



O PODER MUNICIPAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA MUNICIPAL POWER AND THE PUBLIC SECURITY POLICIES

Giovani da Silva Corralo¹

Letícia Abati Zanotto²

RESUMO

Este trabalho científico analisa o poder municipal e as políticas públicas de segurança, temática de considerável relevo em razão do atual papel conferido às municipalidades. Longe de purezas metodológicas, utiliza-se o método hipotético-dedutivo. Para tanto, discorre-se sobre o poder municipal no Estado brasileiro, suas competências e autonomias. Na sequência, reflete-se sobre os direitos fundamentais e as políticas públicas, temas que se complementam. Por fim, estuda-se a atuação do município nas políticas de segurança, com base na ordem constitucional e infraconstitucional. Conclui-se pelo considerável protagonismo que os municípios brasileiros possuem para elaborar e executar políticas de articulação, de vigilância, preventivas e repressivas na área da segurança, das quais se sobressaem as guardas municipais.

Palavras-chaves: Poder municipal. Políticas públicas. Segurança pública.

ABSTRACT

This scientific work analyses the municipal power and the public security policies, theme of great relevance by the actual position of brazilian municipalities. Far away from methodological purities, it is used hypothetical deductive method. In this way, it's studied the municipal power in brazilian federation, local competences and autonomies. In sequence is analysed the fundamental rights and the public policies, complementary themes. At last, is considered the municipal action in securities policies, in constitutional and infraconstitutional order. The work concludes the protagonism of brazilian municipalities to elaborate and execute security policies of articulation, surveillance, preventive and repressive, as well the municipal guards.

¹ Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS. Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. Professor da graduação e do Programa de Mestrado em Direito da UPF. Professor convidado dos programas de mestrado da Universidade Agostinho Neto - Angola. Email: gcorralo@upf.br

² Graduanda em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Pesquisadora PIBIC/UPF integrante do projeto de pesquisa Relações de Poder e o Poder Municipal no Estado Brasileiro. Email: 152562@upf.br



Keywords: Municipal power. Public policies. Public security.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente estudo científico, elaborado especificamente para o XXII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, busca refletir sobre a atuação municipal nas políticas de segurança pública. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo.

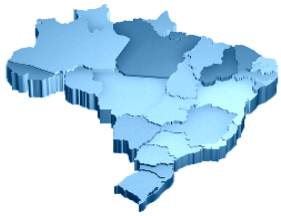
Para alcançar os fins propostos inicia-se pelo estudo do poder municipal no Estado brasileiro, suas competências e respectivas autonomias. Na sequência, são tecidas considerações sobre políticas públicas e direitos fundamentais, assuntos que se complementam no Estado Democrático de Direito forjado pela Constituição de 1988. Por fim, a atuação municipal nas políticas públicas de segurança é analisada sob o prisma constitucional e infraconstitucional e suas repercussões fáticas.

A importância deste tema reside no alargamento da atuação municipal nas políticas de segurança, especialmente nas últimas duas décadas, com um importante protagonismo. Além disso, é inquestionável a sensação de (in)segurança que permeia a sociedade brasileira, uma das mais violentas do mundo, a amargar patamares sempre superiores, na média nacional, a 25 mortes por 100.000 habitantes/ano, segundo o Estudo Global sobre Homicídios feito pelas Nações Unidas (United Nations Office on Drugs and Crime, 2016), o que faz do Brasil um dos países mais violentos do globo terrestre.

Por mais que a violência e a criminalidade sejam fenômenos complexos e multifacetários, a envolver a sociedade como um todo, com causas interdependentes, não há como não considerar o importante papel que os municípios podem desempenhar, individualmente e de forma articulada com as demais pessoas políticas - Estado e União. É este o caminho perfilhado por estas reflexões.

1. O PODER MUNICIPAL NO ESTADO BRASILEIRO

Não é possível entender a administração pública brasileira sem a compreensão do Estado e da Federação erigidos nestes trópicos. Isso porque o



federalismo brasileiro, de cooperação, estabeleceu três níveis de poder: nacional, estadual e municipal (o Distrito Federal é uma mescla destes dois últimos). Assim, ao lado dos Estados se encontram os Municípios, com *status* constitucional similar, a conformar a multifacetada e singular federação brasileira, consequência desta consideração do município enquanto ente que integra o pacto federativo nacional.³

Aliás, trata-se da mais antiga instância de poder existente em território brasileiro, que ajudou a forjar a territorialidade pátria e que flutuou aos efeitos das constituições brasileiras, ora com respeito e resguardo de suas autonomias (1934, 1946 e 1988), ora com a sua diminuição (1824, 1891, 1937 e 1967). Não é mera coincidência que as constituições democráticas da história brasileira se apoiem na não concentração do poder e na elevada consideração a esta instância local do poder estatal: o município.

Atualmente, a “coluna vertebral” da repartição de competências se encontra nos art. 21 a 30 da Constituição, com a definição de competências expressas à União (art. 21 e 22) e aos Municípios (art. 29 e 30), da competência residual aos Estados (art. 25) e, a fim de cimentar o federalismo de cooperação, de competências comuns para todos os entes (art. 13) e de competências concorrentes à União e aos estados (art. 24). Elementarmente, várias outras competências são definidas aos mais diversos entes no texto constitucional. (MORAES, 2013, 308-326; ALMEIDA, 2002, p. 78-159).

As competências municipais, não obstante este complexo arcabouço normativo, possuem a sua centralidade no interesse local, nos termos do art. 30, I do texto constitucional.⁴ Prepondera a lógica da predominância do interesse, ou seja, as matérias cujo interesse local for dominante, não necessariamente exclusivo, é da seara local, observando-se, naturalmente, as competências expressas dos outros entes políticos. (CORRALO, 2011, p. 50-54; MORAES, 2013, p. 309; COSTA, 2005, p. 119-120).

³ Por mais que ainda existam questionamentos ao alcance dos art. 1º e 18 da Constituição sobre esta condição do município brasileiro enquanto ente federado, é amplamente majoritário na doutrina pátria a aceitação deste desiderato constitucional. É o que se observa, exemplificativamente, nos estudos de Pinto Ferreira (1991, p. 306); Nelson Nery Costa (2005, p. 61); Janice Helena Morbidelli (1999, p. 188); Augusto Zimmermann (1999, p. 343); Alexandre Moraes (2013, p. 289); Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1997, p. 18); Paulo Gustavo Bonet Branco (2009, p. 865); Paulo Bonavides (2004, p. 352).

⁴ Constituição Federal, Art. 30: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”



A competências constitucionais forjam a autonomia municipal, que pode ser compreendida numa quintupla classificação: a) autonomia auto-organizatória: consiste na elaboração da Lei Orgânica, a mais importante norma jurídica municipal, hierarquicamente superior às demais espécies legislativas; b) autonomia política: repousa na eletividade dos prefeitos, vice-prefeito e vereadores, em eleições quadriênais, a englobar, também, a possibilidade de cassação dos respectivos mandatos pela Câmara Municipal; c) autonomia legislativa: recai na elaboração do sistema normativo municipal, com base nas espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição Federal, adequadas à realidade municipal; d) autonomia administrativa: refere-se à organização e funcionalidade da administração pública local, em toda as atividades, como os serviços públicos, polícia administrativa, fomento e intervenção direta e indireta na economia; e) autonomia financeira: remete não somente à instituição, arrecadação e aplicação dos tributos municipais, mas também a autônoma aplicação das transferências constitucionais da União e dos Estados, com base na legislação orçamentária de cada municipalidade. (CORRALO, 2011, p. 54-55).

Este plexo de autonomias é que perfaz o poder municipal brasileiro, exercido sem qualquer tutela estadual ou federal, cujas possibilidades de intervenção constam expressamente, em caráter de exceção e hermenêutica restritiva, no art. 35 da Constituição de 1988.⁵ Fora estas situações excepcionais não há que se falar em restrição ou diminuição do poder municipal.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Oriundos da evolução histórica dos direitos humanos que se mostram presentes em versão contemporânea na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, elaborada pela ONU, os direitos fundamentais nada mais são do que o acolhimento dos direitos humanos no âmbito do Estado, mais precisamente em sua ordem constitucional.

⁵ Constituição Federal, art. 35: “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; 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.”



Importa fazer a distinção do significado entre os direitos do homem, direitos do cidadão e os direitos fundamentais, pois existem diferenças que devem ser observadas. Canotilho salienta que:

As expressões <<direitos do homem>> e <<direitos fundamentais>> são frequentemente utilizadas como sinónimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente (sic). Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente (sic) vigentes numa ordem jurídica concreta. [...] e direitos do cidadão [...] pertencem ao homem enquanto ser social, isto é, como indivíduo vivendo em sociedade. (CANOTILHO, 2003, p.393)

A Constituição brasileira de 1988 atribuiu um novo e relevante significado aos direitos individuais e coletivos, demonstrado pela posição em que se encontra o catálogo dos direitos fundamentais – no início do texto constitucional – o que demonstra clara intenção de atribuir-lhes um valor especial. Esta ideia fica mais perceptível quando o constituinte reconhece que os direitos fundamentais são elementos integrantes da identidade e continuidade da Constituição, uma vez que se encontram no art. 60 §4º, a integrar as denominadas cláusulas pétreas, que tornam ilegítima qualquer reforma cujo objetivo seja invalidá-las ou restringi-las. (MENDES, 2004, p.1).

A conhecida “Constituição-Cidadã”, segundo Ingo Sarlet (2012, p.63), quando colocada em comparação com as Constituições que a precedem permite observar mudanças significativas no conteúdo dos direitos fundamentais, que receberam a relevância e *status* a que esta matéria faz jus. Apesar do momento no qual foi concebida, após um período de ditadura militar, foi possível originar uma nova ordem constitucional, fruto de um extenso processo de discussões, ímpar na história nacional.

É possível afirmar que “*los derechos fundamentales son mero reflejo del ordenamento jurídico*”, a reproduzir Antonio Enrique Perez Luño (1995, p.115), cujo reconhecimento guarda longa trajetória que remonta à Idade Média e especialmente ao século XIII, no qual se encontra o principal documento estudado a respeito da evolução dos direitos humanos e direitos fundamentais - a *Magna Charta Libertatum* de 21 de junho de 1215. Trata-se de um pacto firmado pelo Rei João Sem-Terra,



bispos e barões ingleses que buscaram a garantia das liberdades para o clero e a nobreza, além de submeter o Rei às leis. Apesar de não ser universal em sua aplicação, foi utilizada como referência para alguns direitos que existem até hoje. (SARLET, 2013, p.255; FERREIRA FILHO, 2012, p.29).

Outro elemento importante e merecedor de destaque pela sua influência na composição destes direitos é a dignidade da pessoa humana, que além de ser um princípio fundamental descrito pela primeira vez em nossa República pela Constituição de 1988, atua como elemento fundante e informador de todos os direitos e garantias fundamentais. Sua proteção tem profunda vinculação com a divisão dos direitos fundamentais em dimensões ou gerações, pois estas classificações demonstram a existência de um processo evolutivo em que há a valoração progressiva de aspectos da dignidade humana que passaram a ser alvo de defesa nos ordenamentos jurídicos. (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2013, p.153-158; SARLET, 2002, p.84).

Apesar do dissenso entre os doutrinadores quanto a quantidade das gerações ou dimensões dos direitos, a grande maioria defende a possibilidade de estruturá-las em três. A primeira, originada da própria ideia de Estado de Direito. Os direitos provenientes do Estado Liberal, reconhecidos pela oposição à atuação estatal, são de cunho fortemente individualistas, caracterizados como direitos do indivíduo frente ao Estado e direitos de defesa. São também denominados direitos negativos, pois exigem uma abstenção do Estado, elaborados com os ideais liberais da Revolução Francesa e da famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, cujos artigos proclamavam os princípios da liberdade, da igualdade formal, da propriedade e da legalidade. Ela se tornou excepcionalmente conhecida pelo fato de se mostrar durante um século e meio referência das declarações que a sucederam e ainda hoje merecer destaque pelo seu conteúdo de elevado peso histórico.

A segunda geração ou dimensão de direitos tomou forma ao término da primeira Guerra Mundial e tem em sua essência a preocupação com as necessidades de desenvolvimento do ser humano: são os direitos econômicos e sociais. Surgem com o processo de industrialização e os graves problemas que o acompanharam, em conjunto com a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não garantia seu efetivo gozo, pois há outras necessidades a serem supridas. Nasceu, assim, o Estado Social, chamado também de *Welfare*



State, onde não se evita mais a intervenção do Estado, mas se exige prestações para a concretização das necessidades mínimas do indivíduo.

Esta sua dimensão positiva se consagra por meio da Constituição alemã de 1919, a conhecida Constituição de Weimar, embora embrionariamente presente em outras também, como nas Constituições francesas de 1793 e 1848, na Constituição brasileira de 1824, na alemã de 1849, que não chegou a entrar em vigor, e na Constituição mexicana de 1917. São marcados pela previsão de prestações sociais pelo Estado como assistência social, saúde, educação, trabalho, entre outros.

Os direitos da terceira dimensão ou geração, intitulados direitos de solidariedade ou fraternidade, trazem como novidade o desprendimento em princípio da figura do homem-indivíduo, já que são representados por grupos humanos de forma que sua titularidade seja transindividual. Foram desenvolvidos no plano internacional por organizações como a ONU e a UNESCO e são associados a esta geração/dimensão o direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à qualidade de vida, à comunicação e à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural.(ARAÚJO;NUNES JÚNIOR, 2013, p.159-163; FERREIRA FILHO, 2012, p.27-88; MORAES, 2014, p.28-33; SARLET, 2013, p.247-263).

A divisão dos direitos fundamentais em quantas gerações ou dimensões os doutrinadores classificarem é resultado histórico, porém, sem hierarquia entre eles, que devem trabalhar em conjunto para a melhor proteção do ser humano. O conteúdo destes direitos a partir do momento que são proclamados e protegidos por um Estado definitivamente demonstra a sua estrutura e da sociedade de que fazem parte.

Nesse sentido Antonio Enrique Perez Luño (2005), citado por Araújo; Nunes Júnior (2013, p.153) define que:

En el horizonte del constitucionalismo actual los derechos fundamentales desempeñan, portanto, una doble función: en el plano subjetivo siguen actuando como garantías de la libertad individual, si bien a este papel clásico se aúna ahora la defensa de los aspectos sociales y colectivos de la subjetividad, mientras que en el objetivo han asumido una dimensión de los fines y valores constitucionalmente proclamados.

A Constituição pode ser caracterizada como norma jurídica central possuidora do poder de vincular a todos. De todas as normas previstas em nossa ordem



constitucional, os direitos fundamentais fazem parte de um núcleo que exige atenção específica. Sua relevância fica demonstrada verbalmente na Constituição de 1988 denota aplicação imediata às normas dos direitos e garantias fundamentais – art. 5º, §1º. Este dispositivo é chamado de mandado de otimização em razão de promover a eficácia imediata destes direitos, mais uma inovação constitucional, visto que não se fazia presente nas constituições brasileiras anteriores. (BARCELOS, 2005, p.7).

Mesmo que deem a entender que a possibilidade de intervenção legislativa está afastada por demandarem aplicação imediata, os direitos fundamentais podem ser submetidos a alguma regulamentação e ser alvo de restrições e limitações, sempre respeitado seu núcleo essencial, constituído pela dignidade da pessoa humana, pois a falta ou redução drástica de seu conteúdo acarretaria na aniquilação do direito, o que é defeso. Há uma garantia de não limitação excessiva. (SARLET, 2002, p.119-122).

A aplicabilidade imediata não torna irrelevante a legislação infraconstitucional, que pode também dar vida aos direitos, a observar que a sua ausência não é um obstáculo na aplicação destes e na obtenção dos seus efeitos. A administração pública tem o dever de mobilizar todo seu aparato para a execução de ações e programas que visam a sua efetivação, em outras palavras, o Estado deve elaborar políticas públicas como forma de efetivação dos direitos fundamentais. (GOME; JABONISKI, 2016, p. 9 e 10).

A expressão política pública é genérica e pode ser empregada de várias formas, como para se referir ao processo de tomadas de decisões e ao resultado deste. Para compor uma política pública é preciso: conteúdos (que demonstrem os objetivos a alcançar), instrumentos (que representam os meios para alcançar os objetivos) e aspectos institucionais (responsáveis pelos procedimentos institucionais que são necessários para o seu alcance). Podem ser caracterizadas como o processo onde são escolhidos os meios para a concretização dos objetivos da sociedade, geridos pelo governo e orientados pelos princípios constitucionais. A razão da sua existência advém dos compromissos assumidos pelo Estado e a consequente obrigação de garantir a concretização dos direitos fundamentais do cidadão constantes no texto constitucional. (QUEIROZ, 2012, p.96-97).



Em razão da inexistência de um consenso conceitual, várias são as tentativas de conceituação de políticas públicas, a abarcar as decisões e as não decisões de interesse público. (MINCATO, 2012, p. 82).

As políticas públicas como visto, não são uma classe definida e firmada pelo direito, “mas arranjos típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico” (BUCCI, 2013, p.11). Sua temática começou a ter mais força no mundo do direito brasileiro a partir de 1990 em função da pretensão em cumprir com o tratamento previsto aos direitos sociais em aplicação da Constituição Federal de 1988. (BUCCI, 2013, p.25).

Visam, de certa forma, abranger todos os direitos fundamentais pelo fato de estabelecer ao Estado forte vinculação sobre sua efetivação, especialmente aos de cunho social, para o qual é necessária uma atuação positiva do Estado em produzir, na medida do possível, políticas públicas destinadas adequadamente a suprir o mínimo existencial do seu conteúdo e a conceder efetividade material aos direitos fundamentais, satisfazer a vontade do legislador constitucional e garantir o não retrocesso social. A grande complicação dos direitos que exigem prestações estatais é o fato de gerarem dispêndio de recursos públicos para a produção de políticas, que infelizmente são limitados, o que gera a tomada de decisão pela priorização dos gastos públicos. Quando o Estado gasta é o momento em que a realização dos fins que a Constituição prevê deve ocorrer, o que também depende da definição do poder público sobre a sua concretização em maior ou menor escala. (BARCELOS, 2005, p.91).

De uma forma sucinta pode se ter o entendimento que:

Inexiste ato de entidade pública que seja livre dos direitos fundamentais. Assim, se de acordo com um critério formal e institucional os detentores do poder estatal formalmente considerados (os órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) se encontram obrigados pelos direitos fundamentais, também num sentido material e funcional todas as funções exercidas pelos órgãos estatais o são. Além disso, importa destacar que de tal vinculação decorre, num sentido negativo, que os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos, ressaltando-se, contudo, que, numa acepção positiva, os órgãos estatais se encontram na obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais. (SARLET, 2013, p.320).



Todos os poderes estatais em todos os níveis da Federação brasileira estão vinculados à concretização dos direitos fundamentais, fundamento maior da ordem constitucional pátria.

3. A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Conforme exposto, o poder municipal compreende um plexo de autonomias que permitem aos entes locais elaborarem as mais diversas políticas públicas a fim de atender aos reclamos dos seus munícipes na concretização dos direitos fundamentais. A segurança, além de ser um direito fundamental da pessoa humana na ordem constitucional brasileira, constitui uma importante política pública, cada vez mais relevante em razão da sensação de insegurança que assola a sociedade brasileira, refletida em indicadores internacionais que fazem do Brasil um dos países mais violentos do mundo. Neste diapasão, o questionamento que exsurge é quanto à possibilidade de os municípios elaborarem políticas na área da segurança pública. Por partes.

De início, importa referir duas leis federais que impulsionaram os municípios com um importante protagonismo nas ações de segurança, a Lei 10.201/2001 e suas respectivas alterações, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, a permitir a destinação de recursos para o reequipamento e capacitação dos integrantes das guardas municipais; e a Lei 11.530/2007, que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, cujos programas contavam com a efetiva participação municipal. Estas duas leis significam um importante marco, pois expressamente consideraram o protagonismo municipal nas políticas de segurança, de forma inovadora.

Na perspectiva constitucional, hierarquicamente superior às demais normas legais, parte-se da consideração da segurança como um direito fundamental, individual e social (CASSEB, 2013, p. 360-367), de titularidade individual, mas exercício coletivo (CANOTILHO, 1999, p. 397). No mesmo sentido o *caput* do art. 144 da Constituição, no qual consta que a segurança pública é um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, com o fim da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A ordem pública é marcada pela convivência pacífica e harmônica entre as pessoas (SILVA, 2005, p. 777-778),



condição para a liberdade (MOREIRA NETO, 1998, p. 142-147) e que também transborda para apreender uma estabilidade social e a proteção das pessoas e bens. (FILOCRE, 2010, p. 51-52).

A segurança pública, preventivamente ou repressivamente, busca manter ou restabelecer a ordem pública (SILVA, 2005, p. 777-778), também identificada como um estado antidelituoso (LAZZARINI, 1992, p. 279), garantidora da ordem pública (MOREIRA NETO, 1992, p. 149-152) e assentada nos pilares da tranquilidade, salubridade e segurança.

Os municípios podem desenvolver ações de vigilância, dissuasão e constrangimento através da polícia administrativa de segurança interna, para a manutenção da ordem pública, o que naturalmente exclui a polícia judiciária, mas inclui os diversos agentes encarregados da polícia administrativa propriamente dita e as guardas municipais, estas últimas incluídas como organização policial no §8º do art. 144 do texto constitucional. (MOREIRA NETO, 2005, p. 410-417; FILOCRE, 2010, p. 116).

A Lei 13.022/2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais, com o intuito de disciplinar o exercício da atividade/profissão de guarda municipal, também abarcou diversas competências possíveis de serem estabelecidas em nível local, a salientar que tal definição dependerá da lei municipal que instituir a guarda. De toda a sorte, vislumbra-se um considerável rol de competências, atreladas à proteção de bens, serviços, logradouros e instalações municipais, a incluir a polícia administrativa do trânsito e uma atuação preventiva, inibidora e repressiva das mais diversas infrações, inclusive no âmbito penal. Trata-se de uma atuação protetora que abarca também as pessoas. O atual regramento geral remete às guardas municipais uma atuação bastante intensa na vida local, a potencializar ações integradas de segurança pública, mormente com os órgãos estaduais de policiamento ostensivo.

Também numa perspectiva de vigilância se encontra o monitoramento dos espaços públicos, ação que vem crescendo não somente no Brasil, mas em todo o mundo, através de câmaras de vídeo monitoramento, que perfazem uma considerável cobertura do espaço urbano. Cada vez mais os municípios, integradamente com os órgãos de segurança estaduais, monitoram os espaços públicos da sua competência, a permitir uma atuação preventiva e repressiva mais eficiente e eficaz.



Impulsionado pelas ações do já mencionado PRONASCI na metade da primeira década deste século, os entes locais foram levados a promover a articulação e atuação integrada dos órgãos de todas as pessoas políticas responsáveis pela segurança, com a participação da sociedade. Para tanto, foram criados órgãos específicos de articulação, como os conselhos municipais e os gabinetes de gestão integrada, em espaços próprios, a permitir uma qualificação nas ações de segurança.

Por óbvio, a atuação na segurança não abrange somente ações de articulação, vigilância e de repressão. Inúmeras ações podem ser elaboradas e executadas em nível local de prevenção à violência e criminalidade, individualmente ou em conjunto com outros entes federados, a abranger especialmente ações que minimizem os riscos de crimes e violência (prevenção primária), dirigidos às pessoas suscetíveis às práticas de crimes e violência (prevenção secundária), e focada nas pessoas que já praticaram crimes e violência (prevenção terciária).

O essencial é compreender o novo paradigma da segurança pública, superador das concepções que vigoraram outrora e que consideravam os entes locais como meros espectadores da atuação dos órgãos estaduais e federais. Mais do que simplesmente articular e executar políticas definidas por outras pessoas políticas federados – Estados e União –, os municípios, na condição de pessoa jurídica e política também integrante do pacto federativo, se elevam à condição de entes capazes de promover – elaborar e executar – políticas públicas de segurança pública, em diversas perspectivas: preventivas, de vigilância e repressivas.

São as particularidades e singularidades locais que conduzirão às formulações de políticas públicas de segurança adequadas aos interesses de cada município. De uma forma ou de outra todos os municípios as desenvolvem, mas os contornos de cada atuação variam consoante as escolhas feitas pelas populações e seus representantes – prefeito e vereadores. Enquanto todos os entes locais exercitam a polícia administrativa, ainda são poucos os municípios que dispõem de guardas municipais armadas. As diferenças aumentam ainda mais se a análise recair nas políticas de prevenção à violência e criminalidade.

De toda a sorte, resguardado o protagonismo local nas ações de segurança pública, uma vez que se encontram abarcadas no poder municipal, podem os municípios exercer um importante protagonismo na segurança pública, respeitável



política pública concretizadora do direito fundamental à segurança, que, naturalmente, também deverá observar os demais direitos inerentes à pessoa humana e conformadoras da sua dignidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas considerações feitas é possível alcançar as seguintes conclusões:

I – O Brasil se constitui enquanto Estado Federal, formado pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Desta forma, os entes locais foram elevados à condição de partícipes do pacto federativo, com a definição das suas competências no texto constitucional.

II – Como consequência deste *status* é possível decantar um plexo de autonomias dos entes municipais: a) auto-organizatória – elaboração da Lei Orgânica; b) política – eletividade dos seus agentes políticos; c) legislativa – elaboração das suas normas jurídicas; d) administrativa – organização e funcionalidade da administração pública; e) financeira – instituição, arrecadação e aplicação dos tributos da sua competência, bem como a aplicação das transferências constitucionais.

III – São estas autonomias que constituem, com base na repartição constitucional de competências, o poder municipal.

IV – Todas as pessoas políticas, em todos os níveis, como também todos os poderes constituídos e as próprias relações privadas encontram-se vinculados aos direitos fundamentais, que nada mais são do que os direitos humanos positivados na ordem constitucional brasileira, cimentados na dignidade da pessoa humana.

V – É possível compreender os direitos fundamentais em dimensões ou gerações, os direitos individuais, os direitos sociais e econômicos e os direitos de solidariedade ou fraternidade. Tais direitos, de dimensões ou gerações posteriores subsumem os demais, a acarretar um alargamento cada vez maior destes direitos, essenciais para o desenvolvimento humano.

VI – Ademais, os direitos fundamentais são de aplicação imediata e, não obstante seja possível a sua restrição, deve-se garantir, sempre, a preservação do seu núcleo essencial, sob pena de desnaturamento do próprio direito, ou seja, veda-se a sua limitação excessiva.



VII – As políticas públicas surgem como um processo de tomada de decisões, abrangem também o resultado alcançado, sob a coordenação governamental, e buscam a concretização dos direitos fundamentais, objetivo maior da sociedade. São formuladas em todos os níveis da federação, de acordo com os recursos disponíveis e consoante as competências de cada ente integrante do pacto federativo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

VIII – A segurança é um direito fundamental, logo, vinculante aos entes políticos e aos poderes constituídos, de titularidade individual, mas de exercício coletivo. É o que se depreende do art. 144 da Constituição ao considerá-la um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos – sociedade e poder público, com o fim da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A ideia de ordem pública está associada à estabilidade, harmonia, pacificidade. Já a segurança pública tem por objetivo manter ou restabelecer a ordem pública

IX – As leis federais que instituíram o Fundo Nacional de Segurança Pública e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania salientam o protagonismo municipal nas políticas de segurança.

X – Os municípios podem elaborar e executar as mais diversas ações de segurança pública, a salientar a articulação, a vigilância, a prevenção e a repressão.

XI – A articulação consiste na integração de todos os órgãos encarregados de executar ações de segurança e a própria sociedade, a ressaltar os gabinetes de gestão integrada e os conselhos municipais, a fim de obter ações mais eficientes e eficazes.

XII – A vigilância consiste na fiscalização e prevenção permanente, o que ocorre com a polícia administrativa propriamente dita, que também possui uma atuação repressiva. Neste escopo também se encontram as câmaras de monitoramento, cada vez mais presentes nos espaços urbanos, que potencializam a atuação das forças de segurança.

XIII – A prevenção engloba incontáveis ações que minimizem os riscos de crimes e violência (prevenção primária), dirigidos às pessoas suscetíveis às práticas de crimes e violência (prevenção secundária), e focada nas pessoas que já praticaram crimes e violência (prevenção terciária).

XIV – A atuação repressiva tem sua expressão máxima nas guardas municipais, que podem portar armas, e que as municipalidades podem instituir para a proteção



de bens, serviços, logradouros e instalações municipais, a incluir a polícia administrativa do trânsito e uma atuação preventiva, inibidora e repressiva das mais diversas infrações, inclusive no âmbito penal, o que também abrange a proteção das pessoas. Aliás, a Lei 13.022/2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais – passou a disciplinar esta matéria.

XV – Naturalmente, estas ações municipais preventivas, de articulação, repressivas e de vigilância se complementam e são interdependentes, até mesmo porque quando se atua repressivamente há efeitos preventivos, e vice-versa, da mesma forma as ações de vigilância e seus efeitos preventivos, dentre inúmeras outras situações que demonstram correlação.

XVI – O protagonismo que os municípios podem ter nas ações de segurança remete a um quadro muito distinto de poucas décadas atrás, que remetia os entes locais a uma atuação de segundo plano, no máximo. As atuais conformações do poder municipal, bem como a mudança paradigmática nas próprias concepções de segurança pública, fazem com que os municípios possam desenvolver um relevante protagonismo. Porém, como se está a tratar de políticas públicas, logo, de escolhas e limitações, compete a cada ente municipal decidir quais políticas implementar e potencializar, escolhas essas que devem estar em sintonia com os desejos de cada coletividade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2002.

ARAÚJO, L. A. D.; NUNES JÚNIOR, V. S. *Curso de direito constitucional*. 18.ed. São Paulo: Verbatim, 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.240, p.83103, abr./jun., 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43620>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo (Org.). *Curso de Direito Constitucional*. 4.Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.



BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

_____. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASSEB, Paulo Adil. O Sistema de Segurança Militar e Civil no Estado Federal – estrutura - a guarda municipal. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Org.) *O federalista atual*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 360-367.

CORRALO, Giovani da Silva. *Curso de direito municipal*. São Paulo: Atlas 2011.

COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito municipal brasileiro*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

COSTA, M. M. M. da; RODRIGUES, H. T. (Org.). *Direito & políticas públicas VII*. Curitiba: Multideia, 2012.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1991.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. *Direitos humanos fundamentais*. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. *Direito de segurança pública*. Coimbra: Almedina, 2010.

GOME, E. B.; JABONISKI, A. L. O direito fundamental ao mínimo existencial e suas repercussões ao trabalhador: necessidade de adoção de políticas públicas?. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n° 48, p. 118-144, jan. /abr., 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/6359> >. Acesso em: 21 mar. 2016.

LAZZARINI, Álvaro. A Ordem Constitucional de 1988 e a Ordem Pública. In: *Revista de informação legislativa*, n.115, 1992, p. 275-294.

LUÑO, Antonio Enrique Perez. *Derechos humanos, estado de derecho y constitucion*. 5.ed. Madrid: Tecnos, 1995.

MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D.; SARLET, I. W. *Curso de direito constitucional*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.



MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MINCATO, Ramone. *Política pública e sociais: uma abordagem crítica e processual*. In: BERGUE, S. T.; OLIVEIRA, M. de (Org.). *Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Um novo pacto federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 29. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. *Direito constitucional*. 30.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica*. In: *Revista de Informação Legislativa*, vol. 25, n. 97, 1998, p. 142-147.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. *Formação e gestão de políticas públicas*. Curitiba: InterSaberes, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição de 1988*. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais*. 11.ed. Porto Alegre: Livraria de Advogado Editora, 2012.

United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide*. Disponível em: <<https://www.unodc.org/gsh/>>. Acesso em 15 mar. 2016.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.