

A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo

Giovani da Silva Corralo

Professor de Direito da Universidade de Passo Fundo - UPF. Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Especialista em Advocacia Municipal pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela UPF.

 gcorralo@upf.br

Jonathã Kemmerich

Graduando em Direito pela Universidade de Passo Fundo - UPF.

 jonatakemmerich@hotmail.com

Resumo

Este trabalho busca refletir sobre a estrutura do poder municipal e as políticas de segurança num novo paradigma federativo. Para tanto, estuda-se a posição ocupada pelo município na Federação brasileira, o que remete à compreensão da sua autonomia no campo das políticas públicas. Na sequência, perscrutam-se as políticas de segurança e as respectivas competências municipais, na perspectiva de um novo paradigma da segurança pública. Por fim, analisam-se as administrações dos municípios com mais de 50 mil habitantes, em três faixas populacionais, para aferir se houve acréscimo no número de secretarias municipais de segurança e de guardas municipais armadas. Conclui-se pela competência do município de agir na segurança pública, o que também é demonstrado pelo maior número de órgãos locais a agir nestas políticas públicas.

Palavras-Chave

Órgãos municipais de segurança. Poder municipal. Políticas públicas. Segurança pública.

O objetivo deste trabalho é refletir sobre a estrutura do poder municipal e as políticas de segurança, e vislumbrar o surgimento de um novo paradigma federativo, empoderador dos entes locais.

De início, importa colocar a questão da autonomia e limites dos municípios para a instituição de políticas públicas locais, o que requer a compreensão da posição constitucional usufruída pelos entes locais na Federação brasileira. Na sequência, estuda-se a competência municipal para a elaboração de políticas de segurança, mormente diante da possibilidade de instituição de guardas municipais. Por fim, avalia-se o quadro atual dos municípios que possuem secretarias de segurança e guardas municipais armadas, o que permite analisar o número de entes locais que destacaram a segurança como uma prioridade nas políticas públicas da sua competência.

A segurança é uma das necessidades básicas do cidadão, razão pela qual se encontra no elenco dos direitos fundamentais, a traduzir um comprometimento do Estado em assegurar

-la minimamente aos seus cidadãos. Neste diapasão é que se vislumbra o campo de atuação às municipalidades, o que justifica as reflexões neste trabalho científico.

O MUNICÍPIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: AUTONOMIA E LIMITES

A história do desenvolvimento municipal brasileiro tem sido pautada por avanços e retrocessos. É o que se depreende da análise das constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Conquistas são sucedidas por atrasos e vice-versa, num movimento diverso de uma linearidade progressiva na história (CORRALO, 2014). Entretanto, são inequívocos os avanços da Constituição de 1988, caudatária das Constituições de 1934 e 1946, quando se perscrutam aquelas que mais resguardaram a autonomia local. Primeiro, pela consideração do município como um ente integrante da Federação brasileira, algo sem similar no comparativo com outros Estados federativos e que remete os municípios a um novo *status* constitucional (BONAVIDES, 2004; BRANCO, 2009; COSTA, 2005; FERREIRA, 1991; FERREIRA FILHO, 1997;

MORAES, 2013; MORBIDELLI, 1999; ZIMMERMANN, 1999;). Segundo, pelo plexo de autonomias desfrutadas pelos entes municipais, fundamentado na repartição constitucional de competências, cimentada na definição da predominância de interesses, cuja pedra angular, no plano municipal, é o interesse local. A existir o interesse local, *prima facie*, impõe-se a competência municipal (CORRALO, 2011; COSTA, 2005; MORAES, 2013).

A logicidade da repartição de competências se encontra estampada nos artigos 21 a 30 da Constituição, sobressaindo-se as competências expressas da União (art. 21 e 22), residual dos Estados (art. 25), expressas dos municípios (art. 29 e 30), comuns a todos os entes (art. 23) e concorrente à União e aos Estados (art. 24). Trata-se de uma coluna vertebral que também coaduna as demais competências definidas no texto constitucional, em vários outros artigos (ALMEIDA, 2002; MORAES, 2013).

Integrar a Federação significa desfrutar dos poderes delimitados no texto constitucional, não passíveis de diminuição via processo legislativo ordinário. É a Constituição o *locus* adequado para a definição das competências dos entes federados. Mais do que isso, o empoderamento municipal traduz um estado de maturidade institucional, a fortalecer as células estatais mais próximas do cidadão, consoante à matriz federativa pátria, decorrente do federalismo por desagregação, assimétrico e cooperativo que se desenvolveu do final do século XIX até os dias atuais.

Assim, a autonomia municipal, decantada da carta constitucional, pode ser compreendida em cinco dimensões: auto-organizatória,

política, administrativa, legislativa e financeira.

A autonomia auto-organizatória significa o poder dos municípios de elaborarem as suas leis orgânicas municipais, que nada mais são do que as constituições locais, nos limites das constituições federal e estadual. É na Lei Orgânica que estão organizados os poderes Executivo e Legislativo, bem como a definição da sua funcionalidade e a normatização genérica das mais diversas políticas públicas. A autonomia política denota a escolha dos governantes locais (prefeito, vice-prefeito e vereadores) pela população, em eleições periódicas, secretas e universais. Também respalda a cassação de mandato dos agentes políticos locais, operada pela Câmara dos Vereadores, nos casos definidos em lei. A autonomia administrativa, por sua vez, tem por escopo a organização da administração municipal, sua estrutura em órgãos públicos e em cargos, empregos e funções, bem como o desenvolvimento das atividades administrativas que caracterizam o poder municipal: serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção direta e intervenção indireta. Abarca a administração em sentido objetivo e subjetivo, ou seja, a sua organização e funcionalidade. Já a autonomia legislativa diz respeito ao sistema normativo municipal, no qual a Lei Orgânica corresponde ao ápice. Aos municípios é possibilitada a elaboração das espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição (emendas à Lei Orgânica, leis delegadas, leis ordinárias, leis complementares, medidas provisórias, resoluções e decretos legislativos). Por sua vez, a autonomia financeira repousa na instituição dos tributos municipais (impostos, taxas e contribuições) e na aplicação dos seus recursos, como também das trans-

ferências constitucionais. É neste campo da autonomia municipal que se forjam os estudos sobre o federalismo fiscal, focado na análise da adequação entre as competências e os recursos financeiros para supri-las (CORRALO, 2011).

Talvez aí resida um dos grandes gargalos do federalismo pátrio, uma vez que o modelo político-constitucional-legal remete a uma excessiva concentração de receitas públicas na União (54,64%), a restar, apenas, aproximados 27,49% de toda a receita pública nacional para os Estados e 17,87% para as municipalidades (BREMAEKER, 2013).

Não obstante a problemática financeira, o plexo de competências municipais e a respectiva autonomia permitem compreender o exercício de um poder municipal, calcado na Constituição, a abranger a elaboração e execução de políticas públicas locais (CORRALO, 2012). Para tanto, compreende-se como política pública:

programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p. 39).

A autonomia para a elaboração de políticas públicas municipais se encontra delineada nas matérias de competência municipal, alicerçada no interesse local, observando-se os limites que forjam as competências dos Estados e da União, que não podem ser desconsideradas pelas municipalidades. Se assim não fosse, não seria possível conceber as competências e a respectiva autonomia gozada pelos municípios, que se es-

vairiam como um “nada jurídico” em razão da impossibilidade de se concretizarem ações concretas para a efetivação de direitos. Na órbita das competências municipais não há que se cogitar, sequer, a interferência do Estado ou da União, pois o município atua como ente político de natureza federativa, autônomo pela ordem constitucional nas questões da sua competência.

É nesse contexto jurídico-constitucional que os entes locais dispõem de poderes para elaborar, executar, monitorar e avaliar políticas públicas da sua alçada, a fim de resolver os problemas que afligem os seus cidadãos. Políticas estas que perpassam as mais diversas atividades administrativas: serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção direta e indireta na atividade econômica, a denotar a própria função administrativa municipal. Este é o *status* dos municípios brasileiros, protagonistas, em grande parte, do futuro dos seus municípes.

POR QUE A SEGURANÇA PÚBLICA TAMBÉM É DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL: UM NOVO PARADIGMA FEDERATIVO

O *caput* do art. 144 é enfático ao assegurar a segurança pública como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, com a finalidade da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Não obstante a dificuldade de definir certas expressões, como é o caso da ordem pública, mutável no tempo e no espaço (BARROSO, 2009), é necessário esforço nesse sentido. Segundo José Afonso da Silva (2005), a ordem pública pode ser concebida como um estado de convivência harmônica e pacífica entre as pessoas, afastada da violência e da prática de crimes, enquanto a segurança pública, ao agir

preventivamente e repressivamente, busca preservar ou restabelecer a ordem pública. Para Humberto Fabretti (2014, é mais adequado compreender ordem pública como a “ordem pública constitucional” (FABRETTI, 2014, p. 107), a preponderar um critério jurídico. Nesse foco, deve-se considerar, também, a ordem infraconstitucional. Já para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988), a ordem pública – condição para a liberdade – é um pressuposto para um sistema de convivência pública entre as pessoas, cimentada na realidade fática – dimensão material – e nos limites impostos pela ordem jurídica – dimensão formal, dimensões estas que se complementam – o mundo do ser e do dever-ser. É por isso que a ordem pública não pode ser identificada unicamente com a ordem jurídica ou como o oposto à desordem, pois as supera, por compreender uma estabilidade determinada mais sociologicamente do que juridicamente, apreendida “como a harmonização com as condições socioeconômicas”, a incluir a proteção das pessoas e bens em sociedade (FILOCRE, 2010, p. 51-52).

O conceito de segurança pública é mais restrito que o de ordem pública: “é um aspecto da ordem pública, ao lado da tranquilidade e da salubridade pública”, identificando-se, mais precisamente, com um “estado antidelitual” (LAZZARINI, 1992, p. 279). De forma mais ampla, constitui todos os processos para a manutenção do equilíbrio – homeostasia – de uma ordem pública, pois é a sua garantia (MOREIRA NETO, 1988).

A fim de garantir a ordem pública e a respectiva convivência social é que coexistem sub-sistemas de segurança pública: policial, judicial,

penitenciário e do Ministério Público. É o sub-sistema policial, sob o jugo do Poder Executivo, o que conforma maior complexidade, em razão da atuação “imediate, concreta e diretamente”, com uma discricionariedade que lhe é natural (MOREIRA NETO, 1988, p. 153).

É essa polícia que requer atenção neste estudo científico, também denominada polícia administrativa de segurança pública, classicamente dividida em polícia administrativa e polícia judiciária. A segunda, focada na persecução criminal, imprescindível para a atuação jurisdicional e do Ministério Público na seara criminal, com atuação eminentemente repressiva. A primeira tem atuação imediata e concreta para a manutenção da ordem pública, age preventivamente e, quando o interesse público requer, repressivamente (ARAÚJO, 2014; CARVALHO FILHO, 2015; DI PIETRO, 2015; JUSTEN FILHO, 2014; MELLO, 2006; NOHARA, 2015;).

Há outros enfoques classificatórios. A polícia administrativa comporta polícias especiais, de acordo com o bem jurídico tutelado pela ordem jurídica, de forma genérica. Porém, deve-se conceber uma polícia administrativa de segurança pública, focada na segurança externa e interna, a agir preventivamente e repressivamente. Interessa aqui a polícia administrativa de segurança interna, naturalmente, na qual coexistem uma atuação administrativa para a vigilância, dissuasão e constrangimento, de caráter mais preventivo, por mais que possa agir repressivamente, nas quais se encontram as forças policiais, e uma atuação judiciária de persecução criminal, eminentemente repressiva (FILOCRE, 2010; MOREIRA NETO, 2005).

Diante destes prolegômenos acerca da ordem e segurança pública é que se questiona a competência dos municípios nesta matéria e, especialmente, para atuar na polícia administrativa de segurança pública interna. De início, reporta-se a incompetência municipal para a instituição de qualquer órgão de persecução criminal, o que é demasiadamente elementar, pois inexistente qualquer atribuição constitucional de competência local para tanto. Trata-se de tarefa que compete às polícias civis estaduais e federal, com a participação das polícias militares em determinadas tarefas.

Impende registrar a competência municipal em termos genéricos, para a preservação da ordem pública e para agir, conseqüentemente, na segurança pública. A partir de uma concepção mais ampla de ordem pública, assentada nos pilares da tranquilidade, salubridade e segurança pública, não há como descurar a atuação municipal, sob pena de desmantelamento do exercício de qualquer polícia administrativa, que pode ser assim conceituada:

atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo. (MELLO, 2006, p. 787).

Tal compreensão só não é possível se não se entender a polícia administrativa municipal como uma atuação que busque a ordem pú-

blica, o que seria inaceitável e significaria uma desconsideração da sua importância num Estado Democrático de Direito. Não é sem razão que a polícia administrativa, em todas as esferas da Federação, é compreendida como uma atividade administrativa imprescindível, a resultar num dever-poder específico (ARAÚJO, 2014; CARVALHO FILHO, 2015; DI PIETRO, 2015; FIGUEIREDO, 2003; JUSTEN FILHO, 2014; MELLO, 2006; MOREIRA NETO, 2005; NOHARA, 2015).

Assim, não há como dissociar a polícia administrativa da busca da ordem pública, como assevera a tradicional doutrina de Rafael Bielsa (1927, p. 87) sobre a sua finalidade de “regular, mediante disposiciones prohibitivas, el orden público, y asegurar el bien-estar general por la prevención y represión inmediata de los hechos que contraríen esos fines”. Também se trata da “prevenção dos perigos causadores de danos sociais” (CAETANO, 1977, p. 34) e da sua natureza teleológica de “assegurar a paz, a tranquilidade, a boa ordem, para cada um e para todos os membros da comunidade.” (CRETELLA JUNIOR, 1968, p. 30).

Ademais, salienta-se o *status* constitucional que possui o direito à segurança, presente tanto no art. 5º como no art. 6º da Constituição de 1988, a denotar a sua posição como direito fundamental individual e social (CASSEB, 2013), porém, com muito maior ênfase na sua prestação coletiva (FABRETTI, 2014), o que é irradiado em outras partes da carta constitucional, como a segurança do trabalho (art. 7, XXII), a segurança do trânsito (art. 23, XII), a segurança interna do Brasil (art. 85, IV), segurança do território nacional (art. 91, par.

1, III). Talvez seja adequado o seu enquadramento, em grande parte, como um direito fundamental de exercício coletivo “cuja titularidade é individual, mas cujo exercício só coletivamente se pode afirmar” (CANOTILHO, 1999, p. 397). Tais considerações remetem, nos termos da própria Constituição, a um comprometimento de todos os entes federados, uma vez que todos os poderes em todos os níveis encontram-se compromissados com os direitos fundamentais, sustentáculo da própria dignidade humana. Além disso, o *caput* do art. 144 é muito incisivo ao definir a segurança como um “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, a remeter aos mais diversos agentes públicos e privados.

Dessa forma, resta demonstrado que a polícia administrativa municipal denota o exercício da segurança pública para resguardar a ordem pública, como também a condição da segurança como um direito fundamental. Uma reflexão mais complexa é requerida quanto à polícia de segurança interna, de caráter mais preventivo (sem olvidar a sua atuação repressiva). É possível uma atuação municipal de vigilância, dissuasão e constrangimento?

Tradicionalmente tem-se compreendido que inexistente competência municipal para as atividades de polícia ostensiva para a preservação da ordem pública, seja porque não se enquadraria na cláusula geral do interesse local, seja porque o art. 144, §5º da Constituição remeteria tais competências às polícias militares dos Estados, o que também é disciplinado pelo Decreto-Lei nº 667/1969 (GASPARINI, 1991; LAZZARINI, 1992; MORAES, 2013; SILVA, 2005).

Entretanto, aos municípios resguarda-se, constitucionalmente, a possibilidade da criação de guardas municipais, focadas na “proteção de seus bens, serviços e instalações”, como também para garantir a ordem pública via segurança pública, dispositivo do *caput* do art. 144 da Constituição. Por mais que as guardas municipais estejam previstas no §8º do artigo (criação facultativa) e não se encontrem no rol dos órgãos previstos nos seus incisos (criação obrigatória), é inequívoca a vinculação normativa ao disposto no próprio artigo, *caput*, sob pena de graves distorções hermenêuticas: “no plano municipal, as funções de segurança pública se restringem à atividade de vigilância, voltada à segurança patrimonial de bens, serviços e instalações dos municípios que instituam suas guardas municipais.” (MOREIRA NETO, 2005, p. 417). Esse pressuposto é respaldado por Paulo Adib Casseb (2013), Rafael Fávaro (2013), Reinald Moreira Bruno (2004), Rosemary de Oliveira Almeida e Glaucíria Mota Brasil (2011), Marco Brandão Júnior e Fabiano Oldono (2013), entre outros. A vigilância efetivada pela guarda municipal é ínsita às suas competências.

Poderão as guardas municipais efetuar o policiamento ostensivo com ações de dissuasão e constrangimento? Poderão efetuar a prisão em flagrante de pessoas que cometerem delitos? A resposta negativa a estes questionamentos seria irrazoável. No exercício da competência constitucional de cuidar de bens, patrimônio e instalações municipais não há como não incluir as pessoas. Concluir em sentido contrário seria o mesmo que aceitar a inanição de um guarda municipal, muitas vezes armado, diante de delitos cometidos na sua área de atuação. E qual seria esta área? Os bens, serviços e ins-

talações municipais, o que remete a um campo bastante ampliado de competências. Abarca todos os bens públicos municipais de uso comum, especial e dominical, logo, todas as ruas, praças, parques, passeios, prédios e edificações pertencentes à municipalidade. Qualquer delito cometido nestes bens, como em serviços municipais e respectivas instalações, remete à atuação da guarda municipal. Não se trata de uma simples possibilidade, mas de um dever.

Não é sem razão que José Cretella Júnior, ao se manifestar sobre as guardas municipais para a elaboração da Constituição de São Paulo, manifestou-se pelo acréscimo da proteção às pessoas, com os bens, serviços e instalações, pois se encontram devidamente associados (CRETELLA JÚNIOR, 1989). Numa mesma logicidade, o policiamento ostensivo e a atuação em flagrante – prisão e apreensão do objeto do crime – e, ao mesmo tempo, o posicionamento contrário à atividade de polícia judiciária pelas guardas municipais, o que inclui a busca pessoal, devem ser aceitos quando a guarda municipal se encontrar no exercício da sua competência – proteção de bens, serviços e instalações (NUCCI, 2014). Não há como não compreender na esteira de um dever-poder a atuação da guarda municipal na defesa das pessoas sempre que estiver no exercício da sua competência constitucional. Aliás, a prisão em flagrante pode ser feita por qualquer pessoa do povo, interpretação consensual do art. 301 do Código de Processo Penal.

Entrementes, tal posicionamento longe se encontra de um porto seguro. Ao contrário, ainda há muita divergência nesta matéria, com a forte presença de posicionamentos contrários a

qualquer atuação das guardas municipais que extrapolem uma interpretação exegética do §8º do art. 144 da Constituição federal (GASPARINI, 1991; LAZZARINI, 1992; VIEIRA, 2012).

Como as guardas municipais são de criação facultativa, é o interesse local de cada município que vai definir a criação ou não destas estruturas no plano local. Significa reiterar as diferenças existentes em cada localidade, especialmente em relação aos indicadores de violência e criminalidade. Se assim não fosse, inexistiria a faculdade prevista constitucionalmente para a sua criação. As diferenças dos indicadores de (in)segurança pública e do patrimônio municipal, a relevar os gastos usualmente conferidos às terceirizações de guardas armadas, permitem fixar os contornos do interesse local para a criação de guardas municipais.

A reforçar o papel dos municípios no contexto de um Estado federal cooperativo, a Lei 11.150/07, que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas-ci), reforçou o papel insubstituível das municipalidades na execução das suas ações, de forma integrada, além de focar na promoção da cidadania. Também é relevante a Lei 13.022/2014, que disciplina as guardas municipais e que corrobora os posicionamentos aqui esposados, especialmente nesta nova concepção de segurança pública municipal.

Parece que um novo paradigma no campo da segurança pública esteja a exsurgir nesta terra de Pedro Álvares Cabral, para o qual se utiliza a concepção de paradigma de Thomas Kuhn (2001). Ainda encontra-se fortemente enraizada uma concepção de segurança com foco

muito predominante na ordem, via controle e exclusão (FABRETTI, 2014), eminentemente repressiva e centralizada (KRUCHIN, 2013). Há sinais de novas políticas de segurança que superem a ordem – sem abandoná-la – e instem à cidadania, de forma descentralizada, integrada e participativa, com elevado controle e responsabilização (*accountability*). Nesse diapasão, os municípios possuem um importante papel, dentro das suas competências constitucionais.

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA: QUADRO ATUAL DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA E GUARDAS MUNICIPAIS ARMADAS

Busca-se, neste capítulo, perscrutar a atenção dada pelas municipalidades à segurança municipal. Para tanto, definiram-se como foco para a presente pesquisa uma comparação dos dados apontados pelo IBGE Cidades de 2008 e 2012 com os de 2015, a considerar o número de secretarias municipais de segurança e de guardas municipais armadas nos municípios brasileiros, pesquisa feita por meio do acesso às páginas oficiais dos municípios na rede mundial de computadores. Efetiva-se uma análise da administração pública no sentido objetivo, com foco na estruturação administrativa, sem adentrar no mérito e eficiência/eficácia das respectivas políticas. Registra-se, apenas para constar, que a Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação Pública obriga os municípios com mais de 10 mil habitantes a disponibilizarem todas as informações referentes à sua organização administrativa no mundo digital.

Diante do fato de as secretarias de segurança e guardas municipais se encontrarem mais fortemente presentes nos municípios com

mais de 50 mil habitantes, a pesquisa estratificou três categorias populacionais: municípios com mais de 50 mil a 100 mil habitantes; mais de 100 mil habitantes a 500 mil habitantes; e mais de 500 mil habitantes. Comparam-se o número e o percentual de municípios com secretarias de segurança (inclusive aquelas que acumulam outras políticas afins) e que possuem guardas municipais armadas.

Tais informações não deixam de refletir, também, a inserção que as municipalidades brasileiras têm buscado na articulação de políticas de segurança locais. Estruturar órgãos públicos autônomos (como é o caso de secretarias municipais de segurança) para este fim ou órgãos superiores (guardas municipais) demonstra um elevado grau de comprometimento com a elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas municipais de segurança pública, por mais que outras políticas possam ser articuladas, especialmente na atuação preventiva, sem estas estruturas, a utilizar os demais órgãos da municipalidade. Duas tabelas auxiliam na compreensão do que foi exposto.

Em números isolados, observou-se um considerável crescimento no número de municípios com secretarias de segurança (a incluir aquelas que também desempenhem políticas afins). Em números totais, em 2008 eram 175 municípios brasileiros com tais órgãos nas faixas populacionais estudadas, 220, em 2012, e 299, em 2015. De 2008 a 2012 o crescimento foi de 25,7%, de 2012 a 2015 o acréscimo foi de 26,4% e de 2008 a 2015, de 70,8%. Segundo porte populacional, o maior impacto foi observado entre os municípios com menos de 100 mil habitantes, tanto que de 2012 a 2015

Tabela 1 – Número de municípios com órgão gestor de segurança (secretaria municipal), segundo porte populacional Brasil, 2008-2015

Porte populacional	2008	2012	2015
Mais de 50 mil hab. a 100 mil hab. (total de 358 municípios)	55	68	113
Mais de 100 mil hab. a 500 mil hab. (total de 254 municípios)	99	126	150
Mais de 500 mil hab. (total de 39 municípios)	21	26	36

Fonte: IBGE Munic.

o crescimento no número de municípios com secretarias de segurança foi superior a 66,0%, seguido de um acréscimo de 19,0% e 38,4% nas outras duas categorias.

A situação fica mais restrita quando se verificam as guardas municipais armadas. Em números totais, em 2008 eram 98 municípios brasileiros com tais órgãos nas categorias populacionais em comento e 113, em 2015. De 2008 a 2015, o crescimento foi de 15,3%. Segundo porte populacional, o impacto maior se deu na categoria de 50 mil a 100 mil habitantes, tanto que nesse período o número de municípios com guardas armadas cresceu 52,3%, enquanto nas duas outras faixas o acréscimo foi de 1,7% e 15,7%.

Naturalmente, também aumentou o número de municípios nas faixas estudadas, todavia, sem maiores impactos, tanto que em 2008 eram 316 municípios na primeira faixa

populacional, 223 na segunda e 35 na terceira; em 2012, eram 327 (3,3% de acréscimo), 250 (12,1% de majoração) e 38 (8,5% de aumento), respectivamente. Na comparação de 2012 com 2015, o acréscimo em cada uma das faixas foi de 9,4%, 1,6% e 2,6%. Por fim, em dados globais, das três categorias populacionais, eram 574 municípios em 2008, 615 em 2012 e 651 em 2015, o que representou acréscimos de 7,1% (2008 a 2012), 5,8% (2012 a 2015) e 13,4% (2008 a 2015).

Numa avaliação final que leve em conta o crescimento populacional e dos municípios nas faixas populacionais em estudo, observa-se que o número de municípios com órgão autônomo – secretaria de segurança (a aceitar aquelas que associam políticas afins) – aumentou substancialmente. Quanto às guardas municipais armadas, o crescimento também foi constante em todas as faixas e no período compreendido¹.

Tabela 2 – Número de municípios com guarda municipal armada, segundo porte populacional Brasil, 2008-2015

Porte populacional	2008	2015
Mais de 50 mil hab. a 100 mil hab. (total de 358 municípios)	21	32
Mais de 100 mil hab. a 500 mil hab. (total de 254 municípios)	58	59
Mais de 500 mil hab. (total de 39 municípios)	19	22

Fonte: IBGE Munic.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município desfruta um verdadeiro poder municipal na ordem constitucional presente, cimentado no plexo de autonomias decorrentes da repartição constitucional de competências: autonomia política, autonomia auto-organizatória, autonomia administrativa, autonomia legislativa e autonomia financeira. Por consequência, os municípios estão empoderados a elaborar, executar, monitorar e avaliar políticas públicas locais, observados os limites constitucionais.

Diante desse contexto constitucional é que se perscruta a competência municipal para atuar na segurança pública. A resposta é positiva, até mesmo por se tratar de um direito fundamental, a vincular todos os poderes e todos os níveis de poder na Federação. Os municípios podem impulsionar políticas preventivas e repressivas em prol da segurança. Atuar no plano local em políticas de segurança remete,

também, à busca da manutenção da ordem pública, o que tem sido feito há muito pelas polícias administrativas municipais para a tutela dos mais diversos bens tutelados pela ordem jurídica. Também, teleologicamente, conforme o art. 144 da Constituição, a elaboração de políticas de segurança remete à incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado. É nesse campo que advém a possibilidade de criação das guardas municipais.

Naturalmente, não é possível antever competências para a polícia judiciária, própria das polícias civis estaduais e federal. As guardas municipais possuem, expressamente, a competência de zelar pelos bens, serviços e instalações municipais, para o que é possível o uso de armas de fogo, com porte disciplinado pelo Estatuto do Desarmamento. Entretanto, não há como não considerar a possibilidade da realização do policiamento ostensivo e da proteção das

pessoas quando se der em vínculo com a proteção de bens, serviços e instalações municipais, a remeter a um campo mais amplo de atuação, pois seria irrazoável não proteger as pessoas quando estas se encontrassem em perigo. Ruas, passeios, avenidas, praças e parques são exemplos notórios de bens públicos municipais.

Vislumbra-se, outrossim, uma mudança paradigmática no campo das políticas públicas de segurança, seja conceitualmente, seja pragmaticamente. De uma logicidade forjada predominantemente na busca da ordem, via exclusão e controle, fortemente repressiva e centralizada, para uma concepção de segurança pública voltada à promoção da cidadania, integrada, participativa e descentralizada. O Programa Nacional de Segurança com Cidadania e a Lei 13.022/2014, que disciplina as guardas municipais, são exemplos dessa mudança paradigmática.

A fim de melhor compreender esse papel dos municípios, fez-se uma pesquisa para identificar a posição da segurança pública local em 2015, com foco na estruturação da administração pública. Partiu-se do razoável pressuposto de que a existência de secretarias de segurança e guardas municipais armadas representam importantes indicadores de um alto relevo de tais políticas públicas nos municípios com mais de 50 mil habitantes, categorizados em três portes: mais de 50 mil a 100 mil habitantes, mais de 100 mil a 500 mil habitantes e mais de 500 mil habitantes. Em comparação com os dados do IBGE de 2008 e 2012, observou-se o crescimento substancial do número de órgãos superiores – secretarias de segurança (computadas as que associam políticas afins) – em todas as faixas populacionais. O mesmo ocorreu com as guardas municipais armadas, cuja comparação abarca os anos de 2008 e 2015, com crescimento em todas as faixas populacionais, especialmente nos municípios com até 100 mil habitantes.

1. *Registra-se que esta pesquisa faz a comparação com os dados do IBGE de 2008 e 2012. Para facilitar a comparação, utilizaram-se as categorias populacionais da pesquisa do IBGE, na busca de informações atuais. Realizou-se uma pesquisa minuciosa em todos os sites dos municípios das respectivas categorias populacionais a fim de coletar os dados, bem como nas legislações municipais e outras fontes disponíveis nos sites oficiais, de março a julho de 2015. Isso porque em razão da Lei 12.527/2011, todos os municípios com mais de 10 mil habitantes devem disponibilizar essas informações nos seus sites.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2002.
- ALMEIDA, Rosemary de Oliveira; BRASIL, Glaucíria Mota. Formação da Guarda Municipal: uma aventura. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social, v. 4, n. 4, p. 601-628, 2011.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración**. Tomo III. Buenos Aires: J. Lajouane & Cia Editores, 1927.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRANDÃO JUNIOR, Marcos Aurélio; OLDONO, Fabiano. Os limites de atuação da guarda municipal. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**, Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI, v. 4, n. 3, p. 765-780, 3º trimestre de 2013. Disponível em: <www.univali.br/ricc>. Acesso em: 29 jun. 2015.
- BREMAEKER, François E. J. de. **Os Municípios Brasileiros, 2013**. Disponível em: <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- 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.
- BRUNO, Reinaldo Moreira. **Guarda Municipal: criação e funcionamento**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.
- CAETANO, Marcelo. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- 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.
- CORRALO, Giovani da Silva. O Poder Municipal na Elaboração e Execução de Políticas Públicas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 116-130, 2012.
- CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação brasileira**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2014.
- COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1968. v. 5.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Parecer sobre Guardas Municipais na Constituição de 1988. **Polícia Municipal do Brasil**, 12 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.policiamunicipaldobrasil.com/index.php?pg=3&sub=5403>>. Acesso em: 8 jun. 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FABRETTI, Humberto Barrinuevo. **Segurança Pública**. São Paulo: Atlas, 2014.

FÁVARO, Rafael. Uma Perspectiva Diferente da Segurança Pública no Modelo Federativo Brasileiro. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Org.). **O Federalista Atual**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 419-434.

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

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1991.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FILOCRE, Lincoln d'Aquino. **Direito de Segurança Pública**. Coimbra: Almedina, 2010.

GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, v. 671, p. 46-53, 1991.

IBGE. **Perfil dos Municípios brasileiros, 2008**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

IBGE. **Perfil dos Municípios brasileiros, 2012**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KRUCHIN, Mariana Kiefer. Análise da Introdução de um Novo Paradigma em Segurança Pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, p. 40-56, 2013.

KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAZZARINI, Álvaro. A Ordem Constitucional de 1988 e a Ordem Pública. **Revista de Informação Legislativa**, n. 115, p. 275-294, 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176052/000472191.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

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.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica. **Revista de Informação Legislativa**, v. 25, n. 97, p. 133-154, jan.-mar. 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181828>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NOHARA, Irene. **Direito Administrativo**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 13. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

VIEIRA, Thiago Augusto. Município como Partícipe do Sistema de Segurança Pública. **Revista Ordem Jurídica**, v. 5, n. 2, p. 49-71, 2012. Disponível em: <<http://www.acors.org.br/rop/index.php?pg=revista>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo

Giovani da Silva Corralo e Jonathã Kemmerich

A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo

Giovani da Silva Corralo e Jonathã Kemmerich

Resumen

La estructura del poder municipal y las políticas de seguridad: un nuevo paradigma federativo

Este trabajo busca reflexionar sobre la estructura del poder municipal y las políticas de seguridad en un nuevo paradigma federativo. Para ello, se estudia la posición que ocupa el municipio en la Federación brasileña, lo que remite a la comprensión de su autonomía en el campo de las políticas públicas. A continuación, se examinan las políticas de seguridad y las respectivas competencias municipales, en la perspectiva de un nuevo paradigma de la seguridad pública. Por último, se analizan las administraciones de los municipios con más de 50.000 habitantes, en tres franjas poblacionales, para comprobar si ha habido un incremento en el número de secretarías municipales de seguridad y de guardias municipales armados. Se concluye con la competencia del municipio de actuar en la seguridad pública, lo que también se demuestra por el mayor número de órganos locales por actuar en estas políticas públicas.

Palabras clave: Órganos municipales de seguridad. Poder municipal. Políticas públicas. Seguridad pública.

Abstract

The structure of municipal power and safety policies: a new federal paradigm

This study seeks to elucidate the structure of municipal power and safety policies under a new federal paradigm. To this end, the role of the cities in the Brazilian Federation was investigated, elucidating their autonomy in the field of public policies. Subsequently, safety policies and their respective municipal competencies were scrutinized under the perspective of a new paradigm of public safety. Lastly, the administrations of cities with a population of over 50,000 people were analyzed in three population strata to determine whether the number of municipal safety secretariats and armed municipal guards has increased. Results indicated competence of the city to act in public safety, also evidenced by the greater number of local organs available to act in these public policies.

Keywords: Municipal organs of safety. Municipal power. Public policies. Public safety.

Data de recebimento: 20/07/2015

Data de aprovação: 12/12/2015

