entre agências governamentais e entre estas e as organizações da sociedade civil organizada, e por fim, simplifica a operacionalização dos instrumentos democráticos de controle, monitoramento e avaliação dos resultados das políticas públicas municipais de segurança pública, dando vida assim, ao princípio constitucional da eficiência que deve nortear a Administração Pública.

Entretanto, e em especial num Estado federal, essas capacidades não substituem os poderes dos Estados e da União, mas podem substituir, complementar ou suplementar esses poderes, se utilizadas num contexto de integração.

Nesse diapasão, políticas voltadas à descentralização das políticas de segurança têm o escopo de contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de políticas e

programas de segurança pública municipal, evidentemente se acompanhadas de uma correlata descentralização de recursos orçamentários.

Poder-se-ia enfrentar uma maior dificuldade na implementação desses processos de descentralização dessas políticas em municípios de menor porte, nos quais, geralmente, há uma aparelhamento do poder local por grupos ou famílias.

Nesses casos, há uma sujeição a um risco maior de instrumentalização desse poder local por essas famílias ou grupos detentores dos poderes econômicos e políticos locais.

Mas a alternativa para essa perigosa possibilidade não é deixar de descentralizar as políticas de segurança, mas fazer investimentos que propiciem mudanças na mentalidade tacanha da classe política e na estrutura do sistema político eleitoral brasileiro e, ao mesmo tempo, envidar esforços na identificação e promoção de boas práticas político-gerenciais em âmbito municipal e na qualificação e valorização dos servidores públicos municipais, havidos desde sempre, como primos pobres do serviço público pátrio.

Ao contrário, a descentralização já é uma tendência que se verifica no âmbito da política nacional de segurança pública e a faceta mais visível desse norte é o esforço conjunto de estruturação de um Sistema Único de Segurança Pública, no mesmo molde do Sistema Único de Saúde.

Para tal desiderato, a Câmara dos Deputados analisa o Projeto de Lei n. 3734/2012, que cria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com o escopo de disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos encarregados pela segurança pública. Tal iniciativa faz parte do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI).

*A priori* e em sintonia com a proposta em tramitação, o eixo do sistema será a garantia da segurança pública e a defesa e proteção dos direitos humanos; efetiva proteção dos direitos humanos como direito basilar do ser humano; respeito aos direitos e garantias fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade do cidadão; especial enfoque na resolução pacífica dos conflitos como instrumento de prevenção social; eficiência nas ações preventivas e redução de desastres; e participação comunitária.

Em termos gerais, as principais linhas de atuação do sistema a ser implantado estão a unificação dos conteúdos dos cursos de formação e aperfeiçoamento dos policiais, a integração dos órgãos e instituições de segurança pública e a utilização de métodos e procedimentos científicos no curso das investigações criminais, sendo que no tocante às mudanças procedimentais previstas, a proposta prevê a criação de uma unidade de registro de ocorrências policiais e de procedimentos apuratórios e a implantação e uso de um sistema de

informações e dados eletrônicos.

Pela proposta, o Sistema Único de Segurança Pública será composto pelas Polícias Federal, Ferroviária Federal, polícias civis e militares e pela Força Nacional de Segurança Pública. Curiosamente, as Guardas Municipais terão apenas papel colaborativo em atividades de caráter suplementar preventivas.

Quanto à Força Nacional de Segurança Pública, esta poderá atuar nas situações de decretação de estado de defesa ou de sítio, preliminarmente à atuação das Forças Armadas; em eventos de interesse e de repercussão nacional; em apoio aos órgãos federais, com a respectiva concordância ou por solicitação dos Governadores dos Estados, sendo a convocação e a mobilização prerrogativas exclusivas da Presidência da República.

A proposta que norteia o referido projeto de lei prevê ainda que os órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública serão responsáveis pela realização de operações policiais conjuntas, combinadas, planejadas e operacionalizadas em equipe, sendo obrigatória a aceitação dos registros de ocorrências e os procedimentos investigatórios realizados por cada órgão, compartilhando informações e realizando intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos, cuja concretização se fará por meio de cursos de especializações, aperfeiçoamento e estudos estratégicos na área de segurança pública.

A União, por intermédio do Ministério da Justiça, será responsável pela gestão operacional do Sistema Único de Segurança Pública, tendo como atribuição orientar e acompanhar as atividades integradas dos órgãos componentes do sistema; deverá ainda coordenar as ações da Força Nacional de Segurança Pública; promover programas de aparelhamento das forças de segurança, treinamento e modernização das polícias e corpos de bombeiros; implementar, no âmbito dos órgãos do sistema, rede de informações e troca de experiências; fomentar e realizar estudos e pesquisas nacionais que sempre que necessárias à qualidade epistemológica e ao bom andamento das ações de segurança pública; deve ainda consolidar dados e informações estatísticas sobre criminalidade e vitimização e, finalmente, coordenar as atividades de inteligência afetas à área da segurança pública.

O projeto, sem descurar da natureza do regime democrático que rege nosso sistema de governo, abre espaço para a participação da sociedade civil na gestão do Sistema Único de Segurança Pública na medida em que faculta a criação de ouvidorias e corregedorias, que ficarão incumbidas de ouvir a sociedade e verificar o adequado funcionamento das instituições policiais em todos os níveis da Federação, podendo ser instituídas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Essas ouvidorias e corregedorias serão responsáveis pelo gerenciamento e pela realização dos processos e procedimentos de apuração de responsabilidade funcional, que se dará por meio de sindicância e possível processo administrativo disciplinar, e pela proposição de sugestões voltadas para o aperfeiçoamento das atividades dos órgãos de segurança pública.

O Sistema Único de Segurança Pública prevê a definição de metas de excelência para todos os órgãos pertencentes ao sistema, cuja aferição se dará por meio de avaliação de resultados, externalizada na elucidação de crimes, na identificação e prisão de criminosos, na produção de laudos periciais, no caso das polícias civis; pela redução dos índices de infrações penais e administrativas em áreas de policiamento ostensivo, no caso das polícias militares; e pela prevenção e preparação para casos de emergências e desastres naturais, conjugados aos índices de tempo de resposta aos desastres e de recuperação de locais atingidos, no caso dos corpos de bombeiros.

O texto do projeto, embora sem definir, institucionaliza no meio policial brasileiro o conceito de segurança cidadã, tendência que já vem sendo observada em toda a América Latina e adotada no âmbito do sistema de segurança pública pátrio.

Nesse passo, para garantir a segurança com inclusão social, a proposta estabelece que a prevenção da violência e da criminalidade seja feita a partir de cinco níveis: primário, direcionado para os fatores de risco; secundário, focado em pessoas mais vulneráveis para praticar ou sofrer crimes; terciário, voltado para a reabilitação de criminosos; situacional, centrado na redução de oportunidades para praticar crimes; e social, conjugado nas políticas públicas de redução das desigualdades sociais.

O projeto que cria o Sistema Único de Segurança Pública teve origem no Projeto de Lei 1937/07, enviado pelo Executivo ao Congresso nacional em 2007, e que foi então desmembrado em duas propostas, a pedido da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

Assim, o segundo texto, que se transformou no Projeto de Lei 3735/12 instituiu o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESP).

### *3.4.2 O Sistema Único de Segurança Pública e a municipalização da segurança pública*

Um dos maiores entraves estruturais das polícias estaduais à operacionalização eficiente de suas ações consiste na dificuldades de integração.

A histórica divisão do setor criou um distanciamento que chega às raias da rivalidade institucional.

Problemas como conflitos de competência e duplicidade de gerenciamento, de equipamento e de ações estão presentes na rotina e no cotidiano das corporações policiais.

Ainda que existam limitações de ordem constitucional, é plenamente viável a adoção de estratégias e ações que possibilitem aos órgãos de segurança atuarem de forma conjunta, integrada, compartilhando determinadas rotinas, procedimentos e estruturas, racionalizando o emprego dos recursos humanos e materiais e otimizando a eficácia da atuação de segurança.

Para esse desiderato, a subordinação das forças de segurança ao Secretário de Segurança Pública é de vital importância.

O Sistema único de Segurança Pública é centrado nas polícias estaduais, que estabelecerão interface com a Polícia Federal e com as Guardas Municipais.

A paulatina, contínua e progressiva integração das forças de segurança deve se constituir no *modus operandi* padrão das ações de segurança, ao mesmo tempo em que se constitui numa forma de reestruturação gradualista das instituições policiais em todos os níveis de atuação, a fim de possibilitar a viabilização de uma mudança de postura institucional, com o fito de reduzir traumas e a redução da continuidade operacional, que constitui uma falha muito grave nas ações do sistema de segurança pública.

O Sistema Único de Segurança Pública deve ser estruturado nos seguintes eixos temáticos:

#### *3.4.2.1 Conselho Consultivo de Segurança Pública*

O Conselho Consultivo de Segurança Pública, responsável pela implementação, coordenação e acompanhamento das ações unificadas de segurança pública, deve ser integrado por representantes da sociedade civil organizada e pelos chefes e comandantes das polícias, inclusive guardas municipais.

#### *3.4.2.2 Unificação das academias de polícia e cursos de formação*

Este eixo unificador não deve se limitar a integração dos currículos de formação profissional. É necessário que as forças policiais civil e militares, além das guardas municipais, dos agentes operacionais aos setores intermediários e superiores, sejam profissionalizadas em uma única academia ou escola descentralizada, cuja grade curricular seja fundada essencialmente na legalidade democrática e no respeito aos preceitos constitucionais dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Não se deve inferir que esse modelo unificado de segurança pública implicaria necessariamente com a junção das funções institucionais e legais das forças policiais. Ao contrário, pressupõe, notadamente, a unificação da formação, da requalificação, das rotinas e das áreas de atuação das forças de segurança.

É cediço que a formação unificada das polícias é corolário fundamental para a integração coordenada, profissional e ética do trabalho policial preventivo e investigativo, tendo, *a priori*, o cidadão como destinatário de suas ações, assim como a sua defesa e a proteção de seus direitos legais e constitucionais.

É patente que a formação atual dos agentes da segurança pública é de cunho eminentemente positivista, discriminatória e fundamentada na lei e na doutrina de segurança nacional, que veem no cidadão o inimigo a ser combatido.

Para a superação e evolução dessa visão reducionista e autoritária e criar as condições necessárias para uma efetiva integração das forças de segurança, pressupõe-se: (i) a criação de um Núcleo de Formação em Segurança Pública e Defesa Social, integrante da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Ministério da Justiça, tendo por função supervisionar a formação de todos os agentes da segurança pública brasileiros, cujo corpo técnico será formado por professores universitários, educadores e policiais, escolhidos pela sua qualificação no campo da educação; (ii) o núcleo será operacionalizado sob o amparo de um texto normativo legal, com o objetivo de consolidar os princípios, os currículos mínimos, a qualificação dos docentes e a duração dos cursos, seja de formação, seja de requalificação; (iii) esses cursos priorizarão em seus ciclos básicos uma formação humanista, científica e interdisciplinar dos profissionais envolvidos com o sistema de segurança, sem olvidar que o ciclo técnico também será baseado nesses elementos norteadores, aliado à difusão de conhecimento e o uso de técnicas modernas de policiamento, investigação, prevenção, proteção e controle, com um foco maior ou menor nessas práticas, a depender da formação técnica do policial formando; (iv) o processo educacional deve ser desenvolvido em parceria com universidades e centros de pesquisa, a fim de se fomentar a constante evolução do conhecimento em segurança pública; (v) o núcleo terá a faculdade de criar equipes pedagógicas móveis, objetivando atender na qualificação e requalificação dos agentes nas mais diferentes regiões do país onde se fizer necessárias; (vi) os núcleos poderão ainda, em colaboração com universidades brasileiras e estrangeiras, desenvolver estudos superiores e especializados sobre temas relacionados à segurança pública e proteção social, além de oferecer cursos de especialização, mestrado ou doutorado, que poderão constituir uma Escola

Superior de Segurança Pública e Defesa Social e, por fim; (vii) o núcleo desenvolverá junto com universidades e centros especializados, um centro de pesquisa sobre temas fundamentais e relevantes de segurança para conhecimento, informação, difusão e direcionamento das atividades educacionais do sistema unificado de segurança pública.

#### *3.4.2.3 Integração territorial*

Objetivando fechar o ciclo integracionista do sistema de segurança devem ser criadas em todos os entes federados as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), dividindo-se o estado ou o município em circunscrições territoriais, cada uma delas sob a responsabilidade do Comandante do batalhão local da Polícia Militar e do delegados titulares das delegacias distritais. Às Guardas Municipais caberia uma atuação suplementar, de caráter eminentemente preventivo.

A superposição entre as esferas de responsabilidade das instituições de segurança - mesmo respeitando a independência constitucional de cada órgão policial, cuja subordinação hierárquica se vincula a uma linha de comando cujo ápice está, de forma imediata, no Secretário de Segurança Pública, e de forma mediata, na figura do Governador do Estado e ainda, na figura do Prefeito Municipal, no caso das Guardas Municipais – demanda e impõe, necessariamente, um trabalho cooperativo e integrado, cotidianamente executado, desde o momento inicial, de análise percuciente da dinâmica do crime, até culminar com o momento comum de avaliação do desempenho policial, passando pela implementação operacional da metodologia de trabalho consensualmente adotada.

A obviedade acima delineada se reveste de grande originalidade, levando-se em conta o enorme grau de atraso na estrutura organizacional do sistema de segurança pública brasileiro, ou dito de outra forma, o planejamento das ações de segurança, em todos os níveis, devem ser compartilhados, de forma descentralizada, dando-se prioridade às iniciativas policiais locais, sem detrimento de uma supervisão centralizada, indispensável ao enfrentamento de certas práticas criminosas, cuja esfera de incidência ultrapasse o nível local.

Isso deve ao fato de que atualmente, em muitos estados brasileiros, a área de atuação das delegacias distritais não coincide com as circunscrições dos Batalhões de Polícia Militar e nenhum das divisões espaciais corresponde a bairros ou regiões administrativas, e sim a aglomerados aleatórios de ruas, sem qualquer vinculação aos planos diretores de desenvolvimento urbano dos municípios e respectivos estados, e sem o devido compromisso com variáveis demográficas, sociológicas, econômicas, urbanísticas, geográficas ou

estratégicas.

Outro dado interessante a ser considerado é que a existência das Áreas Integradas de Segurança Pública trará um efeito corretivo sobre um fenômeno muito comum entre os observadores da mídia: a generalização. Não é raro nos depararmos com declarações generalizantes que afirmam: a segurança pública de determinado município vai mal ou bem.

É cediço que dificilmente um único juízo global de validade é capaz de ser verdadeiro ou falso, positivo ou negativo. O que ocorre, pragmaticamente, e é o mais provável que ocorra é que certas modalidades de crimes, em determinadas regiões do estado ou em bairros da cidade, apresentem oscilações para mais ou para menos, dentro de um período fixado.

Nesse passo, a observação dos dados pela ótica das Áreas Integradas de Segurança Pública leva a uma avaliação mais criteriosa e pormenorizada, sensível às variações das tipologias criminais em cada distribuição espacial e em cada período temporal considerado.

Conclui-se, assim, que esse aprimoramento do visão crítica evita o risco das generalizações infundadas e ainda, que a implantação das AISP's permitirá a adoção de métodos criteriosos da eficiência policial, tendo como meta clara a valorização do trabalho cooperativo e coletivo, com foco na obtenção da paz, com desempenho eficaz na luta contra o crime, porém sempre com respeito às leis e aos direitos humanos.

Em caráter consultivo, deve-se criar Comissão Civil Comunitária de Segurança em cada Área Integrada de Segurança Pública e que reúna, regularmente, os titulares das polícias locais e representantes da sociedade civil organizada a fim de se discutir os problemas de segurança que afligem a comunidade e contribuir, assim, na elaboração das políticas públicas a serem implementadas para a resolução dos problemas.

A Comissão terá basicamente três funções, a saber: (i) de aproximação das instituições policiais da comunidade, como forma de restituir-lhes a credibilidade e, através desse sentimento de proximidade, transmitir mais confiança e sensação de segurança à comunidade; (ii) de aprimoramento do combate ao crime por meio do apoio daqueles que convivem mais de perto com a fria face do crime: os munícipes; (iii) e por último, de elevação do grau de consciência comunitária a respeito da complexidade dos problemas que subjazem à questão da segurança pública, como forma de combater e isolar o discurso do fogo contra o fogo.

Há outros eixos temáticos, necessários e indispensáveis à implantação do SUSP,

mas que serão declinados em apertada síntese por fugirem do objeto deste trabalho, mas que dão uma visão mais ampla do enigmático espectro que envolve as questões de segurança pública, como por exemplo a: (i) criação de um órgão integrado de informação e inteligência policial, como contraponto ao modelo dualista, estanque e falido do sistema policial brasileiro; (ii) adoção de uma Corregedoria Única, como forma de possibilitar uma melhor eficácia na apuração dos desvios de conduta dos agentes de segurança; (iii) implantação de um Programa Integrado de Saúde Mental, coordenado e executado por profissional de fora da atividade funcional das polícias, o que poderia contribuir para a melhoria da saúde mental destes e, por via de consequência, aprimorar a qualidade do serviço público prestado e a relação do policial com o cidadão; (iv) proteção à integridade física do policial, consubstanciado no uso obrigatório do colete à prova de balas, fornecido pelo Estado, como forma de demonstrar que o maior patrimônio das forças de segurança é o seu próprio efetivo; (v) obediência aos dispositivos regulamentadores que proíbem a participação de policiais nas empresas privadas de segurança, como forma de evitar a habitual concorrência que não raro ocorre entre policiais ou parentes proprietários das empresas que prestam serviço de segurança e o Estado, titular do serviço público de segurança por excelência; (vi) criação de um Grupo Unificado de Mediação de Conflito, como forma de estabelecer uma nova cultura nos órgãos polícias, em oposição ao tradicional modelo dos grupos de elite das polícias de caráter eminentemente repressivo; (vii) e, enfim, instalação de Ouvidorias Autônomas e Independentes, como forma de se construir uma polícia democrática, transparente, cuja atuação seja pautada nos estritos limites da legalidade.

Esse os eixos temáticos<sup>10</sup> em que se deve desenvolver o projeto do Sistema Único de Segurança Pública e, por via de consequência, o movimento de municipalização da segurança pública brasileira.

Integrados, os dois programas formam um verdadeira mudança de paradigma na gestão da segurança pública e um belo projeto de segurança pública para o povo destes Brasis.

No próximo tópico passar-se-á a tratar sobre as normas aplicáveis às políticas de municipalização da segurança pública como forma de fundamentar a legalidade dessa opção político-legislativa e a consequente inserção do ente municipal no sistema de segurança pública no contexto do sistema federativo brasileiro.

---

<sup>10</sup> Para aprofundamento do tema ver Projeto Segurança Pública para o Brasil, publicação do Instituto Cidadania e

### 3.5 Normas aplicáveis às políticas de municipalização de segurança pública

Para o atendimento do princípio da legalidade faz-se necessário que toda e qualquer ação estatal esteja alicerçada dentro dos parâmetros orientadores do ordenamento jurídico, especialmente do texto normativo máximo, que se irradia, de forma cogente, para todos os ramos do Direito e seus microssistemas

E nesse ponto reside a diferença fundamental entre a esfera pública e a privada: enquanto nesta pode-se fazer tudo o que lei não proíbe, naquela só possível agir em conformidade com o que a lei determina.

E em atendimento aos corolários do estado de direito, a questão da municipalização da segurança pública e, conseqüentemente, dos limites de atuação das Guardas Municipais, não poderia fugir a essa premissa.

Nesse sentido, várias são as normas que se espraiam pelo sistema jurídico que regulam, tanto a questão da municipalização quanto os limites de atuação das milícias municipais no sistema de segurança pública.

Dentre as várias normas de cunho municipalizante, que em conjunto formam um microssistema jurídico de segurança pública podemos elencar a Lei n. 11.530/2007 que instituiu o PRONASCI<sup>11</sup> (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania).

Esta é a primeira norma no Brasil a regulamentar um programa de segurança pública em nível nacional. Até 2008, todas as políticas públicas de segurança até então desenvolvidas se davam a nível dos Estados. Até então, somente alguns raros municípios – a exemplo do município de São Paulo – implementaram ações preventivas e repressivas em segurança pública em parceria com os governos estaduais.

Isso demonstra que, a despeito dos altos índices de violência e criminalidade existentes no país, o governo central não havia ainda empreendido esforços consistentes no combate à escalada das ações delituosas.

O PRONASCI tem como objetivo articular ações de segurança pública para a prevenção, o controle e a repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e promovendo ações de proteção às vítimas de violência.

A par disso, a lei que criou o programa é extremamente inovador na medida em que define como diretrizes a promoção dos direitos humanos, fomentando uma cultura de paz em oposição às práticas tradicionais de repressão, apoio ao desarmamento e controle

---

Fundação Djalma Guimarães.

<sup>11</sup> Fonte: Segurança Pública e Cidadania: Uma análise orçamentária do Pronasci. Disponível em [http://www.br.boell.org/sites/default/files/pronasci\\_seguranlica\\_e\\_cidadania\\_2.pdf](http://www.br.boell.org/sites/default/files/pronasci_seguranlica_e_cidadania_2.pdf). Acesso em 14 de junho de 2015, 12.32.

sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e diversidade cultural; a valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários, objetivo até agora alcançado somente em relação à Polícia Federal; a participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias exposta à violência urbana e de mulheres em situação de violência; a promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual e diversidade cultural; e por fim, a garantia da participação da sociedade civil.

Em relação à violência letal no Brasil e dada suas características, com o escopo de reduzir essa forma de violência foram definidos quatro focos prioritários dos programas, dos projetos e das ações que compõem o PRONASCI, a saber: (i) foco etário, ao privilegiar jovens entre 15 a 24 anos, por serem as maiores vítimas da violência letal; (ii) foco social, ao inserir jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de risco, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; (iii) foco territorial, ao se situar, preferencialmente, em regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos que apresentam altos índices de crimes violentos, principalmente homicídios; e (iv) foco repressivo, consubstanciado no combate ao crime organizado.

Destarte todo o esforço empreendido pelo programa, nesse particular enfoque de combate aos crimes letais, a efetividade do programa tem se mostrado de uma completa inutilidade, tendo em vista os altos índices de homicídios registrados no Brasil.

A par disso, o programa tem suas virtudes e a primeira delas é o fato inquestionável de ser a primeira ação em nível nacional a sair do papel, onde antes não havia ação alguma. A segunda virtude é sua disposição em articular, em um único programa, ações de prevenção criminal e qualificação profissional dos agentes de segurança pública. A terceira virtude reside no fato de que, pela primeira vez, houve uma disposição de orientar recursos e ações do programa segundo indicadores objetivos de vitimização por violência em Estados e Municípios e uma orientação no sentido de avaliar a eficácia do programa, utilizando os mesmos indicadores e aferindo sua redução.

A despeito de suas qualidades, o PRONASCI apresenta algumas deficiências inerentes a qualquer programa.

A fragilidade mais evidente é a ausência de uma ação explícita de combate ao racismo institucional. Apesar do programa ter seu marco institucional em um diretriz voltada ao combate a toda forma de preconceito étnico/racial, tal diretriz não foi levada a efeito na

forma de ação específica.

Outra deficiência estrutural encontrada no desenho do programa é a dificuldade de articulação das ações nos estados e municípios, em virtude de que nesses entes federativos ainda não foi desenvolvida uma visão articulada, integrada e sistêmica no campo da segurança pública, predominando ainda apenas ações tópicas e localizadas.

Apesar do PRONASCI pretender ser um programa criador de uma nova visão ou paradigma na gestão das políticas públicas de segurança, não é raro encontrarmos estados mais preocupados em alocar recursos para as polícias e municípios mais voltados em alocar recursos para os programas sociais.

Um terceiro indicativo da fragilidade do programa se relaciona a um efeito colateral bastante comum a programas, sejam governamentais ou da sociedade civil, e que se relaciona diretamente aos jovens e mulheres moradores de áreas periféricas ou favelizadas. A mera suposição de os habitantes dessas áreas são, necessariamente, fatores de risco, pode levar a uma estereotipização infundada e desnecessária, além de um aprofundamento desses mesmos estereótipos, em vez de sua necessária redução.

Conceitos como territórios de paz, zonas de pacificação, favelas pacificadas, unidades de polícia pacificadora podem levar acentuar o fenômeno da criminalização da pobreza caso certas preocupações não forem adotadas na elaboração desses conceitos.

Por fim, o PRONASCI não possui em sua arquitetura programática nenhuma ação explícita de redução da violência policial. Curiosamente, tal meta é prevista na Lei que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública (art. 4º, IV, da Lei n. 10.201/2001 com redação dada pela Lei 10476/2003).

Nesse diapasão, não existem ações estruturais de reforma das polícias, a exemplo da proposta de desmilitarização das polícias militares e a unificação da Polícia Militar com a Polícia Civil.

Em tempo, o programa não possui ações claramente orientadas com o escopo de mudar a mentalidade tradicionalmente repressiva, anti-cidadã, militarizada e fragmentada das forças policiais brasileiras.

Ressalte-se que a Lei que instituiu o PRONASCI não teve o objetivo de municipalizar as ações de segurança pública, sua natureza municipalizante advém do esforço integrativo entre os níveis federativos, sendo o primeiro passo legislativo no sentido de concretizar essa tendência de municipalização da segurança pública.

Como ato preparatório para o lançamento do PRONASCI e no mesmo sentido

municipalizante das ações de segurança pública, foi introduzido em nosso ordenamento jurídico a Lei n. 10.201/2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP.

*In verbis:*

Art. 4º. O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública destinados, entre outros, a (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003):

(...)

IV – programas de polícia comunitária; e (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

(...)

III – qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e das guardas municipais; (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

IV – redução da corrupção e violência policiais; (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

(...)

§ 3º. Terão acesso aos recursos do FNSP: (Redação dada pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003)

(...)

II – o município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, implante Conselho de Segurança Pública, visando a obtenção dos resultados a que se refere o § 2º deste artigo. (Incluído pela Lei n. 10.746, de 10.10.2003).

Como se pode denotar, a lei acima transcrita inclui sob uma nova ótica o governo federal como ente federativo atuante na segurança pública, e abriu possibilidade para que os municípios e também instituições estranhas ao rol do artigo 144 da Constituição Federal, fizessem parte integrante das políticas de segurança pública, sem que qualquer alteração legislativa fosse feita no texto da Constituição.

Assim, as Leis n. 10.201/2001 e 11.530/2007, acima citadas, incluem o governo federal, os municípios, e a população como entes envolvidos com a segurança pública, bem as instituições não expressamente arroladas pela Constituição como responsáveis pela segurança pública.

Hodiernamente, a principal norma que regula a municipalização da segurança pública é o Novo Estatuto das Guardas Municipais (Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014)<sup>12</sup> que regulamenta o § 8º do artigo 144, da Constituição Federal de 1988 destinando para os municípios um órgão de segurança pública, a despeito da doutrina majoritária e da jurisprudência pátrias, já terem firmado entendimento no sentido da taxatividade *numerus clausus* do rol dos órgãos constitucionalmente encarregados da segurança pública e elencados

---

<sup>12</sup> Enquanto não for decidida judicialmente a inconstitucionalidade ou constitucionalidade da norma supra, as atribuições das Guardas Municipais foram significativamente ampliadas, *a contrario sensu* do entendimento dominante de que tais competências se resumiam à clássica “proteção de bens, serviços e instalações públicas municipais”, a despeito de muitos gestores já as vinham utilizando em serviços típicos de segurança pública e ações de tropa de choque, exorbitando assim, de suas funções e cometendo uma flagrante ilegalidade de forma natural e contínua.

no referido artigo 144 da Carta Magna.

No próximo tópico, serão ampliados os estudos sobre o novo paradigma da segurança pública brasileira que se assenta nos pilares da municipalização dos serviços públicos de segurança fazendo, ainda que abreviadamente, uma prospecção cognitiva sobre as perspectivas e tendências da segurança pública no Brasil e os novas responsabilidades que recairão sobre os municípios brasileiros com a adoção desse novo paradigma.

### **3.6 Perspectivas e tendências da segurança pública brasileira: a municipalização da segurança pública e os novos desafios dos municípios brasileiros**

Hodiernamente, tem se notado um vigoroso movimento centrífugo de descentralização das políticas públicas no âmbito da segurança pública.

Nesse contexto, se não é inovador, pelo menos é promissora pelo compromisso de romper com a estrutura institucional pré-Constituição de 1988 a ideologia atualmente adotada pelos governos de segurança cidadã ou com cidadania.

Em percuciente estudo sobre o tema, Mesquita Neto (2006, p. 6) afirma que:

A segurança cidadã e as políticas municipais de segurança cidadã adquirem importância crescente na América Latina desde os processos de transição do autoritarismo para a democracia. No Brasil, mais claramente a partir do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública e das eleições municipais no ano de 2000, o tema da segurança pública e as políticas municipais de segurança pública ganharam força na agenda política.

De fato, organizações e organismos internacionais<sup>13</sup> têm envidado esforços, não só no País, mas em toda a América Latina, no sentido de impulsionar políticas públicas de segurança ou com cidadania, enfatizando nesse processo a inserção das municipalidades no planejamento e gestão dessa “inovação” metodológica baseada na municipalização da segurança pública.

O conceito de segurança cidadã que, mais que um programa ou estratégia de aproximação das políticas de segurança da comunidade local, é uma tendência na forma de gerir o sistema de Justiça Criminal, ganhou mais força na América Latina em geral do que no Brasil, em especial.

---

<sup>13</sup> Como exemplo de programas implementados por organismos internacionais podemos citar o Programa Cidades Mais Seguras, que integra diversas agências da ONU e agências internacionais apoiando políticas municipais ou locais de segurança, incluindo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas Contra as Drogas e o Crime, Organização Mundial da Saúde, Fórum Europeu para Segurança Urbana, Centro Internacional para Prevenção do Crime e o Conselho Nacional de Prevenção do Crime dos Estados Unidos. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento também promovem políticas municipais de segurança pública, como as demais agências, enfatizando a importância de programas e ações de natureza preventiva.

A preferência pela amigável expressão segurança com cidadania, que nos remete a uma ideia de polícia cidadã, deve-se ao fato de durante muito tempo, principalmente no interstício que compreende os regimes ditatórias, a segurança pública era confundida com ordem pública e recebia tratamento de assunto atinente às questões de ordem segurança interna e soberania nacional e, tanto num caso como noutro, com um clara tendência de associar o tema tão somente e, principalmente, às forças policiais ou, o que é pior, às forças armadas.

Sob essa perspectiva, durante todo esse tempo permaneceram à margem do debate das questões pertinentes ao desenvolvimento das políticas de segurança pública não apenas todas as outras instituições do sistema de Justiça Criminal, mas também as organizações da sociedade civil organizada.

A irreversível tendência em se adotar uma postura política de segurança cidadã como anteparo para legitimação da ideologia da defesa social, ganha força, portanto, como forma de marcar a diferença entre as políticas de segurança pública desenvolvidas durante os governos ditatoriais e as políticas de segurança pública implementadas após a queda do regime.

O diferencial fundamental entre os dois modelos de gestão da segurança não está apenas na taxionomia ou inovação semântica que se encerra no vocábulo “cidadã”, mas que a adoção de tal modelo faz parte de práticas políticas democráticas e que estas se caracterizam pela transparência, participação popular, subordinação à lei e respeito aos direitos humanos.

A tipologia a que se denominou, não sem propósito, de cidadã, veio, de certa forma, adjetivar e qualificar o conceito de “segurança pública”, dando aos órgãos responsáveis pelo setor tão sensível e essencial aos fins colimados pelo Estado uma orientação de proximidade com a comunidade, despindo-os daquela imagem tradicional de que de um lado do tecido social está o instrumental de que se utiliza o Estado para repelir o perigo, e de outro, o inimigo a ser combatido.

Nesse giro, o uso da expressão “segurança cidadã” empresta ao sistema de Justiça Criminal uma conotação eminentemente democrática.

Nesse diapasão, ensina Mesquita Neto (2006, p.6) que “utilizar a expressão “segurança cidadã ao invés de “segurança pública cidadã”, além de facilitar o discurso, tem a implicação clara de reafirmar a importância do respeito às regras da democracia e do estado de direito, assim como das organizações do sistema de justiça criminal e da sociedade civil, no desenvolvimento de políticas de segurança pública em regimes democráticos.”

A transformação do conceito, porém, reflete mais que uma metamorfose na natureza das políticas de segurança pública que vêm ocorrendo na América Latina e especialmente no Brasil, serve de sustentáculo para a discussão e posterior formulação de estratégias capazes de adequar as políticas de segurança às exigências da democracia.

O que se observa após anos da transição democrática, não se verifica uma relação direta entre ou simples entre a mudança no regime político e as mudanças nas políticas públicas de segurança pública, pois apesar de todo o avanço na estrutura e estabilidade das instituições democráticas vigentes no país, o crime, a violência e a injustiça social continuam a ser problemas graves e crônicos no Brasil em especial e na América Latina como um todo.

### **3.7 Pressupostos necessários para a municipalização da segurança pública**

Em obediência ao princípio da simetria, a falta de uma reforma substancial no artigo 144 da Tábua Axiológica que autorize uma atividade legislativa legiferante de municipalização da segurança pública implicará na adoção de uma política municipalizante da segurança pública discrepante e não fundante, pois é cediço que para a efetividade do sistema se faz necessária a presença de todos os entes federativos para o bom andamento do programa, a fim de que se possa alcançar um resultado positivo no âmbito das políticas de municipalização da segurança pública.

Como a municipalização da segurança pública passa necessariamente pela inserção das Guardas Municipais no contexto das políticas de segurança, a mudança estrutural no artigo 144, da Constituição Federal se faz ingente, na medida em que para que haja uma efetiva integração local na problemática da insegurança pública se faz necessário que no bojo dessa reforma constitucional, as Guardas Municipais sejam expressamente incluídas no rol dos órgãos de segurança pública, sem que haja, necessariamente, supressão da opção política dos entes municipais para criação ou não suas milícias locais de segurança.

Este, provavelmente, o pressuposto mais importante para uma proposta legalmente séria de municipalização da segurança pública no Brasil.

Porém, há outros aspectos subjacentes cuja abordagem se faz necessária para uma melhor apreensão e compreensão dos problemas que afetam a segurança pública no Brasil, conforme se delinearão com mais precisão no próximo tópico.

### *3.7.1 Aspectos gerais e os princípios informadores de uma nova ordem pública*

Para além de uma nova ordem constitucional – toda reforma pressupõe rompimento com o antigo – de uma nova abordagem na esfera da segurança pública, do surgimento de um novo sujeito da gestão pública que lhe corresponda e de uma nova aliança entre o Estado e a sociedade, é também indispensável na esfera das políticas de municipalização da segurança pública e como corolário da implantação de um processo sustentável e duradouro da construção da paz social, a transformação profunda das polícias (incluídas as Guardas Municipais, transformadas ou não em órgãos policiais), de seus valores fundamentais, da identidade institucional das corporações, da cultura profissional profundamente arraigada e de seu padrão comportamental.

Qualquer que seja o caminho a ser seguido na busca pela solução dos graves problemas pelos quais passa o sistema de (in)segurança pública, mudança alguma ocorrerá se o princípio fundante das corporações policiais não sofrer radical transformação, cuja mudança deve ocorrer na translineação de uma cultura de guerra para uma cultura de paz, de uma visão puramente excludente de mundo para um entendimento dialógico das funções e corporações policiais sem que seja preciso lançar mão do recurso – dito como necessária panacéia – da unificação.

Ao se afirmar que o cidadão é a razão de ser das políticas públicas e, portanto, destinatário dos serviços públicos de segurança pública, é forçoso reconhecer que a ela é cometida trabalhar pelo estabelecimento de relações pacíficas entre os cidadãos, o que se constitui em um conjunto complexo de atividades e implementação de políticas que levem a um estado de paz e não de guerra, fato que leva a uma série de mudanças estruturais fundamentais sistêmicas na esfera institucional dos órgãos de segurança pública.

A atuação policial tem de ser respaldada no respeito às diferenças de gênero, classe idade, pensamento, crenças, etnia e aos direitos humanos, devendo criar instâncias de proteção aos direitos dos diferentes na medida das suas diferenças, visando assegurar-lhes um tratamento igualitário.

Não se pretende aqui advogar por uma abdicação do uso da força. Afinal de contas, no caso concreto e sobre certas circunstâncias, o uso da força é inevitável e se faz necessário, além de ser um recurso inerente à função policial. Ao revés, o que se almeja é o uso técnico, racional, moderado e ético da força, nos casos em que for indispensável. Donde se conclui que se o servidor público policial não estiver psicologicamente, eticamente e tecnicamente preparado para utilizar armas, letais ou não, e outros recursos de força, não se

pode vislumbrar uma polícia legítima e respaldada pela população.

Como regra geral, as corporações policiais brasileiras padecem com o grave problema da hipertrofia de suas atividades-meio em detrimento de suas atividades-fim, ou seja, uma pesada e lenta estrutura burocrática recruta força de trabalho policial que deveria estar alocada na sua função precípua: o serviço de policiamento. O mesmo se verifica no que respeita aos servidores policiais “emprestados” para o exercício de funções de burocrático-protocolares em órgãos e repartições dos três poderes, em troca do recebimento de gratificações que irão complementar suas parcas remunerações.

É de uma flagrante obviedade que o realocamento desses agentes de segurança para suas funções essenciais legalmente autorizadas dará maior eficácia operacional e trará uma maior sensação de segurança à população.

No mesmo contexto encontra-se o problema dos famosos “bicos” ou segundo emprego, prática tão comum no meio policial, onde policiais de folga exercem, a título de complementação salarial, uma função na iniciativa privada, geralmente como segurança em estabelecimentos comerciais. Tal desvio funcional causa duplicidade de funções, esgotamento físico dos servidores policiais, além de acarretar uma deslegitimação da atividade de segurança pública, na medida em que o uso de funcionários públicos na iniciativa privada pode trazer colisão de interesses com as funções policiais. Conclui-se, portanto, que essa nefasta prática deve ser eficazmente proibida.

Na esfera policial civil deve-se colocar em foco a questão dos inquéritos policiais para que se vislumbre outros procedimentos capazes de dificultar o desvio investigatório, facilitar o surgimento da verdade dos fatos, subsidiando o procedimento processual penal e impedir o esquecimento de determinados atos típicos ínsitos ao inquérito policial.

A estrutura acima delineada só será eficaz dentro de um Estado Democrático de Direito e com a efetiva participação popular no planejamento, na fiscalização e na correição das atividades atinentes à segurança. Isso deve ao fato de que as comunidades, os bairros, os assentamentos e as regiões periféricas conhecem a própria realidade e todo o sofrimento circundante à própria existência individual e coletiva. Imbuídos dessa indesejável autoridade é que podem opinar, avaliar e sugerir a melhor forma de minorar a violência em seus locais de moradia e trabalho, participando cotidianamente desse processo democrático de constituição de uma polícia cidadã, que tem na dignidade da pessoa humana o centro e ápice de toda ação. E a partir dessa visão humanizada de polícia comunitária devem surgir comissões civis comunitárias de segurança pública ou outro órgão racional e democraticamente concebidos,

onde deve haver, obrigatoriamente, a participação dos cidadãos e dos gestores locais das políticas de segurança, despidas de conotação político-partidário, nem aparelhamento por grupos ou pessoas, a fim de possibilitar a isenção ideológica necessária no detalhamento das medidas de segurança a serem aplicadas nos locais definidos e a articulação com os órgãos de prestação dos serviços públicos de segurança.

Concomitantemente a todo o cenário exposto, a cidadania deve estar presente no seio da comunidade como pressuposto necessário para o controle do cumprimento de metas, para a coexistência da lisura administrativa e, principalmente, para o exercício da justiça na aplicação de medidas punitivas contra atos de abuso de poder cometidos por agentes da segurança, quaisquer que sejam as posições hierárquicas de seus agentes. Isso pode ser traduzido pela criação legal de ouvidorias externas aos órgãos policiais de quaisquer esferas, que tenham isenção em sua composição e regulamentação, cabendo, no que couber, os mesmos princípios na constituição, regulamentação e composição das ouvidorias internas das polícias.

O modelo de segurança pública vigente no país, marcado paradoxalmente pela fragmentação e pelo corporativismo, deu origem a uma Justiça corporativa: a Justiça Militar. Por mais bem intencionados que sejam os seus magistrados, o corporativismo inerente a toda categoria profissional invade a esfera da legitimidade dos juízos e faz com que julguem de forma especial uma categoria diferenciada de cidadãos: os policiais militares e assemelhados.

Para uma real transparência do sistema e para uma efetiva aceitabilidade das polícias pela sociedade, é imperioso que as Cortes Militares deixem de julgar os crimes não militares, que deverão ser submetidos ao juízo da jurisdição civil ou comum, dando um impulso nessa mudança para que os policiais militares se reconheçam como cidadãos com direitos, deveres e obrigações comuns, diminuindo o abissal fosso existente entre aqueles e o cidadão comum.

É de se ressaltar que o trabalho policial, assim como o da segurança como um todo, tem limites: a atividade policial isoladamente não dará conta dos problemas de segurança, que são complexos, enormes, móveis, cambiantes e dependentes de fatores sociais, culturais e pessoais que transcendem as práticas cotidianas das organizações policiais. Advém daí a imperiosa necessidade de que as políticas de segurança pública estejam inseridas num contexto de participação multidisciplinar e interinstitucional, envolvendo outros setores do governo, organismos da sociedade civil, movimentos sociais e organizações do terceiro setor, além da contribuição da Academia para os órgãos policiais, seja na formação dos agentes da

segurança, seja na formulação de seus planejamentos, seja no esclarecimento de questões que são de sua competência.

As estruturas do sistema de segurança pública em geral, e das polícias, em especial, devem ser suficientemente flexíveis e abertas para aceitar seus limites e impotências, aceitar a participação dos outros setores na implementação das políticas a fim de otimizar suas transformações e resultados e propiciar serviços efetivamente qualificados para os cidadãos.

No imaginário das corporações policiais existe uma cultura corrente e rasteira de que informação é poder. Esta é só uma meia-verdade. O poder da informação depende de quem a manipula e da forma como a manipula. Mas esse entendimento, ainda lastreado na velha doutrina da segurança nacional, impede a transparência das informações, pois quem as possui reluta em compartilhá-las, mesmo que as informações sejam estrategicamente e taticamente importantes para o sucesso das corporações. Isso advém do inexplicável receio de perder o suposto ou falso poder que tem nas mãos.

Destarte, não é incomum as situações em que tal estado de coisas se faz realidade, principalmente quando associado a práticas ilícitas, realidade concreta na qual a informação de fato se transforma em poder. Ou em arma.

Diante do exposto, é forçoso admitir que para uma correta aplicação e administração da informação é ingente a adoção de medidas como a implantação de um sistema único informatizado de informações e a consequente racionalização operacional e administrativa no uso desse sistema. Hodiernamente, diante do brutal progresso tecnológico da pós-modernidade, rejeitar tais recursos significa negar publicamente os próprios objetivos dos órgãos policiais e das políticas públicas de segurança, pois na atualidade é praticamente impensável conjugar esforços seja em qual área for no sentido de controlar, prevenir e atuar sem a necessária inserção em seu universo de conhecimento sistemático e dinâmico.

Conclui-se, então, que essa resistência corporativista e nefasta só tende a isolar as polícias, corpos de bombeiros, defesa civil, departamentos de trânsito e sistema penitenciário, criando obstáculos para um trabalho de segurança realmente útil para a cidadania.

### *3.7.1.1 Aspectos científico e tecnológicos*

Os problemas relacionados à violência, à nova criminalidade, aos delitos de exclusão social, aos crimes tecnológicos e transnacionais tem de ser enfrentados por meio de técnicas novas, lastreadas na razão e na ciência.

As investigações policiais devem ser embasadas e receber contribuições

interdisciplinares dos mais variados ramos do conhecimento humano que tenham uma carga cognitiva de conhecimento capaz de resolver os mais intrincados fatos criminosos.

Sem descurar e prescindir da colaboração de professores, pesquisadores e profissionais das universidades e institutos de pesquisa.

### *3.7.1.2 Aspectos educacionais*

A educação é, sem dúvida, o mais poderoso instrumento de transformação social de que dispõe uma nação.

Dessa forma, é um instrumento fundamental para a transformação das forças de segurança brasileiras, tanto a educação regular, no âmbito das academias de polícia, quanto a permanente, que se concretiza nos cursos de educação continuada, como os treinamentos, aperfeiçoamentos, reciclagens, seminários ou outros instrumentos pedagógicos similares.

A ausência desse instrumental educacional faz com que o servidor da segurança pública perca o interesse profissional e advém daí aquele sentimento de descompromisso e desvalor, trazendo como consequência imediata a apatia e indiferença ou desconhecimento da importância e significado da própria função pública.

Não obstante, somente a educação em si não basta. É necessário que a formação esteja comprometida com a ideia de paz e cidadania e conectada com os avanços científicos. Somente por esta via de mão única – fora da educação não há salvação – será possível construir e desenvolver conceitos teóricos e práticos bem definidos para a segurança pública, aplicáveis às Polícias Militares e Civis, Guardas Municipais e a todo o sistema de Justiça Criminal para que se configurem de fato a expressão dos valores, das garantias e o sentido de ordem pública para o Estado Democrático de Direito e para a sociedade de todos os homens.

Por isso, não basta essa mudança de paradigma, a reformulação dos cursos de formação acadêmica e outras reformas estruturais, conjunturais ou institucionais caso não haja a criação e constituição de um sistema educacional único para todas as polícias e os demais órgãos da segurança pública, ressalvadas as peculiaridades locais.

Assim, por meio desse sistema passará a existir uma visão de mundo comum no corpos de todos os órgãos policiais, acompanhado de um arcabouço técnico mínimo facilitador do diálogo entre as instituições do setor, a fim de que possam ser superadas as disputas e rivalidades sem qualquer sentido ou valia.

Como ápice condutor do sistema deverá estar uma Escola Superior de Segurança Pública e Defesa Social, ou outra denominação que se queira dar, com cursos correspondentes

nos estados, em convênio com as universidades.

Essa mudança paradigmática e pedagógica facilitará a correção de segmentações desnecessárias e comprometedoras das ações de segurança pública, sem que isso signifique, necessariamente, a dispensabilidade ou deslegitimidade das academias de polícia, que continuarão no exercício de suas atividades técnico-didáticas segundo parâmetros nacionais, por serem instituições de formação policial por excelência.

O modelo proposto servirá como base para a alimentação sistemática da formação e requalificação dos agentes responsáveis pela segurança, possibilitando o enfrentamento e superação do atraso educacional dos quadros da segurança pública acerca das novas técnicas investigativas, preventivas, de mediação, negociação e realização da segurança dos cidadãos nas mais diversas regiões do país.

Uma reflexão continuada e consistente ensejará a emergência de modelos de compreensão e ação positivas capazes de fazer frente ao caos e a insegurança que grassa a passos largos em todas as regiões do Brasil e que se traduzem na criminalidade internacional, na criminalidade com curso superior, crimes de colarinho branco ou mesmo de agentes públicos, além dos crimes cometidos pelas pessoas de somenos importância para esse sistema seletivo e injusto, que em sua imensa maioria superlotam os cárceres da vida.

Do manejo inteligente dessas práticas é que nascerá um novo modelo de segurança pública, apto a racionalizar a prevenção, investigação e controle da violência que prolifera em nossa sociedade século vinte e um, forçando a população a viver num sistema de insegurança e no medo que se espalha na tessitura dos dias, o que leva a uma situação de impotência diante da lesão aos direitos mais fundamentais, quadro que se agrava diante de uma legislação senil e mutilada por reformas pontuais e de emergência, apesar dos esforços de imprimir ao sistema uma normatividade processual mais célere, além da presença de polícias de atuação comprometedoras e a existência de uma proteção quase nula.

Nesse diapasão, torna-se cada vez mais evidente que o problema da insegurança pública não podem ser resolvidos somente com o uso da força policial ou do sistema de Justiça Criminal pelo simples fato de que a questão da violência e da criminalidade é um fenômeno de complexa variante de uma sociedade que elegeu a força, a disputa, a dominação e, por fim, a indiferença como princípios basilares de seus padrões fundamentais.

Atualmente, o sistema cirurgicamente montado pelo homem da modernidade, perversamente se retroalimenta.

Por isso, a necessidade de estudos para o desvendamento da sombria face do

problema, assim surge a imperiosa necessidade de uma (re)compreensão do verdadeiros papel dos agentes da segurança pública e seu redimensionamento nesse modelo social vigente.

A dinâmica educacional nesse modelo proposto fornecerá subsídios indispensáveis à compreensão e intervenção curativa na violência gratuita e irracional que está dissolvida em todo o tecido social, assim como pretende equacionar o grave problema da impunidade que se verifica tanto na sociedade, como um todo, como no interior das organizações de segurança.

### *3.7.1.3 Aspectos participativos*

As forças públicas de segurança têm o dever de abandonar as velhas prática isolacionistas e a histórica cultura recorrente de identificar no cidadão o inimigo a ser combatido, passando a aceitar, dessa forma, que a segurança pública em regime político democrático só poderá ser operacionalizada em sintonia com as comunidades organizadas em conselhos democráticos ou outra forma qualquer legitimamente representada.

É exatamente nesse ponto nevrálgico que se situa o nó górdio da questão, isto é, o sentido e o significado de polícia cidadã se traduz exatamente nesse enlace ou pacto entre órgãos de segurança e as comunidades locais, que devem ser inseridas no processo de análise, planejamento e controle dos planos de segurança pública em cada localidade.

É preciso romper com esse isolamento institucional ainda fortemente arraigados nos órgãos de segurança e conectá-los ao trabalho das outras instituições do Estado, da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais.

É forçoso concluir, portanto, que a segurança pública só poderá interferir no social para combater e diminuir os índices de violência urbana e se autorregular para controlar os atos de violência corporativa de suas instituições, apenas e tão somente se for agregado no desenvolvimento de suas políticas o braço necessário do cidadão e das comunidades onde as atividades serão desenvolvidas.

O desnecessário isolamento e a irracional negação de um trabalho integrado, conjunto e harmônico levam as forças de segurança a um total desconhecimento dos destinatários dos seus serviços e absoluta ignorância do contexto das comunidades, além do desconhecimento da natureza das outras corporações do sistema de Justiça Criminal, o que inviabiliza, sobremaneira, a efetivação, a eficácia e a eficiência de um trabalho intelectualmente articulado.

Na ausência de um conhecimento do local onde os destinatários dos serviços de

segurança pública vivem, em consequência, esses mesmos destinatários ficarão indiferentes quanto à existência desses prestadores de serviço público, e por medo de conhecê-los, acabam aceitando-os como um mal necessário, o que leva a um agravamento ainda maior dos problemas cotidianos sofridos pelos cidadãos.

### *3.7.2 O problema fundamental da ética e dos direitos humanos nas organizações policiais*

No Brasil, ética é um vocábulo em desuso e uma virtude em franca decadência. Assim, a ética tornou uma prática pedagógica dispensável até mesmo nos cursos das faculdades de Direito, onde sua aplicação como instrumento de formação e fomento de cidadania deveria ser inerente aos objetivos e parâmetros de conduta dos futuros aplicadores do Direito.

A disciplina também não é tratada seriamente com a devida importância nos cursos de formação profissional de natureza policial.

Dessa forma, sem paradigmas claros a serem seguidos, os profissionais de segurança pública obedecem a estímulos fatos quase que de forma instintiva, sem maiores considerações de natureza valorativa.

Esse desvio procedimental, combinado ao péssimo treinamento técnico no uso da força leva a atitudes abusivas e criminosas incompatíveis com o decoro da função pública e inconciliáveis com o profissionalismo que se deve revestir o atributo e o exercício da prestação dos serviços públicos.

Nesse contexto, os agentes da segurança pública desenvolvem uma visão e uma compreensão equivocada da noção dos direitos humanos, notadamente pelo fato de não terem experimentado em suas vidas o exercício dessas prerrogativas fundamentais, tendo em vista que exercem seu trabalho no interior de corporações verticalizadas, escalonadora e violadoras históricas dos direitos.

Nesse diapasão, os direitos humanos, como atributos inerentes a dignidade da pessoa humana, devem ser reproduzidos principalmente no interior das instituições cujo escopo e função precípua é a garantia da continuidade da ordem pública como corolário de uma sociedade fundada na paz.

*A contrario sensu*, as organizações policiais ficam exposta ao risco de se verem reduzidas a pelotões da violência, ou de burocratas apáticos espectadores da banalização do mal e protagonistas do próprio martírio.

Depreende-se assim que uma política de municipalização da segurança pública no

Brasil não é uma tarefa simples resolvida por meio de uma mera atividade legiferante, devendo estar assentada em todos os aspectos e peculiaridades visto nesse tópico.

Mais que um mero deslocamento ou compartilhamento de competências, a municipalização da segurança pública passa, necessariamente, por uma mudança de mentalidade institucional por parte de todos os operadores do sistema de Justiça Criminal.

#### **4 GUARDAS MUNICIPAIS: polícias municipais em gestação?**

A *prima facie* e em que pese não estarem insertos no rol taxativo dos órgãos de segurança pública elencados no artigo 144 da Constituição da República, o grande debate que se coloca nos círculos acadêmicos é justamente saber se as Guardas Municipais tem natureza policial.

O tema é de extrema relevância tendo em visto que muitos gestores públicos têm ampliado por meio de normas infralegais o elenco de atribuições dessas centenárias instituições que, a par disso, nunca tiveram caráter policial.

Este capítulo tem o objetivo de demonstrar que as Guardas Municipais não são polícias municipais posto que as ações de segurança pública estão afetas a outros órgãos constitucionalmente instituídos para tal desiderato.

A par disso, nada obsta que o município tenha uma quota de responsabilidade na gestão da segurança pública, pois esse direito fundamental do cidadão é dever do Estado e responsabilidade de todos, mas tal parcela não deve ser alargada para além do que reza o texto constitucional, a nosso sentir, pelo menos não pela forma como vem sendo feito.

Demonstraremos que o legislador ordinário nunca teve a intenção de atribuir às Guardas Municipais o papel de polícia ostensiva ou de qualquer outra natureza.

Debateremos também as principais controvérsias existentes sobre o tema, principalmente as relacionadas sobre o policiamento ostensivo a ser realizado pelas Guardas Municipais, discutindo se ele vem sendo aceito ou não pelos tribunais.

### **4.1 As Guardas Municipais no Brasil**

#### *4.1.1 Origem e evolução*

As Guardas Municipais como órgãos legalmente instituídos têm, no Brasil, existência centenária.

Nesse contexto é que em 1531, no governo colonial de Martim Afonso de Souza, foram estabelecidas as primeiras diretrizes destinadas à ordem pública e à realização da

justiça em território nacional, com o advento da Carta Régia de D. João II, que delegava ao Governador Geral competências civil e penal para todas as questões.

Já no governo de Duarte da Costa, pelos idos de 1550 na Capitania de Pernambuco, foi proposta a criação de uma Polícia rigorosa e uma Justiça de escarmento que formavam um sistema de repressão contra os infratores da ordem que se pretendia estabelecer nas terras recém-descobertas. É de se ressaltar que o sistema jurídico português foi literalmente transplantado para o solo brasileiro, o que não diminui a importância que os livros das leis vigentes na época, a exemplo das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e principalmente, as Ordenações Filipinas, que explicitavam os crimes, as penas correspondentes e regulamentavam o processo de apuração, tiveram para a vida jurídica do Brasil.

Em alentado estudo sobre as Guardas Municipais no Brasil, leciona Carvalho que:

As Ordenações Filipinas deram os primeiros passos para a criação e desenvolvimento das Polícias Urbanas no Brasil, ao disporem sobre os serviços gratuitos de polícia. Esses serviços eram exercidos pelos moradores, sendo organizados por quadros ou quarteirões e controlados primeiramente pelos alcaides e, mais tarde, pelos juizes da terra (CARVALHO, 2005, p. 15).

No título LXXII, do Livro I, as Ordenações Filipinas tratam da figura dos Quadrilheiros, presentes nas vilas e cidades para coibir e prender os meliantes. Esses insipientes núcleos de vigilância policial eram formados por moradores dessas vilas e cidades, sendo eleitos por Juizes e Vereadores das Câmaras Municipais, observado que, dentre eles e para representá-los, um era ordenado Oficial Inferior de Justiça, e todos obrigados a servir gratuitamente por três anos como Quadrilheiros, sendo esse a veia seminal das atuais polícias e guardas municipais.

Segundo o substancioso estudo de Carvalho sobre a matéria:

Essas “polícias” foram caindo em desuso, de modo que os Quadrilheiros foram substituídos progressivamente por pedestres, Guardas Municipais, Corpos de Milícias e Serviços de Ordenanças, sendo que na legislação brasileira, a partir de março de 1742, nunca mais se ouviu falar dos Quadrilheiros, possivelmente substituídos pelos atuais Oficiais de Justiça (CARVALHO, 2005, p. 15).

No que se refere mais especificamente às Guardas Municipais foi expedido, em 13 de maio de 1809, um Decreto Régio criando a Divisão Militar da Guarda Real na cidade do Rio de Janeiro. O referido Decreto apenas homologou uma verdade fática inegável, qual seja, a existência das Guardas Municipais no Brasil, fato que levou D. João VI, Príncipe Regente, a perceber a necessidade de existência de uma instituição policial permanente para assegurar a segurança pública e a garantia da ordem e da paz de todos os seus súditos.

A Guarda Real passou então a ser, hierarquicamente, subordinada ao Governador das Armas, sendo este, apesar de comandante da força militar, sujeito ao Intendente Geral de Polícia<sup>14</sup>, na condição legal de autoridade policial.

Ainda segundo o escólio de Carvalho:

Em 14 de junho de 1831, foi reorganizado em cada Distrito de Paz um Corpo de Guardas Municipais, sendo os mesmos divididos em esquadras. Neste mesmo momento histórico, em 18 de agosto de 1831, em virtude do Novo Governo, D. Pedro I abdica do trono, deixando em seu lugar o Príncipe Herdeiro, seu filho menor, D. Pedro II. O Brasil passa a ser governado, então, pela Regência Trina. É nesta ocasião, após a lei que tratava da tutela do Imperador e de suas Augustas Irmãs, que é editada a lei que instituiu a Guarda Nacional, sendo extintas no mesmo ato as Guardas Municipais, Corpos de Milícias e Serviços de Ordenanças. Conseqüentemente, a fim de manter a ordem pública nos municípios, em 10 de outubro do mesmo ano – data em que se comemora o Dia Nacional das Guardas Nacionais – foram novamente reorganizados os Corpos de Guardas Municipais Voluntários no Rio de Janeiro e nas demais Províncias, sendo este um dos atos mais valorosos realizados pelo então Regente Feijó, o qual tornou pública tamanha satisfação, ao dirigir-se ao Senado em 1839, afirmando que: “Lembrarei ao Senado que, entre os poucos serviços que fiz em 1831 e 1832, ainda hoje dou muita importância à criação do Corpo Municipal Permanente; fui tão feliz na organização que dei, acertei tanto nas escolhas dos Oficiais, que até hoje é esse corpo o modelo da obediência e disciplina, e a quem se deve paz e a tranquilidade de que goza esta corte. (CARVALHO, 2005, p.16).

Ainda no ano de 1831, conturbadíssimo período histórico brasileiro, foi extinto o lugar de Comandante Geral das Guardas Municipais Permanentes do Brasil.

Só a título de curiosidade histórica e satisfação de uma gltuosidade meramente intelectual, registramos que em 5 de junho de 1832, as Guardas Municipais passaram a ter em sua estrutura hierárquica o posto de major, ocasião em que o então Major Luis Alves de Lima e Silva, futuro Duque de Caxias, foi alçado à condição de Comandante das Guardas Municipais Permanentes da Corte, posto que ocupou por longos oito anos, só vindo a deixá-lo por ocasião de sua nomeação para a função de Presidente e Comandante das Armas da Província do Maranhão.

Até esse período não havia qualquer padronização no que se refere às formas de atuação, uniformes ou patentes, o que só ocorreu com a criação do Regulamento Geral das Guardas Municipais do Brasil em 1º de julho de 1842.

Nunca é demais lembrar que no Brasil Imperial, período histórico atípico e eivado de longas batalhas, a exemplo da Guerra do Paraguai, mas também carregado de intensa instabilidade política, as Guardas Municipais Permanentes tiveram um papel fundamental na

---

<sup>14</sup> Com a chegada da família real e instalação da Corte no Brasil, foi criada a figura do Intendente Geral de Polícia, pelo Alvará de 10 de maio de 1808, ficando este responsável pela segurança pública das províncias do Brasil.

defesa das nossas fronteiras, ao lutarem efetivamente ao lado dos Batalhões de Infantaria da Guarda Nacional.

Segundo Carvalho (2005, p.17). “os voluntários da pátria tomaram a mais brilhante parte na campanha, já combatendo nos seus corpos, organizados ao primeiro chamamento do país em perigo [...]”.

Além de garantir a ordem e a segurança públicas, as Guardas Municipais Permanentes tinham por ofício a competência de verificar se os comerciantes pagavam ou não os impostos devidos, e ainda, determinava os guardas a fazer a exata correção trimestral, a fim de verificar se eram observadas ou não as Posturas Municipais. Competia-lhes, ainda, a aplicação de multas para os infratores, havendo, inclusive, a previsão de punição de multa, caso ocorresse a omissão por parte dos guardas e não viessem a autuar os infratores. E por fim, preconizava que “todo aquele que desobedecer ou injuriar os guardas municipais, sofrerá a multa de 30\$000, além das penas em que incorrer” (CARVALHO, 2005, p. 118).

Com o advento do Estado Novo, de feições nitidamente nazi-fascistas, foi dissolvida em meio ao totalitarismo getulista o que há demais caro e peculiar ao pacto federativo, a autonomia dos Estados e municípios, e conseqüentemente, o que ainda havia de força opositora do poder central.

Com esse novo quadro político centralizador, a Guarda Municipal, força pública tradicionalmente usada como forma de contenção popular, aos poucos foi perdendo importância na estrutura conservadora do poder. Assim, o governo central, com o intuito de evitar rebeliões de caráter civil ou policial, gradativamente foi retirando a autonomia e limitando cada vez seu rol de atribuições, a ponto de transformar as Guardas Municipais meros adornos na estrutura burocrática do governo, onerosas e inúteis.

Com o golpe militar de 1964, por meio dos Decretos-Lei 667, de 2 de julho de 1969 e 1070, de 30 de dezembro de 1969, os municípios ficaram legalmente impossibilitados de exercer qualquer atividade relativa à segurança pública.

*A contrario sensu*, e mesmo diante de um quadro político desfavorável, alguns municípios mantiveram suas Guardas Municipais, algumas responsáveis por bandas marciais, outras restritas apenas à vigilância dos edifícios públicos.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, as Guardas Municipais passaram a ter previsão constitucional, porém tiveram sua estatura nitidamente diminuída, posto carecer de força cogente a previsão do § 8º, do artigo 144 do texto magno.

Sendo assim, a despeito da crescente participação dos gestores municipais nas políticas públicas de segurança e não obstante a importância cada vez maior atribuída ao papel das Guardas Municipais no tocante às políticas locais de segurança pública, sua criação pelos municípios é mera *facultas agendi*, mera faculdade ou opção legislativa, não sendo obrigatória ou impositiva sua criação.

É importante destacar que atualmente as ações de segurança desempenhadas pelas Guardas Municipais, além de terem essa finalidade de proteção aos bens, serviços e instalações dos municípios, também possuem outras funções, não menos importantes, que merecem e vão ser analisadas nos tópicos a seguir.

#### *4.1.2 Papel constitucional das Guardas Municipais*

Durante muito tempo, os municípios, sobre pretexto de vedação constitucional, se mantiveram alheios aos problemas afetos à segurança pública.

Entretanto, com a promulgação da Constituição da República de 1988, entrou em nosso ordenamento pátrio uma espécie de federalismo *sui generis*, peculiar, tipicamente à brasileira, no qual os municípios passaram a ter uma autonomia própria, passando assim a ser considerados entes federativos e, conseqüentemente, com atribuições cada vez mais relevantes no que diz respeito à vida cidadina e comunitária.

Dentre essas atribuições está a segurança pública, antes exclusivamente prestada pela União e pelos Estados, por meio de seus órgãos policiais, nas esferas federal e estadual, através das polícias federal, civis e militares.

A realidade fática que se desenha hoje é que os municípios contam com guardas municipais atuando de forma similar aos órgãos tipicamente policiais, cujo papel constitucionalmente assegurado é de proteção dos bens, serviços e instalações que estão à cura do Município.

Porém, o rol de atribuições das milícias municipais vem sendo gradativamente ampliada por um mero esforço hermenêutico de interpretação, de forma flagrantemente questionável, para prevenção e combate ao crime, numa atitude de clara invasão na esfera e competência dos órgãos legalmente incumbidos da segurança pública da população.

Sem adentrar no mérito de validade das normas infraconstitucionais que possuem a finalidade de municipalizar a segurança pública ou mesmo atribuir funções policiais às Guardas Municipais, e não obstante o anseio que o legislador tem em dar respostas rápidas à problemática da criminalidade – o que na maioria das vezes só recrudescer o fenômeno da

criação das leis de ocasião – a municipalização da segurança pública e a inserção das Guardas Municipais no rol dos órgãos de segurança pública só tem um caminho legal, qual seja, através de um projeto de Emenda à Constituição.

Mas diante do quadro atual que se delineia e das reais mudanças na vida social, com a violência e a criminalidade levando as estatísticas à alturas nunca dantes explorada, cabe aos prefeitos dos municípios brasileiros se capacitarem para enfrentar e compreender os diversos aspectos da questão para que possa administrar os poucos recursos com competência, racionalidade e inteligência – palavra da moda no meio policial – enquanto nos corredores quase impenetráveis do poder se redesenha um novo pacto federativo que defina, de modo claro e transparente, as competências de cada ente da federação e a correspondente alocação de recursos que cabe a cada um.

Nesse passo, o agente público deverá estar apto a implantar um novo modelo de gestão administrativa, com responsabilidade social e fiscal, e a necessária sensibilidade política para que se consolide o novo municipalismo do século XXI, que se nada for feito, seguramente será um século de trevas.

#### *4.1.3 Limites de atuação das Guardas Municipais*

As fronteiras sob as quais deve se enquadrar o rol de atuação das Guardas Municipais são, por lógico, aquelas embutidas no restrito quadro de suas competências.

Vale dizer, os limites de atuação das Guardas Municipais são as competências expressamente previstas na Constituição Federal.

De outro modo, estar-se-ia ampliando o inampliável, estar-se-ia alargando o que, por imperativo constitucional, é inalargável, posto que o previsto no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 é, tanto para a doutrina quanto para a jurisprudência pátrias, disposição *numerus clausus*.

Por isso é que ao se adentrar no estudo das competências é de bom juízo não perder de vista os ensinamentos de José Afonso da Silva, *In verbis* “competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”. (SILVA, 2005, p. 479).

Desse conceito deflui que “competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.” (SILVA, p. 479, 2005). Assim, a autonomia das entidades federativas impõe, necessariamente, uma estruturada repartição de competências para o pleno exercício e desenvolvimento de atividades

legislativas. Os limites dessa repartição de competência seja em âmbito federal, regional ou local dependem, essencialmente, do tipo histórico de federação.

No caso da federação brasileira, o princípio fundamentador e orientador da repartição de competência baseia-se no princípio da predominância do interesse, segundo o qual:

À União caberão aquelas matérias e questões de *predominante interesse geral, nacional*, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional*, e aos Municípios concernem os *assuntos de interesse local*, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência. (SILVA, 2005, p. 478, grifo do autor).

No contexto do Estado Moderno, a grande celeuma reside na indefinição doutrinária distintiva existente entre interesse nacional ou geral e interesse regional ou local.

Nesse passo, determinadas questões não são exclusivas ou rigorosamente do interesse da União, por não serem afetas à Nação como um todo, assim como não podem ser particularmente afetas a um Estado, por serem do interesse de dois ou mais Estados.

No modelo federativo brasileiro as técnicas de repartição de competências, devido a evolução do federalismo e da ampliação das responsabilidades do Estado moderno, acolheram formas de composição mais complexas que buscam compatibilizar a autonomia de cada ente político com a reserva de campos específicos que designam áreas exclusivas ou simplesmente privativas com possibilidade de delegação e ainda, áreas comuns em que são previstas atuações paralelas ou conjuntas e, por fim, setores concorrentes nos quais a competência para traçar políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, restando aos Estados o deferimento de uma atuação de natureza suplementar.

Assim, a nossa Carta Magna buscou realizar:

O equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da *enumeração dos poderes da União* (arts. 21 e 22), com *poderes remanescentes para os Estados* (art. 25, § 1º), e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 30) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios competência suplementar. (SILVA, 2005, p. 479, grifo do autor).

É a lição do mestre José Afonso da Silva.

Pela detida análise da matéria acima suscitada, é de uma evidência palmar que o constituinte fez simplesmente uma distribuição de competência entre os entes da

Federação, assentando-lhes os respectivos campos de ingerência, ora de forma exclusiva, ora de forma privativa e até de forma concorrente ou suplementar.

Denota-se, assim que não há no texto da Constituição da República nenhum comando autorizativo de interferência da União sobre os Municípios, a exemplo do que ocorre com a Lei 13.022/2014.

Conforme já assentado em tópico específico, o que a Constituição Federal de 1988 faz é distribuir aos seus entes políticos suas respectivas competências legislativas, nos termos trazidos à colação:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias e convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros;

XXII – competência da polícia federal e das polícias ferroviária e rodoviária federais;

Denota-se, assim, claramente que no que pertine às Guardas Municipais, estão não estão incluídas no âmbito de competência da União no que diz respeito às suas atribuições, logo, não poderia a União legislar acerca da matéria.

Acreditamos que a inclusão das Guardas Municipais no rol taxativo dos órgãos da segurança pública só poderia ocorrer através de uma reforma no texto da Constituição por meio de uma Emenda Constitucional.

É a opinião do Consultor Legislativo do Câmara Federal João Carvalho Ricardo de Souza ensinando que

O disposto no artigo 144 constitui-se em um limite à capacidade organizatória dos Estados [...] essa limitação constitucional reduz não apenas a capacidade de auto-organização dos Estados, como interfere na competência legislativa da União, isto é, uma lei – seja ela federal, estadual ou distrital – não pode criar um órgão de segurança pública em desacordo com a estrutura definida no artigo 144, da Carta Magna. (SOUZA, 2000, p. 4).

Quanto ao aspecto da admissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) versando sobre a municipalização da segurança pública é legislativamente possível, observando-se a Constituição Federal, em seu artigo 60, define os elementos relativos à essa possibilidade. *In verbis*:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

#### IV – os direito e garantias individuais.

Conclui-se, portanto, que uma Proposta de Emenda Constitucional tratando de matéria sobre a municipalização da segurança pública é absolutamente possível, não havendo qualquer óbice de ordem constitucional ou ofensa a cláusulas pétreas.

Não obstante essas questões, o Estado, como espelho da sociedade, tem o dever de elaborar normas que reflitam os anseios da sociedade e que estabeleçam punições a quem praticar um ilícito, e mais importante do que punir, os legisladores tem a obrigação de elaborarem instrumentos de prevenção capazes que, mesmo que não consigam impedir que aconteçam, diminuam a ocorrência desses ilícitos.

Por outro lado, esse mesmo Estado está obrigado a agir dentro dos estritos limites da legalidade, não podendo ou não devendo legislar com os ouvidos voltados unicamente para o clamor popular, pois essa prática geralmente leva a criação de leis oportunistas ou mesmo piores de vícios de inconstitucionalidade.

Pior que não legislar é legislar *contra legem*, contra os mais comezinhos princípios constitucionais, pois tal estado de coisas leva a um Estado maculado pela mancha dos excessos legislativos e abre um precedente perigoso para que os aplicadores dessa legislação clamorosa se achem legitimidades para violar os mais basilares princípios da dignidade da pessoa humana.

De um ponto de vista estritamente constitucional, os limites de atuação das Guardas Municipais são aqueles previsto no § 8º do artigo 144, da Carta Federal de 1988. *In verbis*:

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

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 8º. Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Conforme se pode depreender pelo texto normativo em epígrafe, e já amiudadamente repetido neste trabalho, pela literalidade e posição topográfica do § 8º do Texto Magno, e de acordo com entendimentos doutrinários e jurisprudenciais já assentados, as Guardas Municipais não fazem parte do rol taxativo dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

Nesse sopesar, tais milícias são responsáveis apenas e tão somente pela proteção de bens, serviços e instalações das municipalidades.

Ocorre, porém, que na prática elas já vinham exorbitando de sua missão constitucional facultativamente assegurada, fazendo às vezes de verdadeiras polícias anãs no contexto da arquitetura legal da segurança pública brasileira.

Sem adentrar o mérito da questão constitucional suscitada pela ADIN 5156/2014, que questiona a constitucionalidade da Lei n. 13.022/2014, o certo é que a regulamentação do § 8º, do artigo 144, da Constituição de 1988, operada pela promulgação do Novo Estatuto das Guardas Municipais, incluiu, tacitamente as Guardas Municipais no rol exaustivo do artigo citado e ampliou, consideravelmente as atribuições das Guardas Municipais, a teor do artigo 5º, da Lei n. 13.022/2014. *In verbis*:

Art. 5º. São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I – zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II – prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais e administrativa e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III – atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e

dignitários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.

Por outro lado, imprimiu-se a essas corporações uma feição *sui generis*, dada sua natureza híbrida, pois ao lado das competências específicas, foi também mantida a estes órgãos a tradicionalíssima competência geral já contemplada no texto constitucional. *In verbis*:

Art. 4º - É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.

Parágrafo único: Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Conclui-se, portanto, a par de discussões legais, que atualmente as Guardas Municipais ganharam estatura e feições de órgão tipicamente de segurança pública, podendo atuar em todas as vertentes no âmbito dos municípios, tanto naquela prescrita no § 8º, do artigo 144, da Constituição Federal de 1988, como em ações de segurança dantes atribuídas exclusivamente às polícias militares estaduais.

Ressalte-se que a despeito da nova feição e das novas atribuições das Guardas Municipais que lhe emprestou a Lei n. 13.022/2014, a função precípua, primacial e primordial das Guardas Municipais é de polícia preventiva e educacional, dada sua natureza de polícia comunitária, de aproximação, de proximidade e de contato com o cidadão.

Ressalte-se também que o acréscimo da expressão “logradouros públicos municipais” inserto no parágrafo único do artigo 4º do novel estatuto, vai além da prescrição constitucional, denotando a nova disposição tática operacional no ambiente de atuação das Guardas Municipais.

A expressão amplia o espectro do que seja bem público municipal, indo além do que anteriormente era restrito aos bens patrimoniais das municipalidades.

A intenção implícita é fazer expandir o espaço físico de atuação das milícias municipais, que ganharam com o advento do novo estatuto, estatura institucional.

Quanto às atribuições insculpidas no artigo 5º da Lei n. 13.022/2014, é forçoso dizer que de certa forma inovou o ordenamento jurídico pátrio no que diz respeito ao

microsistema da segurança pública.

Hodiernamente, os limites de atuação das Guardas Municipais estão detalhados em 18 incisos, dando a estes órgãos atribuições amplas, gerais e irrestritas, a ponto da novel legislação ter adentrado no campo do impalpável ou imponderável. Senão vejamos:

No inciso primeiro foi mantido a tradicional atribuição de realizar vigilância patrimonial dos prédios públicos, algo que já era feito. O inciso II comete às Guardas Municipais o poder de polícia administrativa, sob o viés preventivo e repressivo, daí o seu caráter dúbio, posto que fará a triangulação entre as tarefas da polícia militar, atuando ostensivamente e suas funções típicas, a de prevenção e vigilância dos prédios públicos.

Como dito alhures, o inciso III indubitavelmente dá às Guardas Municipais a responsabilidade de proceder policiamento ostensivo, fato que nos dá o entendimento legal de que as Guardas Municipais entrarão numa seara que antes era responsabilidade exclusiva, desde os idos de 1969, das Polícias Militares.

O inciso IV trata, efetivamente, do que hoje se denomina de ações integradas entre os órgãos de segurança, elevando, subliminarmente, as Guardas Municipais à condição legal de órgão de segurança pública, posto que as coloca no nível operacional da preservação da ordem pública.

O inciso V dá às Guardas Municipais o mandato da mediação de conflito, vinculando as ações desses órgãos ao respeito dos direitos humanos.

O inciso VI faculta às Guardas Municipais assumir, se for o caso, a gestão operacional do trânsito nas vias municipais, reforçando o já prescrito pelo Código de Trânsito Brasileiro.

Quanto ao inciso VII, atribui às Guardas Municipais o poder de polícia no que concerne aos direitos imateriais, notadamente sob o enfoque da prevenção e educação, e não meramente da repressão.

O inciso VIII faz referência ao trabalho cooperativo e integrado no campo da defesa civil, isto é, traça uma linha de atuação conjunta entre as Guardas Municipais e o Corpo de Bombeiros Militar.

O inciso IX institui o protagonismo das Guardas Municipais no que concerne ao modelo comunitário e de interação social na busca de resolução de problemas que afetem a segurança pública e o cotidiano sócio-estatal, focado na melhoria qualitativa do ambiente comunitário, através de ações proativas.

O inciso X, por seu turno, estende para além do perímetro urbano municipal a

possibilidade de atuação preventiva, ostensiva e integrada entre as três esferas da federação, com o intuito de desenvolver ações preventivas com o escopo de evitar a quebra da ordem pública, reforçando o modelo preventivo de atuação sistêmica.

O inciso XI traz em seu bojo o interesse denotado pelo legislador em transversalizar as ações de cunho proativo e interdisciplinar, de natureza prioritariamente preventiva, evitando um modelo de atuação meramente repressivo sobre o fenômeno criminógeno.

O inciso XII faz a conjunção operacional das Guardas Municipais com os demais órgãos de segurança pública que exercem o poder de polícias nas posturas e ordenamento urbanos, dando a compreensão de que também as Guardas Municipais devem atuar preventiva e repressivamente a fim de garantir a salubridade dos espaços públicos.

O inciso XIII dá a conformidade necessária à função clássica da segurança pública, dentro dos padrões internacionais enunciados no Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei que, em seu artigo 1º, direciona a atuação das instituições de segurança pública em caso de necessidade de emergência ou necessidade de ajuda imediata.

Já o inciso XIV confere aspecto formal à atuação das Guardas Municipais diante de situações flagranciais, dispensando a presença da Polícia Militar e mesmo a substituindo nessas ocorrências, à exceção da atuação da perícia técnica a cargo da Polícia Judiciária.

Quanto ao inciso XV, inova o ordenamento no que pertine ao ambiente de efetivação da ordem pública de forma proativa, ao atuar, predominantemente, com ações de natureza fiscalizatória e regulatória, dando ao município possibilidade de incluir no Plano Diretor, estudo de impacto na segurança municipal por ocasião de aprovação de projetos, construção de empreendimentos de grande porte, com a participação das Guardas Municipais.

O referido inciso introduz também no ambiente de preservação humano-patrimonial a disciplina preventiva do crime, por meio da arquitetura ambiental a amplia a estrutura das Guardas Municipais no sentido de implantação de um Centro de Atividades Técnicas nos moldes hoje existente no Corpo de Bombeiros Militar e nos órgãos de controle ambiental, cuja tarefa também estará voltada para o licenciamento ambiental.

O inciso XVI dá a vertente preventiva uma relevância até então menosprezada, pois a natureza de força de segurança pública municipal, a partir de parâmetros preventivos, muda a lógica da atuação reativa para um posicionamento proativo, atribuindo às Guardas Municipais o desenvolvimento de ações que promovam as intervenções precoces, procurando

evitar o surgimento das condicionantes da violência criminalizada. É a concretização da filosofia da ação que se antecipa ao comportamento desviante.

O inciso XVII confere autorização formal ao corpo de Guarda Municipal de atuar no planejamento e organização de grandes eventos populares, festivos, religiosos, culturais e congêneres, e na segurança pessoal de autoridades e dignitários, o que aumenta a órbita real de poder dessas corporações juntos aos poderes públicos e à própria sociedade.

Por fim, o inciso XVIII cria uma abrangência maximizada das Guardas Municipais no processo de controle da formação escolar da sociedade municipal, na medida em que destina uma atribuição de caráter educativo junto aos discentes e docentes das escolas, ultrapassando os limites da mera proteção patrimonial dos prédios escolares da rede municipal de ensino.

Essa atribuição abre possibilidade até mesmo de as Guardas Municipais integrarem o Conselho Gestor Escolar, influenciando assim na elaboração do projeto pedagógico escolar.

A fim de dirimir um provável conflito de competência entre Polícia Militar e Guardas Municipais, o legislador achou por bem prescrever no parágrafo único do artigo 5º da Lei n. 13.022/2014, que “no exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento, o que equivale dizer que nos casos dos incisos XII e XIV, a atuação das Guardas Municipais retroagirá à mera condição de ator coadjuvante, devendo em caráter obrigacional prestar apenas apoio operacional no evento delitual, o que na prática significa dizer que estando a ocorrência em andamento, a presença de uma equipe das Polícias Federal, Civil ou Militar, obriga as Guardas Municipais a ter uma atuação suplementar, subsidiária, sendo que a condução dos trabalhos deverá ser feita pelo órgão federal ou por um dos órgãos de segurança estaduais, conforme o caso.

É certo que tais conflitos, seguramente, não serão resolvidos facilmente, notadamente nos maiores centros urbanos, onde o tamanho das instituições não permite o desenvolvimento de um processo de integração e interação mais céleres.

Por outro lado, o citado parágrafo único permite que integrantes das Guardas Municipais participem de ações operacionais diversas em regime de colaboração com agentes

das corporações previstas no rol elencado no artigo 144, da Carta Republicana de 1988.

No presente tópico, delineamos, esmiuçadamente o rol de competências, atualmente albergadas pelo Novo Estatuto das Guardas Municipais, caracterizando, assim, os limites de atuação das Guardas Municipais no atual cenário do ordenamento jurídico brasileiro.

## **4.2 Segurança pública e as Guardas Municipais: uma mudança de paradigma**

### *4.2.1 Segurança pública municipal: responsabilidade das prefeituras e o fundamento legal*

No que tange ao papel das prefeituras municipais e dos seus gestores quanto à responsabilidade pela segurança pública local de seus cidadãos é cediço e histórico o argumento, calcado na normatização não explícita do texto constitucional, de que segurança pública, por imposição limitativa, não é questão afeta a esfera municipal.

Vejam os que preleciona o artigo 144, da Constituição Federal de 1988. *In verbis*:

Art. 144. A segurança pública, dever do estado e 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:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 8º. Os municípios poderão instituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Pela leitura do artigo acima arrolado, depreende-se que as guardas municipais, sob um ponto de vista *strictu sensu* do texto magno, *a priori*, não fazem parte do rol dos órgãos incumbidos da segurança pública, entendimento já pacificado pela jurisprudência<sup>15</sup> dos nossos Tribunais.

Segundo o mestre José Afonso da Silva, não foi intenção do constituinte originário pátrio instituir no âmbito das municipalidades polícias municipais. Nesse sentido, vale transcrever a irretocável lição do insuperável constitucionalista. *In verbis*:

Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma polícia municipal. Com isso os municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não pode eximir-se de ajudar os Estados no

---

<sup>15</sup> Para melhor compreensão da questão suscitada vide as ADIs n. 2819/RS, Relator Min. Eros Grau e 2829/RJ, Relator Min. Gilmar, onde ficaram assentadas a taxatividade dos órgãos responsáveis pela segurança pública insculpidos no artigo 144 da Constituição Federal e, conseqüentemente, a impossibilidade de ampliação desse rol por meio de lei infraconstitucional.

cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia de polícia judiciária (SILVA, 2004, p. 761-762).

Sobre o tema, Souza Neto ensina que:

A Constituição, no artigo 144, se refere aos municípios apenas para lhes atribuir competência para constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. A Guarda Municipal tem a função de guarda patrimonial. Não se trata de órgão policial. Não é atribuição das guardas municipais, segundo a Constituição Federal, realizar nem investigação criminal nem policiamento ostensivo (SOUZA NETO, 2008, p 48).

Em que pese o disposto no texto magno e a abalizada posição dos doutrinadores<sup>16</sup> acima colacionados, o constituinte derivado no afã de dar respostas efetivas ao clamor público e diante do caos instalado no sistema de insegurança pública, inseriu no ordenamento jurídico nacional a Lei n. 12.013/2014, também chamada de Novo Estatuto das Guardas Municipais, tentativa questionável<sup>17</sup> de regulamentar o disposto no § 8º, do artigo 144, da Constituição Federal de 1988.

A Lei 12.013/2014 que cria, de forma reversa, porém, efetiva, polícias municipais na esfera das municipalidades, provavelmente é, a nosso ver, a primeira ação legiferante a criar norma infraconstitucional que concretiza e explicita a expressão “dever do estado, direito e responsabilidade de todos”, insculpida no artigo 144, da Constituição da República.

Destarte os possíveis vícios formais ou materiais que possam macular o normativo em tela, a referida lei foi criada para dar efetividade ao normativo constitucional, além de dar seguimento ao projeto de municipalização da segurança pública que atualmente se opera no universo jurídico pátrio.

Como se pode notar, as discussões que envolvem o tema segurança pública contemplam questões que demandam a participação de todos os entes federados em todos os níveis, ou seja, tanto à União, como os Estados membros e os municípios tem uma parcela significativa de responsabilidades.

Conforme prelecionam Reusing Pacheco e Bornhofen:

Em um esquema bem resumido podemos dizer que para a união e os estados cabem as questões relativas à justiça criminal com suas complexidades. Não encontramos na organização dos municípios nada que se compare à administração da justiça criminal. Se a união está encarregada das questões que atravessam as fronteiras do país, como o tráfico de armas, de drogas, de pessoas, o contrabando, o descaminho, a lavagem de dinheiro e outros cabe aos estados cabe os demais. (PACHECO;

<sup>16</sup> A fim de evitar uma repetição desnecessária sobre a temática, remetemos o leitor para o Capítulo 4, tópico 4.2.2.1, no qual fizemos um estudo aprofundado da disciplina.

<sup>17</sup> A esse respeito, ver ADI n. 5156/2014 que tramita perante o Supremo Tribunal Federal questionando a inconstitucionalidade da referida lei.

BORNHOFEN, 2007, p.177).

Assim, podemos inferir que o município está fora do sistema de justiça Criminal o que não o impede, porém, de participar exclusivamente do ciclo de polícia que se divide em três fases, a saber: (i) situação de ordem pública normal; (ii) momento da quebra da ordem pública e sua restauração e (iii) fase investigatória.

Na esteira do que já ocorre no sistema de segurança pública brasileiro, a Constituição Federal de 1988 é uma Carta Política que municipalizou muitos serviços públicos ou abriu possibilidade de municipalização.

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da repartição de competência entre os entes federados, assim prescreve em seu artigo 30. In verbis:

Art. 30. Compete aos municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988).

Tecidas essas considerações e a par das posições doutrinárias e jurisprudências, só podemos compreender a responsabilidade das prefeituras pela segurança pública tendo como fundamento legal o disposto nos artigos 5º, *caput*, e 6º, *caput*, dado que o direito à segurança é, além de direito fundamental, é direito socialmente reconhecido, 30, no que respeita a legislar sobre assuntos de interesse local e nada mais óbvio que segurança pública é assunto de interesse local, e 144, da Constituição Federal de 1988, na parte que se refere à “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” e, mais recentemente, escorado no que dispõe a Lei n. 12.013/2014.

A fim de evitar repetições indevidas e para um maior entendimento do tema, remetemos o leitor para o tópico destinado a análise do conceito de ordem pública, onde discorreremos de forma aprofundada sobre o tema onde vimos que ordem pública é um conceito amplo e conglobante dos demais conceitos a ele relacionados, como segurança pública,

tranquilidade pública e salubridade pública.

Não é demais lembrar que o ciclo de polícia se inicia com a situação de ordem pública normal, sendo o objeto primeiro do ciclo de polícia a manutenção da ordem no sentido de evitar a quebra da ordem pública.

Para melhor compreensão e um melhor aproveitamento do ciclo de polícia que se deseje implementar em âmbito local faz-se necessário fazer referência aos conceitos de prevenção, que por seu turno se subdivide-se em: (i) prevenção primária, sendo aquele que se volta para a gênese do conflito social, neutralizando-o antes que o problema criminal se manifeste; (ii) prevenção secundária é aquela que se manifesta após a ocorrência do fato criminoso e se exterioriza na esfera policial e penal e (iii) prevenção terciária, manifestada no âmbito do sistema penitenciário, tendo por objeto a execução da pena e o tratamento adequado do recluso a fim de evitar a reincidência.

Note que todos são conceitos elaborados pela doutrina, mas que fazem parte do chamado controle social do delito que tem grande impacto na vida dos cidadãos.

Na insofismável lição de Sérgio Salomão Schecaira:

toda sociedade (ou grupo social), desde que Max Weber introduziu a ideia de “monopólio da força legítima”, necessita de mecanismos disciplinares que assegurem a convivência interna de seus membros, razão pela qual se vê obrigada a criar uma gama de instrumentos que garantam a conformidade dos objetivos eleitos no plano social. Este processo irá pautar as condutas humanas, orientando posturas pessoais e sociais. Dentro desse contexto podemos definir controle social como o conjunto de mecanismos e sanções sociais que pretendem submeter o indivíduo aos modelos e normas comunitários. Para alcançar tais metas as organizações sociais lançam mão de dois sistemas articulados entre si. De um lado tem-se o controle social informal, que passa pela instância da sociedade civil: família, escola, profissão, opinião pública, grupos de pressão, clubes de serviço etc. Outra instância é a do controle social formal, identificada com a atuação do aparelho político do Estado. São controles realizados por intermédio da Polícia, da Justiça, do Exército, do Ministério Público, da Administração Penitenciária e de todos os consecutários de tais agências, como controle legal, penal etc. (SECHECAIRA, 2009, p. 55-56).

É cediço que as formas de controle social informais são mais eficazes que as formas de controle social formais, sendo também exato que nas grandes cidades o controle social informal é quase ausente.

Nesse passo, a política de municipalização da segurança, consciente ou inconsciente, busca também uma reafirmação do controle social informal, por isso, o permanente interesse na busca das polícias comunitárias ou cidadãs, que são formas de policiamento que procuram entrelaçar as duas formas de controle social e que decorre da (teórica) melhor integração dessas duas esferas de controle social.

E é exatamente aí, na esfera da prevenção primária, precipuamente, que deve se

pautar as ações de segurança pública no âmbito dos municípios e é exatamente nesse tipo de policiamento que as guardas municipais devem se especializar.

Percebe-se, pois, que a sociedade não pode ser mais ficar refém da marginalidade crescente, sendo certo que os gestores municipais devem arcar com suas parcelas de responsabilidade na gestão da segurança.

Não é demais lembrar que a vida cotidiana dos cidadãos se opera, *a priori*, no âmbito dos municípios, portanto, nada mais justo que a gestão da segurança se inicie nas municipalidades, seja de forma preventiva, seja de forma repressiva, com as peculiaridades e atribuições que a temática requer e, logicamente, com a devida integração com as outras esferas de gestão das políticas públicas.

#### 4.2.1.1 Guarda Municipal de São Luís: breve histórico

Inicialmente, cumpre serem tecidas breves considerações sobre a criação e evolução do corpo de Guarda Municipal do município de São Luís, assim como sobre as normas que legitimam sua atuação, no decorrer da história.

Nesse contexto, é sabido e consabido que a criação de uma guarda municipal por parte do legislativo municipal é uma *facultas agendi*, uma faculdade, uma mera opção política do gestor local, não tendo caráter de obrigatoriedade legal ou institucional, conforme se verifica pela leitura do artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, abaixo transcrito. *In verbis*:

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

- I – polícia federal;
- II – polícia rodoviária federal;
- III – polícia ferroviária federal;
- IV – polícias civis;
- V – polícias militares e corpo de bombeiro militares.

[...]

§ 8º - Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

A exemplo de outros estados da Federação, a Guarda Municipal de São Luís foi criada nos idos de 1989, por meio da Lei municipal 2.698, de 6 de julho de 1989, sendo uma corporação uniformizada e armada, regida sob os princípios da disciplina e hierarquia, tendo por finalidade:

- I – atuar como órgão operacional da segurança pública municipal em atividades de prevenção do crime, criminalidade e desordem pública;
- II – apoiar a fiscalização do cumprimento às posturas municipais;
- III – apoiar as ações de Defesa Civil;
- IV – organizar e manter a Banda de Música Oficial do Município;
- V – realizar a proteção dos bens, serviços e instalações do municipais; e

## VI – outras atividades correlatas.

O corpo de Guarda Municipal de São Luís possui um efetivo de 300 servidores e é vinculado à Secretaria Municipal de Segurança Pública com Cidadania que, desde sua criação pela Lei n. 2.698/89, alterada pelas Leis n. 4.616, de 19 de junho de 2006; n. 4818, de 19 de julho de 2007; n. 4.990, de 4 de julho de 2008; n. 5.077, de 27 de abril de 2009 e n. 5.508, de 1º de setembro de 2011, tem formulado, implementado e avaliado políticas públicas de proteção social, agindo na prevenção, inibição, proibição e restrição dos comportamentos sociais desviantes que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais, vigiando e protegendo o patrimônio ecológico, cultural, arquitetônico e ambiental, adotando medidas educativas e preventivas, além de mitigar as ocorrências de óbitos nos cenários de desastres, corroborando para o restabelecimento da normalidade em tais cenários, promovendo a preservação da vida de seus cidadãos.

A Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania é estruturada nos seguintes níveis e respectivos órgãos:

### **I - Nível de Administração Superior, direta e funcionalmente vinculado ao**

1. Secretário Municipal de Segurança com Cidadania.

### **II — Nível de Assessoramento, com funções de apoio técnico ao Secretário Municipal de Segurança com Cidadania, em assuntos de sua competência:**

1. Gabinete;
2. Assessoria Jurídica;
3. Coordenação Técnica;
4. Assessoria Especial de Gestão Integrada Municipal.

### **III - Nível de Execução Instrumental, com funções de execução das atividades-meio da Secretaria:**

1. Secretaria Adjunta Administrativa e Financeira:
  - 1.1 Coordenação de Planejamento;
  - 1.2 Coordenação de Orçamento e Finanças;
  - 1.3 Coordenação de Administração e Recursos Humanos;
    - 1.3.1 Setor de Recursos Humanos;
    - 1.3.2 Setor de Material e Patrimônio;
    - 1.3.3 Setor de Transportes e Serviços Gerais.
  - 1.4 Coordenação de Acompanhamento de Contratos e Convênios:
    - 1.4.1 Setor de Contratos;
    - 1.4.2 Setor de Convênios;
    - 1.4.3 Setor de Acompanhamento de Licitações.
  - 1.5 Coordenação de Tecnologia da Informação.

#### **IV — Nível de Execução Programática, com funções de execução das atividades-fins da Secretaria:**

1. Secretaria Adjunta da Guarda Municipal — Comando da Guarda
- 1.1 Subcomando da Guarda Municipal;
- 1.2 Corpo de Guarda:
  - a) 1º Grupo GM — de Patrimônio e Operações;
  - b) 2º Grupo GM — de Ações Comunitárias;
  - c) 3º Grupo GM — de Segurança Escolar;
  - d) 4º Grupo GM — de Apoio ao Turismo;
  - e) 5º Grupo GM — de Proteção Ambiental
- 1.3 Corpo de Salva-Vidas:
  - a) 1º Grupo de Salva-vidas - Grupo de Busca e Salvatagem;
  - b) 2º Grupo de Salva-vidas — Grupo de Ações Operacionais;
  - c) 3º Grupo de Salva-vidas — Grupo de Ordem e Prevenção.
- 1.4 Banda de Música.

#### **V - Nível de Atuação Específica, com funções de execução de atividades específicas da Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania com subordinação direta ao Secretário Municipal de Segurança com Cidadania.**

1. Corregedoria;
  - 1.1 Setor de Correições da Guarda Municipal.
2. Ouvidoria.
3. Centro de Ensino e Capacitação:
  - 3.1 Setor de Ensino;
  - 3.2 Setor de Capacitação.
4. Superintendência de Defesa Civil.
  - 4.1 Coordenação Técnica de Defesa Civil;
  - 4.2 Coordenação de Apoio Comunitário.
5. Superintendência de Inteligência e Controle Interno.
  - 5.1 Coordenação de Análise Criminal.
    - 5.1.1 Setor de Coleta de Dados;
    - 5.1.2 Setor de Análise e Geoprocessamento<sup>18</sup>

Malgrado as questões de ordem constitucional<sup>19</sup>, a última grande modificação, com relação às normas de organização dos corpos de Guardas Municipais, ocorreu com a aprovação da Lei n. 13.022, de 15 de agosto de 2014, em que regulamentou o § 8º do artigo 144 da Constituição, passando a ampliar, para além da mera proteção dos bens, serviços e instalações municipais, as atribuições dessas milícias locais na medida em que reconhece formalmente a estes órgãos poder de polícia que já vinham, ao arripio da lei, exercendo,

---

<sup>18</sup> Fonte: Secretaria Municipal de Segurança Pública com Cidadania e Guarda Municipal de São Luís.

<sup>19</sup> Foi proposta em 20 de agosto de 2014 perante o Supremo Tribunal Federal a ADI nº 5156/2014, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, onde a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), questiona a constitucionalidade da norma recém criada.

reconhecendo assim, competência legal para o policiamento preventivo e segurança dos cidadãos, respeitados as competências específicas das Polícias Cíveis e Militares estaduais.

#### *4.2.1.2 A atuação da Guarda Municipal de São Luís nas ações preventivas de segurança*

Seguindo o modelo de outras corporações existentes no país, a Guarda Municipal de São Luís, ainda que de forma tímida, já vinha atuando de forma preventiva no sistema de segurança pública do município de São Luís, o que pode ser evidenciado pelas rondas diárias de seus agentes e pela vigilância sistemática estabelecida a partir da implantação do sistema de vídeo-monitoramento nos principais logradouros públicos.

Com o advento da Lei nº 13.022/2014, que em seu artigo 2º, atribui às Guardas Municipais, “instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal”, as ações preventivas de segurança são intensificadas, a exemplo das ações realizadas no Parque do Bom Menino, logradouro público localizado no centro da Capital maranhense, onde são realizadas rondas ostensivas diárias, além da mobilização de equipes em regime de plantão.

É importante frisar que a Lei n. 13.022/2014, ao ressaltar as competências da União, do Distrito Federal e dos Estados, **institui uma ainda não bem definida natureza híbrida nas atividades ostensivas de segurança**, fazendo com as Guardas Municipais coexistam, assim, com a Força Nacional (União) e as Polícias Militares (Estados).

É cediço que o Novo Estatuto das Guardas Municipais atribuiu a estas corporações uma gama enorme de competências historicamente a cargo das Polícias Militares.

Nesse contexto, as habilidade e capacitações para o desempenho de suas funções, que devem seguir princípios internacionais de direitos humanos, requer capacitação específica.

Por esta razão e seguindo o disposto no artigo 11, da Lei 13.022/2014 estão sendo desenvolvidos cursos de capacitação.

#### *4.2.2 A realidade normativa e a realidade fática na atuação das Guardas Municipais*

É cediço que no plano normativo, por imposição constitucional, as atribuições das Guardas Municipais eram muito limitadas, restringindo-se à proteção dos bens, serviços e instalações à cura do Poder Público Municipal.

Entretanto, quando se transplanta a temática para o plano da realidade fática, concreta e cotidiana das cidades, observa-se um aumento progressivo do rol de atribuições das Guardas Municipais, cuja ampliação se dá seja através de convênios, acordos intragovernamentais ou outros instrumentos congêneres.

É o que se dá, por exemplo, com a Guarda Civil Metropolitana do município de São Paulo, cuja atuação revela um viés verdadeiramente policial, com seus agentes agindo de forma ostensiva e preventiva dentro da sistemática atual da segurança pública.

Assim é que observa-se, sem muito esforço hermenêutico ou exegético, que o corpo de Guardas Municipais das principais capitais brasileiras já vinham, mesmo antes do advento da Lei n. 13.022/2014, exercendo atribuições típicas de polícias, ao arpejo da lei e do mandamento constitucional.

Dentro deste contexto, e sem adentrar em discussões ideológicas ou políticas, é que se questiona sobre a legalidade ou legitimidade dessa atuação, para a partir daí, se traçar um quadro delineador dos limites de atuação das Guardas Municipais, sob um prisma estritamente constitucional.

Com o advento da Lei n. 13.022/2014 tal questionamento resta aparentemente superado, dado que o novel diploma legal ampliou substancialmente o rol de competências, alargando, assim, as possibilidades de atuação que se encontram insertas no § 8º do artigo 144, da Constituição Federal de 1988.

A expressão “aparentemente superado” no presente contexto, não é gratuita. Ela se encaixa perfeitamente a partir da constatação de que imediatamente após a promulgação do Novo Estatuto das Guardas Municipais, foi protocolada perante o Supremo Tribunal Federal a ADIN 5156/2014, na qual se questiona a constitucionalidade da referida norma.

Em face do que foi exposto até aqui, a despeito das divergências doutrinárias ou jurisprudências sobre o tema, é forçoso reconhecer que após a promulgação do novel diploma e até decisão judicial em contrário, os limites de atuação das Guardas Municipais transcenderam àquele previsto constitucionalmente. Ademais, a realidade concreta e cotidiana dessas corporações já vinham assimilando funções estranhas à natureza e às competências originalmente delegadas a essas milícias pelo constituinte originário.

Albergadas pelo Novo Estatuto, as Guardas Municipais ganharam status de Instituição, além de uma dúplice natureza de polícia ostensiva, preventiva e de polícia administrativa, cabendo-lhes um rol de responsabilidades nunca dantes imaginado.

Por outro lado, tal mudança de paradigma reclama uma mudança de mentalidade

por parte dos milicianos que compõem as Guardas Municipais, acompanhadas de uma reestruturação sistêmica de todo o efetivo, capacitação específica de seus agentes, acompanhada de uma remuneração que faça jus a relevantíssimas responsabilidades.

A título de observação de caráter geral, é preocupante notar que o legislador, mesmo outorgando aos municípios uma generalidade tão ampla quanto importantes de responsabilidades no campo da preservação da ordem pública, o novel dispositivo em epígrafe sequer fez referência no que diz respeito à alocação de recursos e meios materiais necessários à consecução de tão relevante missão.

É de se notar que a Constituição Federal de 1988 estipulou, explicitamente, percentuais mínimos de aplicação de recursos públicos em saúde<sup>20</sup> e educação<sup>21</sup>, elevando tais percentuais a categoria de normas especiais, pois tal descumprimento acarreta ao gestor às penas legais por crime de responsabilidade.

Quanto à segurança pública, direito social por natureza e fundamental por excelência, a Constituição brasileira foi silenciosa e o legislador, criminosamente omissos.

Com o definitivo e, diante do estado de caos em que se encontra o sistema público de segurança, provavelmente irreversível ingresso dos municípios em sua parcela de responsabilidade com a segurança de seus cidadãos, o debate sobre o tema necessariamente deverá passar pela busca de novas fontes alternativas de recursos para a área, diante do gigantesco embate que se desenrola entre o Estado de todos nós (formal, institucional) e o estado de alguns de nós (o estado paralelo, marginal, devastador).

Só assim será possível fazer frente às novas urgências que as Guardas Municipais irão denotar, tais como a remuneração de seu pessoal, cursos de capacitação e reciclagem, valorização de seu efetivo, bem como a aquisição de equipamentos modernos e específicos, a exemplo de veículos, armas de fogo, tecnologias de ponta e, principalmente, armas não letais.

#### *4.2.3 O Estatuto das Guardas Municipais*

---

<sup>20</sup> Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 2º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

(...)

III – No caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b, § 3º.

<sup>21</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento da educação.

Em 8 de agosto de 2014 veio à lume a Lei 13.022/2014, também chamada de Estatuto das Guardas Municipais, que veio regulamentar o parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988.

O novel diploma legal, ao instituir normas gerais para a atuação das Guardas Municipais, tem por objetivo contribuir, de um lado, para a legitimação das políticas municipais de segurança pública, e de outro, na concretização da propalada ideia da municipalização da segurança pública.

Acontece que o referido diploma legal traz em seu corpo expressões ou “marcos teóricos” oriundos do exercício da atividade legislativa no mínimo curiosos, a exemplo da expressão princípios mínimos, inserta no artigo da Lei 13.022/2014.

Reza o artigo 2º do Estatuto das Guardas Municipais que “incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.” (BRASIL, 2014).

Quanto aos princípios mínimos aos quais o legislador se refere mas não define nem mensura, podemos relacionar a proteção dos direitos humanos fundamentais; proteção do exercício da cidadania e das liberdades públicas; preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; patrulhamento preventivo; compromisso com a evolução social da comunidade e uso progressivo da força.

Não é demais se perscrutar o significado da expressão ‘uso progressivo da força’, pois a generalidade e abstração do termo talvez signifique que o uso da força deva ser aplicado em escalas, gradativamente, de leve, moderado até o uso da força *animus necandi*.

*Ab initio*, para o Direito, princípios são os alicerces da ciência, é o que dá lhe substância e sustentação, dando a forma e a estrutura balizadora do seu edifício. Nesse sopesar, princípios e regras são espécies das quais as normas são gênero e, nessa medida, os princípios possuem eficácia, logo, devem ser obedecidos sob pena de terem sua eventual inobservância questionada judicialmente.

A esse respeito, lecionam Barroso e Barcellos (2003, p. 168) que “a eficácia é um atributo associado às normas e consiste na consequência jurídica que deve resultar de sua observância, podendo ser exigida judicialmente se necessária”.

Para José Cretella Júnior (1986, p. 304) os "princípios de uma ciência são proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturações subsequentes. Princípios, nesse sentido, são os alicerces da ciência.”

Sobre a importância dos princípios pôde Mello (2000) discorrer deste teor, com a argúcia e elegância intelectual que lhe são peculiares:

Princípio [...] é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 2000, p. 747-748).

No mesmo sentido, em primorosa lição, conceitua Silva que “os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são [como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira] ‘núcleos de condensações’ nos quais confluem valores e bens constitucionais” (SILVA, 2001, p. 96).

O novo Estatuto estabelece também ser competência geral das Guardas Municipais a proteção dos bens, serviços, logradouros públicos municipais e suas instalações. Acontece que tais bens, segundo a lei, abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Acontece que entre os bens dominiais estão incluídos os títulos da dívida pública que, por conseguinte, estariam incluído no órbita de proteção das Guardas Municipais, o que na prática cotidiana é um completo despautério legislativo.

Além da competência geral inserto no artigo 4º do novel diploma legal, há também competências específicas cometidas a este “novo” órgão de caráter policial, que por sua largueza nos acomete ao espírito o benefício da dúvida sobre sua eficácia. Senão vejamos.

Segundo o artigo 5º da Lei 12.033/2104, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais, são competências gerais das Guardas Municipais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997

(Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.

Pela redação dos artigos referidos, as competências atribuídas as Guardas Municipais são ricas e multifacetadas o que nos leva a inevitável conclusão de sua impraticabilidade, notadamente frente às poucas fontes de custeio da Segurança Pública como um todo, e das Guardas Municipais em especial.

Além de todo o exposto, a implementação efetiva da Lei 12.033/2014, comumente

chamado de Estatuto das Guardas Municipais, pela importância do tema regrado, pela complexidade e variedade das atribuições a elas cometidas (a nosso sentir indevidas e oportunistas), requer não uma reengenharia no modo de atuação das milícias municipais, muito mais do que um novo paradigma, é preciso reinventar, criar uma nova arquitetura organizacional e operacional para que as Guardas Municipais possam cumprir as novas competências tão inopinadamente agora institucionalizadas.

Face aos argumentos acima expostos, a constitucionalidade da Lei n. 12033/2014, apresenta aspectos controversos, possuindo já uma jurisprudência pacificada em declarar que as ações a serem agora desempenhadas pelos Corpos de Guardas Municipais não estão em conformidade com os mandamentos expressos na Constituição Federal de 1988.

#### *4.2.3.1 A inconstitucionalidade material da Lei 13.022/2014*

A Lei 13.022/2014, também chamada de Estatuto das Guardas Municipais, como um navio timorato a navegar no mar da insegurança que soçobra nossa tranquilidade, veio fortalecer e ampliar o rol de atribuições dessas corporações, colaborando assim, na implantação efetiva de uma política municipal de segurança pública. Sem pretender fazer uma análise política, de conveniência ou oportunidade, discorreremos, ainda que em apertada síntese, sobre a constitucionalidade dos dispositivos desta lei, que extrapola, segundo pensamos, os limites impostos pela Carta Magna.

Senão vejamos: como é cediço, se por um lado as Guardas Municipais possuem existência constitucional facultativamente assegurada, por outro lado possuem atribuições restritas, limitadas e específicas, sequer fazendo parte do rol de órgãos responsáveis pela segurança pública, consoante o entendimento esposado e a localização topográfica inserta no Art. 144, § 8º, da Constituição Federal, que possui a seguinte redação:

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

- I – polícia federal;
  - II – polícia rodoviária federal;
  - III – polícia ferroviária federal;
  - IV – polícias civis;
  - V – polícias militares e corpo de bombeiro militares.
- [...]

§ 8º - Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Segundo o preceptivo, os municípios podem criar corpo de guardas municipais, não sendo obrigatória sua criação, porém uma vez criada uma guarda civil municipal, esta terá

como atribuição precípua zelar pela proteção de seus bens, serviços e instalações que estejam abrigados na tutela do município.

Acontece que na prática cotidiana, o papel constitucionalmente reservado às Guardas Municipais foi objetivamente alargado, ainda que por via reversa. É inegável que hodiernamente elas efetivamente atuam como órgãos de segurança pública, ainda que sem muito resultado prático, pelo menos no que se refere ao espaço urbano da cidade de São Luís. Vale ainda lembrar, a título de ratificação do que foi enunciado acima, que existe na estrutura de governo do município de São Luís uma Secretaria de Segurança Pública com Cidadania.

Pois bem. Não se fará aqui, pois refoge ao objeto do presente estudo, uma análise política do novo Estatuto das Guardas Municipais. Ao contrário, somos da opinião de que tal força pública é efetivamente subutilizada e adeptos da corrente que propugna por uma maior participação e integração das guardas municipais nas políticas de segurança pública. Acontece que tal desiderato para vir à lume no mundo jurídico não deve vir eivados de vícios de forma ou conteúdo.

Na análise, ainda que escoreita, da inconstitucionalidade material que se verifica na Lei 13.022 de 8 de agosto de 2014, verificaremos um dos princípios mínimos insculpidos no artigo 3º, inciso III, da lei em comento, qual seja, o patrulhamento preventivo.

É cediço que tal missão é constitucionalmente assegurado às Polícias Militares dos estados, conforme se depreende do parágrafo 5º do artigo 144, da Constituição republicana, cujo comando atribui aos policiais militares estaduais a responsabilidade pelo policiamento ostensivo e à preservação da ordem pública.

Em uma estreita análise, nos é tentado cogitar que o princípio do policiamento preventivo se amolda dentro do quadro de competências afeitas às Guardas Municipais no limite constitucional de suas atribuições. Tal equívoco decorre de uma leitura estanque dos artigos 4º e 5º, inciso III, do novel diploma estatutário, que juntos denotam uma clara intenção legislativa que ultrapassa os limites impostos pelo diploma constitucional pátrio.

Senão vejamos:

A Lei 13.022/2014, em seu artigo 4º, parágrafo único, proclama que “é competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. Parágrafo único. Os bens mencionados **no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.**” (Brasil, 2014, grifo nosso).

Segundo o Código Civil Brasileiro, que utilizou o critério da destinação para

classificação dos bens, os bens de uso comum são aqueles destinados ao uso indistinto de toda população, a exemplo do mar, rio, praça e parques (art. 99, I, Código Civil). Tal disposição comum dos bens pode ser a título gratuito ou oneroso, conforme for estabelecido em lei da pessoa jurídica titular do bem, *ex vi* do artigo 103 do Código Civil, neste caso temos como exemplos a regulamentação da Zona Azul nos logradouros públicos e os zoológicos. No primeiro caso o uso é gratuito, no segundo é oneroso.

Os bens de uso especial são todos aqueles que atendem a uma finalidade específica, como as bibliotecas, teatros, escolas, fóruns, quartéis, museus e as repartições públicas em geral (art. 99, II, do Código Civil).

E por fim, quanto aos bens dominiais, são aqueles sem destinação nem comum, nem especial, como as terras devolutas, pois constituem, a priori, o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito real ou pessoal, de cada uma dessas entidades (art. 99, III, do Código Civil). Os bens dominiais, por sua própria natureza, subjazem o patrimônio disponível do Estado, pois não estão destinados a uso algum e, em razão disso, estão sujeitos à sua posse e domínio.

Diante dos conceitos trazido à colação resta-nos assente que, efetivamente, as atribuições das Guardas Municipais restringe-se à proteção de bens, serviços e instalações, ou seja, as de uso especial, e não as de uso comum, como as ruas, praças e parques. Nesse passo, se passar a exercer a segurança preventiva desse locais, estará incorrendo em total desrespeito às atribuições ínsitas ao quadro de competência das polícias militares, conforme preceitua o parágrafo 5º do artigo 144, da Constituição Federal.

Corroborando a flagrante inconstitucionalidade, o artigo 5º, inciso III, da Lei 13.022/2014, preceitua que:

Art. 5º. São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

[...]

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, **para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais.** (BRASIL, 2014, grifo nosso).

A norma em análise possui a sutil intenção regulamentar o § 8º, do artigo 144, da Constituição de 1988 e, a um só tempo, municipalizar, de forma heterodoxa, a segurança pública, pois o faz de forma contrária ao que vaticina o texto constitucional.

Com efeito, é notável a interpretação que se faz da leitura do artigo 4º, parágrafo único, combinado com o artigo 5º, inciso III, todos do novo Estatuto das Guardas Municipais,

que prolonga o conceito de bens do município para efeitos desta Lei com aqueles de uso comum e dominiais, pois deixa patente que todos os cidadãos que utilizarem os passeios públicos (bens de uso comum), estarão sob o manto protetor dos guardas municipais.

Sendo assim, o consagrado princípio mínimo do patrulhamento preventivo, descrito no artigo 3º do referido estatuto, teria aplicação genérica, transformando a Guarda Municipal um novo órgão de segurança pública.

Nota-se, dessa forma, uma refinada forma de usurpação de função pública, prática decerto desabonadora do *mínus* público e que deve ser categoricamente repelida pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião de um possível ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>22</sup>.

Em última análise, se assim entender a Suprema Corte, poderão os artigos 4º, parágrafo único e 5º, inciso III, do Estatuto das Guardas Municipais, receber uma interpretação conforme a Constituição, assentando e pacificando o entendimento de que os bens citados nos referidos artigos se resumem aos bens de uso especial dos municípios, em obediência ao prescrito no parágrafo 8º, do artigo 144, da Constituição Federal, sob pena de flagrante inconstitucionalidade.

Ensina Branco (2014, p. 93) que:

O método hermenêutico-concretizador propõe para o auxílio do intérprete/aplicador da Carta, balizas a serem observadas na interpretação das normas constitucionais, com o objetivo de conferir maior teor de racionalidade à tarefa, reduzindo o espaço para pragmatismos exacerbados, tema de críticas acerbas em algumas instâncias.

Os princípios de interpretação constitucional, verdadeiros faróis luminosos a iluminar o caudaloso, porém instigante mar do direito constitucional foram expostas por Konrad Hesse, sendo também recebido, em língua portuguesa, pelo mestre português Gomes Canotilho, e repetidos, posteriormente, por alguns autores brasileiros.

Assim é que para Branco (2014, p. 95), a interpretação conforme a Constituição ocorre

se uma norma infraconstitucional, pelas peculiaridades de sua textura semântica, admite mais de um significado, sendo um deles harmônico com a Constituição e os demais com ela incompatíveis, deve-se entender que aquele é o sentido próprio da regra em exame – leitura também ordenada pelo princípio da economia legislativa (ou da conservação das normas)”, [pois, não] “se deve pressupor que que o legislador haja querido pressupor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade.

---

<sup>22</sup> Já tramita no Supremo Tribunal Federal a ADI nº 5156/2014, proposta em 20 de agosto de 2014, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, onde a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), questiona a constitucionalidade dos dispositivos em estudo.

Na irretocável lição de Miranda (1987, p. 264) “a interpretação conforme à Constituição não consiste numa regra de interpretação, mas sim em um método de fiscalização da constitucionalidade”. Por meio dessa técnica interpretativa, o Julgador não declara a norma inconstitucional, limitando-se, apenas e tão somente, a conferir a norma sob controle uma orientação adequadamente constitucional, esclarecendo qual a interpretação a ser conferida à lei que se coaduna aos ditames constitucionais.

A interpretação conforme à Constituição, princípio e técnica de controle de constitucionalidade, tem sustentação no entendimento prevalente de que uma norma não deve ser declarada nula quando for possível conferir-lhe uma interpretação que a harmonize com o princípio da unicidade da Constituição. É consequência do princípio da supremacia constitucional e atendimento ao princípio da separação dos poderes.

Assim, como dito alhures, poderá o Supremo Tribunal Federal quando provocado, declarar que os bens mencionado no artigo 4º, parágrafo único, do Estatuto das Guardas Municipais, são tão somente os bem de uso especial.

Nesse sentido, vale lembrar a ADI nº 5156/2014, que questiona não apenas a inconstitucionalidade dos citados dispositivos, como também de outros insertos no texto normativo, o que demonstra que a referida lei não foi amplamente discutida pela sociedade civil e suas instituições. E nem poderia, primeiro pelo fato do projeto originário (PLC 39/2014) ter tido uma tramitação meteórica em comparação a outros projetos de lei, especialmente os relativos à segurança pública. O PLC 39/2014, que deu origem à Lei 13.022/2014, foi proposto em 29 de abril de 2014 e sancionado em 8 de agosto de 2014. Segundo, pelo preocupante fato de não ter passado pelo crivo da sociedade civil, não ter havido realização de audiências públicas ou qualquer outro mecanismo de participação popular ou mesmo parecer técnico sobre a matéria.

Ainda a embasar a tese de inconstitucionalidade da Lei 13.022/2014, trazemos como argumento o disposto no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que elenca, *numerus clausus*, os órgão integrantes do sistema de segurança pública.

Nesse passo, a Guarda Municipal não pode ser considerada como órgão de segurança pública, pelo menos em sentido *strictu sensu*, já que o rol preconizado no retrocitado artigo é taxativo.

Assim leciona Moraes (2002, p. 1.642):

A Constituição Federal estabelece taxativamente, os órgãos componentes do aparato estadual de segurança pública, incumbindo-lhes da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Portanto, não será possível a legislação infraconstitucional, inclusive as constituições estaduais, ampliarem o rol

dos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Vale dizer: A carta magna concedeu aos municípios uma *facultas agendi* de, por meio do exercício de suas competências legislativas, constituir guardas municipais com funções precípua de proteção de seus bens, serviços e instalações, sem contudo, outorgar-lhes a possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária.

O mesmo entendimento tem sido esposado pela nossa jurisprudência pátria, conforme pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, confirmado pelo aresto abaixo colacionado, *In Verbis*:

Incompatibilidade com o disposto no artigo 144, da Constituição Federal, da norma do artigo 180, da Carta Estadual do Rio de Janeiro, na parte em que incluiu no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos penais e, entre os órgãos encarregados dessa atividade a ali denominada 'Polícia Penitenciária'.

(...)

Os órgãos arrolados em tal dispositivo constituem *numerus clausus*, não comportando a inclusão de outras corporações policiais.

(...)

E essa contrariedade se deu porque o elenco de órgãos federais estaduais contidos no transcrito artigo 144 da Constituição Federal é exaustivo e não exemplificativo. **Por essa razão, a União, os Estados e os Municípios não podem criar novas organizações nesse setor da administração pública.** Ação direta julgada procedente, por maioria de votos. (STF, Pleno, Adin nº 236-8/RJ, Relator Ministro Octávio Galloti, DJU, Seção I, 01.06.01, p. 75). (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Os Tribunais de Justiça corroborando com pensamento acima explanado, vem limitando a tese político-ideológica de municipalização da segurança pública sem a necessária adequação ao texto constitucional. Abaixo jurisprudência nesse sentido. *In Verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI E DECRETO MUNICIPAIS. ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NA FISCALIZAÇÃO, NO CONTROLE E NA ORIENTAÇÃO DO TRÂNSITO E DO TRÁFEGO. PODER DE AUTUAÇÃO. INTERPRETAÇÃO INCABÍVEL DA LEI. INTERPRETAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE, SEM REDUÇÃO DE TEXTO. É admissível o exercício, pelo Município, da atividade de fiscalização, controle e orientação de trânsito em seu território, vez que se trata de serviço de interesse local, com previsão no art. 30, incisos I e V, da Constituição da República de 1988. Na área de sua jurisdição, na organização do serviço local de trânsito, o Município tem competência para constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens e serviços, em observância ao disposto no art. 144, § 8º, da Constituição da República de 1988 e no art. 138 da Constituição do Estado de Minas Gerais. Todavia, a interpretação que atribui o poder de autuação à Guarda Municipal é incompatível com as normas constitucionais, por usurpação da competência da Polícia Militar como polícia ostensiva de trânsito urbano (art. 142, inciso I, da CEMG), devendo ser afastada, pela declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, técnica de decisão compatível com o princípio de preservação das leis. (TJ-MG, Adin nº 1.0000.00.182373-1/000, Relator Desembargador Ruben Xavier Ferreira, DJ-MG de 11.05.2001).

Diante do aresto trazido à colação, tem-se, por evidente, o entendimento de que é

juridicamente inviável a criação de um órgão de segurança pública e atribuir a ele, por lei, atribuições próprias de outros órgãos expressamente previstas na Constituição Federal.

Ainda a embasar a tese de inconstitucionalidade, podemos argumentar acerca do limite de interpretação do artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, que prescreve sobre a competência das Guardas Municipais, que têm como atribuição expressa a responsabilidade de zelar pelo patrimônio, serviços e instalações tutelados pelo município.

Desse modo, a interpretação do conceito de bens insculpido no parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal, deve ser feita de forma restritiva, de modo a não avançar sobre a esfera de competência dos órgãos de segurança arrolados nos incisos do referido artigo.

Sobre o tema, Souza Neto (2008, p. 48). ensina que:

A Constituição, no artigo 144, se refere aos municípios apenas para lhes atribuir competência para constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. A Guarda Municipal tem a função de guarda patrimonial. Não se trata de órgão policial. Não é atribuição das guardas municipais, segundo a Constituição Federal, realizar nem investigação criminal nem policiamento ostensivo.

No mesmo sentido preleciona o mestre Silva (2004, p. 781-782).:

Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma polícia municipal. Com isso os municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não pode eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia de polícia judiciária.

Em consulta formulada pela Guarda Civil Metropolitana do Estado de São Paulo em torno do binômio legalidade/possibilidade de guardas municipais atuarem na fiscalização de trânsito, o Ministério das Cidades, por meio do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 1409/2006, vaticinou que:

PARECER CONJUR/MCIDADES nº. 1409/2006. GUARDA MUNICIPAL – COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL: As guardas municipais são desprovidas de competência para atuar no campo da segurança pública, não podendo, pois, ser investidas de atribuições de natureza policial e de fiscalização do trânsito. Sua atuação se restringe à proteção dos bens, serviço e instalações do ente municipal (inteligência do art. 144, § 8º, da CF/88). (Processo nº. 80001.004367/2006-25). 1. Trata-se de exame de legalidade da atuação da guarda municipal, referente à consulta formulada pela Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo. A indagação circula em torno da competência da guarda municipal na função de agente de trânsito  
(...)

§ 8º. Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. 10. Os dispositivos acima estabelecem competência administrativa, ou seja, poder para o exercício de certas atividades típicas do poder público, e como se vê, independentemente de se tratar de interesse local, regional ou nacional, o constituinte nominou expressamente aqueles

entes a quem atribuiu às funções de segurança pública, não constando entre eles o ente municipal, cabendo acrescentar que o critério do interesse local, inserto no art. 30, inciso I, da CF, refere-se à competência legislativa do Município. 11. A inserção do Município no contexto da segurança pública foi por demais restrita. Com efeito, atribuiu-lhe o constituinte, no parágrafo 8º, do art. 144, poder de constituir guardas municipais, mas cuidou em fechar o parêntese, estabelecendo que as atribuições destas, no campo material, ficariam limitadas à proteção dos bens, serviços e instalações da municipalidade, na forma da lei. 12. O texto constitucional remeteu a matéria ao legislador ordinário, que daria vida plena ao comando da norma. Mas a lei disporia apenas sobre os modos de execução e demais fatores relacionados às nuances administrativas, nunca ampliando o campo de atuação, para acrescentar competência que o constituinte não estabeleceu, como, por exemplo, inserindo o Município, por intermédio da sua Guarda Municipal, no contexto da segurança pública. 13. É claro que poderiam, a União, os Estados e os Municípios, cuidar da segurança pública, conciliando as suas atribuições de acordo com o interesse verificado. Tal sistemática, aliás, é noticiada no direito comparado, consistindo em prática recorrente em diversos países. Isto, por certo, nesses tempos de exacerbada violência urbana, receberia aplausos da sociedade brasileira. Poderíamos muito bem ter uma polícia federal, estadual e municipal. Entretanto, definitivamente, esta não foi a vontade do constituinte (PARECER CONJUR/MCIDADES nº 1496/2006).

Seguindo a mesma corrente Lazzarini (2003, p. p. 56) ensina:

Recordemos que a melhor doutrina entende, uniformemente, que a Constituição Federal de 1988, apesar das investidas em contrário, não autoriza os Municípios a instituírem órgãos policiais de segurança, pois as Guardas Municipais só podem ser destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, o que equivale dizer que o município não pode ter Guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar. Nesse sentido, igualmente, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo tem sido pacífica no sentido da incompetência das Guardas Municipais para atos de polícia, como, por exemplo, a condução de alguém, por guardas municipais, para autuação em flagrante, e, até mesmo, a incompetência de guardas municipais para dar busca pessoal.

Sedimentando o entendimento doutrinário de que as guardas municipais não possuem atribuição de ingerência sobre as pessoas veja-se o parecer da Procuradoria do Estado de Minas Gerais, vazado nesses termos:

Afinal, o § 5º do artigo 144 da CR prevê que à PMMG cabe a preservação da ordem pública e ao Corpo de Bombeiros a execução de atividades de defesa civil, não havendo atribuição de poder à Guarda Civil Municipal de prestação de segurança da comunidade, mas somente dos bens e serviços públicos. Em nenhum dispositivo da Constituição da República ou da Constituição do Estado de Minas Gerais encontra-se previsto poder de o Município zelar diretamente pela segurança dos cidadãos, mediante atividades de policiamento ostensivo, nem mesmo poder de fiscalizar o trânsito, incluindo-se aplicação das sanções cabíveis. E não há dúvida sobre a diferença entre proteger patrimônio público do Município e funcionar como instituição policial de segurança das pessoas. (PARECER nº 14.742, PG-MG, 2007)

O Supremo Tribunal Federal, como guardião e último baluarte de defesa da Carta Constitucional, não destoa desse entendimento. Abaixo transcrevemos as seguintes jurisprudências:

Processo:  
Relator(a):

ADI 2827 RS  
GILMAR MENDES

Julgamento:	16/10/2010
Órgão:	Tribunal Pleno
Julgador	
Publicação:	DJE 06 de 06.04.2011
REQTE.(S):	PARTIDO SOCIAL LIBERAL
ADV. (A/S):	WLADIMIR SÉRGIO REALE
REQDO. (A/S):	GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

#### EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 19, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; expressão do ‘Instituto Geral de Perícias’, contida da Emenda Constitucional nº 18, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; e Lei Complementar nº 10.687/1996, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 10.998/1997, ambas do Estado do Rio Grande do Sul. 3. Criação do Instituto Geral de Perícias e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. O requerente indicou os dispositivos sobre os quais versa a ação, bem como os fundamentos jurídicos do pedido. Preliminar de inépcia da inicial rejeitada. 5. Observância obrigatória, pelos Estados, do disposto no art. 144 da Constituição da República. 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. 7. Impossibilidade de criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previsto no art. 144 da Constituição. Precedentes. 8. Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do art. 144 c/c com o art. 25, da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.

Os dispositivos constitucionais tidos por violados – art. 144, caput e § 4º -, conforme orientação desta Corte, devem ser obrigatoriamente observados pelos Estados-membros.

É este o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 236 (Relator Ministro Octávio Gallotti, DJ, 1º.6.2001), em que foi declarada a inconstitucionalidade da “*norma do art. 180 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro na parte em que inclui no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimento penais e, entre os órgão encarregados dessa atividade, a ali denominada ‘Polícia Penitenciária’*”.

(...)

Reafirmou-se, assim, a jurisprudência desta Corte de que o rol dos órgãos encarregados de exercer a segurança pública, previstos no art. 144, incisos I a V, é taxativo

(...)

Os Estados-membros, assim como o Distrito Federal, devem seguir o modelo federal. O artigo 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Entre eles não está o Departamento de Trânsito. Resta, pois, vedada aos Estados-membros a possibilidade de estender o rol, que esta Corte já firmou ser *numerus clausus*, para alcançar o Departamento de Trânsito.

#### Decisão

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19/1997 e da expressão “Instituto-Geral de Perícias” da Emenda Constitucional nº 18/1997, ambas da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ficando reconhecida, conseqüentemente, a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 10.687/1996, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 10.988/1997, ambas do Estado do Rio Grande do Sul (ADI 2827 RS, Rel. Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 16.9.2010, Plenário, DJE de 6.4.2011).

Processo:	ADI 2819 RJ
Relator(a):	EROS GRAU
Julgamento:	06/04/2005
Órgão Julgador:	Tribunal Pleno
Publicação:	DJ 02-12-2005 PP-00001 EMENT VOL-02216-01 PP-00074 GOVERNADORA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Parte(s):	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

#### EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.687/02 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES IDENTIFICANDO OS VEÍCULOS APREENDIDOS PELAS POLÍCIAS MILITAR E CIVIL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. O Pleno desta Corte pacificou jurisprudência no sentido de que os Estados-membros devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente.
2. A gestão da segurança pública, como parte integrante da Administração Pública, é atribuição privativa do Governador de Estado.
3. O artigo 1º da Lei n. 3.687/02 do Estado do Rio de Janeiro possuir caráter informativo.
4. Pedido de declaração de inconstitucionalidade acolhido em parte.

#### Decisão

O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei 3.867, de 24 de junho de 2002, do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do relator. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 06.04.2005.

Como *ultima ratio* a favor da tese interpretativa de inconstitucionalidade material da Lei 13.022/2014, pesa em desfavor da duvidosa constitucionalidade da lei em apreço o fato de que nos termos da citada lei, as Guardas Municipais, a par de exercer o controle preventivo das vias públicas (bens de uso comum), não há qualquer previsão de controle externo de suas atividades pelo Ministério Público, a *contrario sensu* do que ocorre com todos os órgãos constitucionalmente encarregados da segurança pública, *ex vi* do disposto no artigo 129, inciso VII, da Constituição da República.

Como dentro dos parâmetros de uma legalidade estrita, as Guardas Municipais não são considerados órgãos policiais, suas ações preventivas nas vias públicas não estarão

sujeitas, salvo melhor juízo, a controle do órgão ministerial.

O Estatuto das Guardas Municipais, talvez por mera omissão, erro de técnica legislativa ou mesmo desconhecimento da unicidade constitucional, não faz menção a qualquer tipo de controle por parte do Ministério Público quanto as ações a serem realizadas por seus integrantes quando da prestação do serviço à população.

Tal fato abre um precedente muito perigoso, o que poderá trazer danos irreparáveis à sociedade, tendo em vista que municípios pequenos e longínquos poderão ser dominados por verdadeiras milícias municipais que atuarão sem qualquer ação fiscalizatória dos órgãos de controle externo, por absoluta falta de previsão expressa.

#### 4.2.3.2 Da ilegitimidade legiferante

Não bastasse todo o exposto, a Lei 13.022/2014 padece de um mal incurável, qual seja, a flagrante inconstitucionalidade do citado texto normativo decorre também de uma clara ilegitimidade legiferante.

À guisa de introdução, e para melhor compreensão do tema tratado, faz-se imperioso discorrer, ainda que em apertada síntese, sobre os conceitos de soberania e autonomia dos Estados.

A soberania do Estado brasileiro e a autonomia dos entes federados estão insculpidos no 1º, inciso I e 18, *caput*, da Constituição da República. *In Verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

[...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Como se depreende pela dicção dos citados artigos, a soberania é elemento indissociável e indeclinável do Estado, a saber, soberana é a República Federativa do Brasil, ao passo que autônomos são os elementos que lhe caracterizam, qual seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

Nesse passo, o conceito de soberania remete a dois planos distintos, interno e externo. O primeiro significa dizer que dentro dos limites do território nacional, a República Federativa do Brasil não se subordina a nenhum poder, ao passo que no plano externo o

Estado brasileiro é absolutamente independente, podendo tomar suas próprias decisões sem ingerência da comunidade internacional.

Quanto à autonomia dos entes federados, o conceito se exterioriza no plano interno, o que significa dizer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são independentes entre si, não tendo relação de subordinação entre si, inexistindo, assim, poder de ingerência de uns sobre os outros, tendo como limite de competência apenas o que prescreve o texto constitucional.

Nesse passo, somente é permitido o que está expressamente previsto na repartição de competência materializada no texto constitucional.

Da leitura literal dos dois artigos acima citados, nos vem ao espírito a lógica conclusão de que a União não poderá intervir nos Estados, nos Distrito Federal ou nos Municípios, em face da autonomia<sup>23</sup> destes, exceto nos casos legais expressamente previstos, pois como dito alhures, soberana é a República Federativa do Brasil, não a União, sendo esta dotada apenas de autonomia, à vista do que ocorre com os demais entes federados.

Tal conclusão é ratificada por outras passagens nomeadas no texto constitucional. *In verbis*:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional;

---

<sup>23</sup> Para o notável constitucionalista Paulo Bonavides, com o atual modelo de organização político-administrativo adotado pela Constituição de 1988, o município brasileiro encontra-se na vanguarda dos modelos autonomistas, pois segundo ele “não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia. Nunca esteve o município numa organização federativa tão perto de configurar aquela realidade de poder – o chamado *pouvoir municipal* – almejado por numerosa parcela de publicistas liberais dos séculos XVIII e XIX, quanto na Constituição brasileira de 1988. A concepção política desse poder transitou de uma modalidade ‘política’ e abstrata, historicamente frágil e passageira, não obstante sua amplitude teórica, para uma versão mais sólida, porém menos larga, ou politicamente menos ambiciosa, a qual, em compensação, lhe confere, dentro dos quadros formais rígidos, uma superior conotação de juridicidade institucional, de máxima autonomia possível. Um poder municipal realisticamente concebido, pois, no Estado, em contraste com aquele esboçado contra o Estado, conforme constava das primeiras versões políticas da liberdade. Com efeito, uma ligeira sinopse teórica da progressão municipalista em matéria de autonomia, tanto em nosso Direito, desde a Constituição de 1824, como no Direito constitucional comparado das nações europeias, nomeadamente aquelas que elegeram a trilha do federalismo, demonstra sobejamente que a caminhada institucional, na rotação dialética de avanços e recuos, atravessa um cipoal de contradições documentadas pela história mesma. Mas ela se deu sempre no sentido de consolidar em bases jurídicas uma autonomia dantes postulada com o ardor da ideologia e o passionalismo das grandes teses liberais do século XX. A tensão entre o município e o ordenamento estatal propriamente dito tem, por conseguinte, profundas raízes históricas. Em verdade, o município, tanto quanto a família ou a tribo, antecede o Estado: é um *prius*, um valor dotado de ancianidade. Sobre essa anterioridade do município em relação ao Estado pôde Jellinek discorrer deste teor, com a proficiência que lhe é habitual: ‘Na literatura de todos os povos modernos sempre retorna a ideia de que a comunidade é formação natural, é originária, precede o Estado e não foi por este criada. Tem, em rigor, sua derradeira origem nas explicações de Aristóteles acerca do desenvolvimento histórico dos Estados, que fazem o Estado resultar da união de muitas povoações (Bonavides, 1994, p. 314).

- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
  - III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
  - IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
  - V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
    - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
    - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
  - VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
  - VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
    - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
    - b) direitos da pessoa humana;
    - c) autonomia municipal;
    - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
    - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).
- Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:
- I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
  - II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
  - III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
  - IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Comprova-se, assim, pela leitura dos textos citados que não há na Constituição Federal de 1988, nenhum comando autorizativo de interferência da União sobre os Municípios, a exemplo do que ocorre com a Lei 13.022/2014.

Ao contrário, o que a Constituição Federal de 1988 faz é distribuir aos seus entes políticos suas respectivas competências legislativas, nos termos trazidos à colação:

- Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
- (...)
  - XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias e convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros;
  - XXII - competência da polícia federal e das polícias ferroviária e rodoviária federais.

Denota-se, assim, claramente que no que pertine às Guardas Municipais, estão não

estão incluídas no âmbito de competência da União no que diz respeito às suas atribuições, logo, não poderia a União legislar acerca da matéria.

Destarte, a gestão da segurança pública, como parte integrante da Administração Pública, é atribuição privativa do Governador de Estado.

Por conseguinte, há uma evidente ilegitimidade por parte da União em legislar acerca desse tema.

#### *4.2.4 A segurança pública no novo milênio: uma questão de sobrevivência*

A violência sempre foi uma constante na vida de todos os povos. Desde os primórdios o homem sempre teve uma constante preocupação com a própria segurança e de sua família. Mas a guerra do homem contra o homem teve início, de forma sistemática, a partir do momento histórico em que a família, o *genus*, o pater família, enfim, os grupos sócia e economicamente organizados emprestaram formato privatístico à posse da terra.

De lá para cá, infindas batalhas se travaram, guerras se perpetuaram e até mesmo as cruzadas bélico-cristãs de cunho religioso tinham, em verdade, um fundo meramente econômico.

Nesse passo, milícias particulares foram formadas com o intuito de proteger o patrimônio e a incolumidade das pessoas.

O conceito de segurança foi se aperfeiçoando e, aos poucos se estatizando até tornar-se dever do Estado e responsabilidade de todos.

Mas esse paradigma constitucional nunca passou de norma programaticamente idealizada.

O descaso costumeiro dos responsáveis pelas políticas públicas de segurança, geralmente bem protegidos, levou ao que chamamos de verdadeira anatomia do caos a estes tempos que nos orgulhamos de chamar de pós-moderno.

O quadro que se desenha para este início de século não é nada animador. O que se verifica na busca de soluções para o grave problema de desordem, caos e violência que assolam o sistema e aniquilam as débeis políticas de segurança é uma mera solução de continuidade perversa e ameaçadora do próprio Estado Democrático de Direito.

Pensar, repensar, redesenhar o sistema público de segurança, mais que um dever e um resgate histórico de algo que foi criminosamente relegado ao plano da intenção, é uma necessidade, uma questão de sobrevivência, não apenas das instituições, mas do próprio homem e de sua humanidade.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho monográfico não almeja ser a contribuição das contribuições na problemática que envolve o complexo tema da segurança pública, tão vital para a vida e o patrimônio das pessoas, nem sequer pretende exaurir tão importante questão, mas apenas contribuir, dentro da modéstia que a natureza do trabalho encerra, com o enriquecimento do debate democrático acerca da problemática e, por fim, lançar um facho de luz na tenebrosa escuridão que por ora se abate nestes tempos tão sombrios.

Vimos, à guisa de introdução, e com eixo temático na Escola de Chicago, os problemas decorrentes do crescimento urbano e a sua face não glamourizada concretizada na desorganização e ocupação irregular dos espaços públicos.

Tangenciando a temática e em íntima relação com ela, discorreremos sobre o pensamento do sociólogo Sigmunt Bauman e sua instigante teoria da modernidade líquida que afeta sobremaneira a sociedade pós-moderna e age, diretamente, sobre o quadro de caos e violência que parece ser o insigne signo deste século, à medida em que o sentimento de transitoriedade das relações pessoais e a sensação de não pertencimento à própria comunidade, tornam as pessoas mais frias e mais distantes, buscando assim, outras formas de autoafirmação, em comunidades virtuais ou marginais.

Nesse contexto, a Segurança Pública, dever do Estado e direito de todos, faz parte de um tripé piramidal social fundamental das garantias fundamentais e da proteção social. A sua principal função consiste em servir de anteparo a proteção pessoal e patrimonial do cidadão e da sociedade contra eventuais agressões que cotidianamente decorrem dos comportamentos desviantes que ofendem a ordem estabelecida. Mas não é só: as políticas públicas de segurança devem ser focadas na garantia de cidadania com o devido resgate do ser humano à sua condição original de cidadão, que por sua vez, mais que as instituições, é o próprio sustentáculo do Estado Democrático de Direito. Para esse desiderato o ordenamento jurídico se reveste dos meios legais e institucionais que visam o restabelecimento da ordem e paz e bem-estar social. As situações protegidas pelo sistema de segurança não são pré-estabelecidas por lei. Mesmo não ocorrendo alguma das situações concretamente consideradas como de iminente perigo à sua integridade física ou patrimonial, porque potencialmente

factíveis, independentemente de qualquer requisito, o cidadão tem direito a receber do Estado a devida e efetiva proteção, dada a natureza de irrenunciabilidade desse direito constitucionalmente assegurado.

Neste sentir, o sistema e a gestão da segurança pública brasileira devem ser pensados não como sistemas estanques, como se fosse possível fazer um recorte no pragmatismo epistemológico de sua aplicação, mas ao contrário, o sistema de segurança deve ser (re)pensado como parte de um todo integrante não apenas de um sistema de segurança, mas de Justiça Criminal, que passa, necessariamente, pela atuação conjunta dos sistemas de segurança, judiciário e penitenciário.

Assim, uma análise sobre a legalidade da municipalização da segurança pública é de vital importância para fomentar um debate sobre o caos que se abate sobre a gestão da segurança pública brasileira.

O sistema de segurança público tem o dever de estabelecer mecanismos com condições necessárias e suficientes capazes de assegurar ao cidadão, principalmente em situações de vulnerabilidade social, uma efetiva e eficaz proteção do patrimônio e da incolumidade das pessoas. A falta de segurança que aflige a maioria da população brasileira atinge a própria qualidade de vida da população, a partir do pressuposto de que se vive em constante tensão psicológica, e fere de morte o basilar princípio da dignidade da pessoa humana, dado que o direito à segurança é direito fundamental e pressuposto básico para uma vivência cotidiana digna.

Assim, vimos que os valores albergados pela pós-modernidade tão mergulhada nessa modernidade líquida, com o ser humano tão refratário às suas raízes, a ausência de um sentimento de pertencimento à própria comunidade, a fuga dos laços sociais reais e concretos e a emergência das comunidades virtuais, tem um efeito desagregador sobre os laços de convivência e de respeito ao próximo, o que pode gerar um efeito multiplicador da violência urbana.

Nesse passo, é necessário o planejamento de políticas públicas que valorizem os espaços comunitários e aproximem o cidadão real da sua real necessidade de contato e calor humano.

Ao mesmo tempo, é preciso avançar na implantação das políticas de municipalização da segurança pública, com o necessário aporte de recursos para que os gestores públicos municipais possam fazer frente aos imensos problemas que afetam diretamente a paz e a tranquilidade das cidades brasileiras.

Mas também é ingente notar que a legalidade da municipalização da segurança pública passa necessariamente pela reforma da Constituição, para que se redimensione, através de emenda constitucional, uma repartição de competência entre os entes federados constitucionalmente legítima.

Não se pode, pelo menos de forma legítima, por meio de normas infra legais, instituir uma política de segurança pública afeta aos municípios sem uma correspondente adequação constitucional, nem tampouco atribuir às Guardas Municipais o papel de polícias municipais, dado que o legislador originário não as criou, muito menos intentou.

É cediço que qualquer política que intente municipalizar a segurança das pessoas e do patrimônio passa necessariamente pela atuação das Guardas Municipais. Mas para se atingir tal desiderato é igualmente necessária a edição de uma emenda à Constituição que legitime sua atuação, sob pena de flagrante ilegalidade de qualquer outra medida e usurpação das funções constitucionalmente assegurada aos órgãos policiais.

É de se notar de todo o esforço exegético até aqui despendido, que sob uma ótica estritamente constitucional, compreendendo a Constituição como conjunto de normas jurídicas dotadas de superioridade formal e material em relação às demais, os limites de atuação das Guardas Municipais se restringe ao disposto no § 8º do artigo 144, da Constituição da República, ou seja, a proteção de bens e serviços deixados à tutela do ente federativo municipal.

Em socorro a tal entendimento, a doutrina mais abalizada vaticina que nunca foi intenção do legislador constituinte a criação de polícias municipais, pois sequer obrigou os municípios a criarem suas guardas municipais, concedendo-lhes apenas uma facultas agendi, uma faculdade, ato legislativo não obrigatório, restando assente que o legislador municipal não é obrigado a criar guarda municipal.

Face ao exposto, o que fez despertar o interesse pela realização deste trabalho foi justamente a mudança de postura do Governo, nos últimos anos, com relação às ações de segurança pública.

Desde o ano de 2007, com a instituição do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública), vem sendo transferidos aos municípios, por via reversa, cada vez mais responsabilidades no trato com a questão da segurança pública, sendo editada até uma lei (Lei 13.022/2014) dando às Guardas Municipais uma feição de órgão nitidamente policial. Só parece ter esquecido que o rol enumerado no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 é taxativo, logo, não ampliável.

As ações regressivas por danos criminais possuem cinco pressupostos fáticos, e todos deverão ser devidamente comprovados. São eles: prática de um ato ilícito, culpa ou dolo do agente, prova da inércia estatal que deveria assegurar uma política de segurança eficaz e não o fez, dano e a relação de causalidade.

Por tudo que foi exposto neste trabalho, podemos afirmar que as ações governamentais que visem instituir políticas de municipalização da segurança pública gerarão benefícios enormes para a sociedade, não só como forma de fortalecer o Sistema de Segurança Pública, internalizando todo o sistema, mas também, e principalmente, pelo seu caráter de proximidade da população a ser protegida, trazendo assim uma efetiva sensação de segurança à população, pois tal modelo inibirá a prática de crimes e atos infracionais.

Porém, com o advento da Constituição Federal de 1988 e a constitucionalização do modelo de administração pública gerencial, as políticas públicas devem visar mais que a busca por resultados, devendo realizar uma gestão para a cidadania, transformando os indivíduos de destinatários de políticas públicas em protagonistas na definição das estratégias governamentais.

As políticas governamentais de segurança pública, por evidente, não devem ficar alheias a essa tendência que em direito administrativo foi batizada pela doutrina de teoria do estado em rede, criada como uma tentativa de aperfeiçoamento do modelo de administração pública gerencial.

Assim, e a título de conclusão, podemos afirmar categoricamente que o maior desafio da segurança pública na atualidade é implementar uma gestão pública cidadã com o principal objetivo de incorporar a participação da sociedade civil organizada na priorização e na efetivação de estratégias governamentais na área da segurança pública, fomentando uma gestão regionalizada e participativa.

Faz-se imperioso a construção de um novo modelo de polícia, uma nova estrutura de segurança pública, uma nova forma de “fazer” segurança pública, uma nova gestão e, principalmente, de um novo cidadão, ciente de seus deveres e cioso de suas obrigações diante de si, dos outros e do Estado.

Devemos abandonar a postura de arquitetos do caos e nos tornarmos arquitetos da paz.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. **Cadernos Adenauer: segurança pública**. Rio de Janeiro: Editora Konrad Adenauer, 2009.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da Criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão**. Rio de Janeiro: Editora Revan, ed. 2012.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.
- BAUMAN, Zigmunt. **Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Europa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1999.
- BEATO, Cláudio. **Compreendendo e avaliando projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CHOMSKY, Noam. **Sobre natureza e linguagem**. 1ª ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2006.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n. 1182/Distrito Federal. Ministro Eros Grau. DJ 10.03.2006. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 20 de dezembro de 2014.
- CARVALHO, Salo. A hipótese do fim da violência no discurso da modernidade penal. In: BORGES, Paulo César Correa. (Org.). **Leituras de um realismo jurídico- penal marginal: homenagem a Alessandra Baratta**. NETPDH, Cultura Acadêmica, 2012.
- CHRISTIE, Nils. **Uma razoável quantidade de crime**. Rio de Janeiro: Editora Revan, ed. 2011.
- CONDE, Francisco Muñoz. **Teoria geral do delito**. 1ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.
- COSTA, Ivone Freire. **Política e sociedade: gestão de segurança pública, violência e controle social**. Editora UFBA: 2005.

CRETELLA JUNIOR, José. Os cânones do Direito Administrativo. Revista de informação legislativa, Brasília, **Revista de informação legislativa**, v. 23, n. 89, p. 303-322, jan./mar. 1986. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/doutrina-artigos/principios-no-sistema-tributario-nacional-4494255.html>>. Acesso em: 8 jan. 2015.

DUARTE, Evandro Charles Piza. **Criminologia & Racismo**: introdução à Criminologia Brasileira. 1 ed. 5 reimpressão. Curitiba: Juruá Editora, 2011

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. 41 ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2013.

GRECO, Rogério. **Direito penal do equilíbrio**. 5 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2010.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel Guimarães. **A defesa do Estado democrático no âmbito punitivo**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010.

\_\_\_\_\_. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2006.

HABERMAS, Jürgen e RATZINGER, Joseph. **Dialética da secularização**: sobre razão e religião. 3ª ed. Aparecida: Editora Idéias e Letras, 2007.

JAKOBS, Günther. **A imputação objetiva no Direito Penal**. 3 ed. rev. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

JAKOBS, Günter e MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal do Inimigo**: noções e críticas. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

LAZZARINI, Álvaro. Temas de Direito Administrativo. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

LIMA, Renato Sérgio de. **Entre palavras e números**: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Editora Alameda Casa Editorial, 2011.

LIPOVESTKY, Gilles e SERROY, Jean. A **cultura mundo**: resposta a uma sociedade desorientada. 1ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

LOMBROSO, Cesare. **O homem delinqüente**. 1 reimpr. São Paulo: Ícone Editora, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora, 1987. p. 264.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

MORAES, Bismael B. **Prevenção criminal ou conveniência com o crime**: uma análise

brasileira. Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MOLINA, Antonio García-Pablos de e GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. 8ª ed. Ver. Atual e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

NETO, Paulo de Mesquita. **Políticas municipais de segurança cidadã**: problema e soluções. Disponível em: <<http://www.fes.org.br>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

NETO, Theodomiro Dias. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

NUNES, Rizzato. **Manual de monografia jurídica**. 7 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

PAULA, Liana de; LIMA, Renato Sérgio de e ADORNO, Sérgio. **Segurança pública e violência**. 1 ed. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

PERLMAN, Janice E. **O mito da marginalidade**: favelas e política no Rio de Janeiro. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1981.

RIBEIRO, Brandino José Mello. **Análise e proposta de modificação do artigo 144 da Constituição Federal Brasileira**. Rio de Janeiro, 1995.

RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade**: alternativas à crise. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editora, 2009.

ROXIN, Claus. **Estudos de Direito penal**. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2 tiragem, janeiro de 2012.

RUSCHE, Georg e KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

SÁNCHEZ, Jésus-Maria Silva. **Aproximação ao Direito Penal contemporâneo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ed. 2011.

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. São Paulo: Editora FGV, 2007.

SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ed. 2004.

SCHNEIDER, Rudolfo Herberto. **Abordagens atuais em segurança pública**. Porto Alegre: Editora EDPUCRS, 2011.

SENTO-SÉ, João Trajano. **Prevenção da violência**: o papel das cidades. 1 ed. São Paulo: Editora Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Luciano Filizola da. **Em meio ao caos, quem é cidadão?** Um olhar criminológico sobre o choque de ordem e a Escola de Chicago. Boletim IBCCRIM: São Paulo, ano 17, n. 199, p. 15-16, junho 2009.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros Editora, 2005.

\_\_\_\_\_. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. **Justiça: pensando alto sobre violência, crime e castigo**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2011.

\_\_\_\_\_. **Segurança tem saída**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2006.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. **Nota técnica: Municipalização da Segurança Pública**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente Adequada, Competências Federativas e Órgãos de Execução das Políticas. In: Revista Atualidades Jurídicas. OAB ed., Março/Abril, 2008, n. 1. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/oabeditora/revista/0803.html>>. Acesso em: 18 de dezembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Parecer CONJUR/MCIDADES n. 1409/2006, 2006a, publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo, Seção I, Volume 117, Número 34, São Paulo, sábado, 17.

TANGERINO, Davi. **Crime e cidade: violência urbana e a Escola de Chicago**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

WELZEL, Hans. **O novo sistema jurídico penal**. 3 ed. rev. e ampl. da tradução. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

VENDRAMINI, Jânio. **Segurança pública nas grandes cidades brasileiras**. São Paulo: Editora Navegar, 2010.

VILLEY, Michel. **O direito e os direitos humanos**. 1 ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2007.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2001.

ZAFFARONI, E. Raúl. **O inimigo no Direito Penal**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.

ZOVAIN, Deborah Moraes; OLIVEIRA, Fátima A. de; RUEDIGER, Marco Aurélio e RICCIO, Vicente. **Desafio da gestão pública de segurança**. São Paulo: Editora FGV, 2009.

Souza, Jocinaldo Silva de.

A legalidade da municipalização da segurança pública nos municípios brasileiros: os limites de atuação das Guardas Municipais /Jocinaldo Silva de Souza. – São Luís, 2015.

144 f.

Impresso por computador (fotocópia).

Orientador: Valéria Montenegro.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2013.

1. Direito penal. 2. Municipalização da segurança pública. 3. Constitucionalidade. 4. Limites de atuação. I. Título.

CDU 349.3:364.3:347.922