

Artigos

Responsabilidade municipal na segurança pública

Rodrigo Pereira dos Santos¹, Adival José Reinert Junior²

¹ Pós-Graduando da UNIBF

² Professor Orientador do Curso de Pós-Graduação da UNIBF

✉ rodrigogm2326@gmail.com

Palavras-chave:

Segurança Pública.
Município.
Guardas Municipais.

Resumo

O presente artigo busca trazer luz à temática referente a ação dos municípios, em especial quanto a atuação das Guardas Municipais, no âmbito da Segurança Pública através de uma revisão da literatura, da legislação pertinente e da Constituição da República de 1988.

1 INTRODUÇÃO

Com o aumento nos índices de criminalidade, cada vez mais a sociedade tem buscado alternativas que contribuam para reduzir não só a criminalidade em si, mas também a sensação de insegurança. Com isso, muitos municípios se utilizam da prerrogativa constitucional contida no artigo 144 §8º, para criarem suas Guardas Municipais.

O ingresso municipal na Segurança Pública levanta muitos questionamentos quanto a legalidade, e/ou sua possibilidade; bem como sobre quais competências estariam adequadas à atuação municipal em Segurança Pública. Na busca pelas respostas a tais questionamentos é natural que se verifique o que dispõe a Constituição da República e as leis infraconstitucionais sobre o assunto.

Mais recentemente, com a entrada em vigor da lei 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) acendeu-se, novamente, questionamentos referentes à atuação municipal na Segurança Pública, mais precisamente, pela ação das Guardas Municipais. Com o advento da Lei 13.675/2018 que institui o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP um novo capítulo foi alcançado e a responsabilidade municipal pela Segurança Pública adquiriu novos contornos.

Afinal é ou não é competência municipal promover ações em Segurança Pública? Este trabalho visa trazer um pouco de luz ao assunto, entretanto sem a pretensão de esgotar as possibilidades de discussão ou entendimento acerca do tema.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Autonomia municipal na Constituição de 1988

Na experiência de divisão geopolítica brasileira, todos os cidadãos moram em primeiro lugar num município, e a partir dessa definição moram, em segundo plano, num estado. Tal concepção destaca a importância do município para a formulação de políticas públicas, bem como as tomadas de decisões acerca

de assuntos que interessam toda a sociedade. Noutras palavras, a vida em comunidade acontece localmente, nas cidades.

A federação brasileira é a união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, os quais, de acordo com o texto constitucional, possuem competências e delimitações estabelecidas pelo constituinte de 1988, a fim de que sejam efetivados os direitos fundamentais e o bem-estar social. (CORRALO, 2006, p.15).

Por esse motivo, CORRALO assevera que:

O município, erigido à condição de ente federado, é a célula estatal que mais próximo se encontra dos anseios e reivindicações da população e que possui a árdua tarefa de executar políticas sociais básicas da maior relevância para o resgate da cidadania. (CORRALO, 2006, p.15).

Se uma decisão interessa ao Brasil, certamente interessa aos estados federados e, por sua vez, interessa aos municípios que em última análise, acaba por interessar aos munícipes, os quais são os principais destinatários das políticas públicas e tomadas de decisões.

A Constituição Federal de 1988 elevou o município a um novo patamar até então nunca visto em outras experiências federativas. Nesse sentido Paulo Bonavides aponta que:

“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 no País com a Carta de 1988”. (BONAVIDES, 1996, p. 314 *apud* MORAES, 2010, p. 283).

Nessa mesma esteira de pensamento, Alexandre de Moraes concorda com Paulo Bonavides e entende que o interesse local é resguardado como superior ao interesse geral, isso porque o interesse geral é a exceção e o interesse local figura como a regra na ordem constitucional de 1988.¹

Com efeito, o constituinte declara no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 que a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Ao dispor a Segurança Pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, surge a possibilidade de uma ressignificação das competências elencadas no aludido capítulo para incluir com maior ênfase a participação municipal nessa empreitada.

É de grande importância verificar que o termo empregado pelo constituinte, isto é, “Estado” em hipótese alguma exclui a participação municipal de implantar, promover, e desenvolver políticas públicas a exemplo do que ocorre com a educação. Nesse entendimento COSTA aponta que:

Encontramos na Constituição Federal de 1988 o termo “Estado” relacionado a outras Políticas Públicas, como é o caso da Educação, conforme o Art. 205 “A educação, direito de todos e **dever do Estado** e da família, [...] visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (grifo nosso) (BRASIL, CFRB, 1988). Nessa definição há um compartilhamento da Política de Educação entre os entes federados, ou seja, há a municipalização da Educação, assim como nas políticas de saúde e assistência social. (COSTA, 2019, p.36).

1 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 303-304

Assim como no exemplo da Educação, a Segurança Pública é dever do município, especialmente considerando que este é verdadeiro ente federativo.

Entender que a vida cotidiana acontece no município, enseja em vincular maior participação local num aspecto social que tem ganhado, cada vez mais, relevância para a população, isto é, a segurança pública. Poder ir e vir sem ser molestado, sem ser tolhido de seus bens ou de sua própria vida é interesse de todos, bem como dever do Estado (no sentido geral), direito e responsabilidade de todos.

Nesse aspecto, não se pode limitar apenas às esferas federal e principalmente estadual uma tarefa de primeira importância. Os municípios estão incluídos na Constituição como entes federados e nesse prisma afigura-se como o Estado e que, portanto, também tem o dever de prover a Segurança Pública.

2.2 competências das guardas municipais conforme a Lei 13.022/2014

A participação municipal em segurança pública pode se dar por muitas formas, desde a manutenção da iluminação pública, conservação de espaços públicos, instalação de câmeras de monitoramento dentre outros, entretanto o principal pilar dessa atividade acontece através da atuação das Guardas Municipais, as quais exercem um papel eminentemente vinculado à Segurança Pública, contudo ainda nos dias atuais enfrentam, de certo modo, dificuldades e até resistências para ter reconhecida sua legitimidade operacional.

O poder público municipal encontra respaldo constitucional para a criação das Guardas Municipais no artigo 144, o qual trata da Segurança Pública, no §8º o qual preconiza: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 1988).

Com o passar do tempo, inúmeros municípios constituíram suas respectivas Guardas Municipais, entretanto a lei que regulamenta as Guardas Municipais só veio em 2014 com o advento da lei federal 13.022 de 08 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

O referido texto legal, encerra qualquer discussão acerca da legitimidade municipal para a atuação municipal na segurança de seus cidadãos por meio das Guardas Municipais, especialmente porque ao definir sua esfera de atuação e suas competências o texto legal é deveras abrangente, senão vejamos:

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.

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 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. (BRASIL, 2014).

Nota-se que ao estabelecer a proteção de logradouros públicos, o legislador, por óbvio, não se refere às vias em si, mas sim aos cidadãos que fazem uso do espaço público. Assim como também, o legislador menciona o atuar, preventiva e permanentemente, para a proteção sistêmica da população. O que não deixa dúvidas quanto ao caráter de proteção não apenas de bens inanimados, mas verdadeiramente das pessoas.

2.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5156

Em recente decisão de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5156, cujo relator fora o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, a FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS – FENEME questionou a legitimidade para a atuação das Guardas Municipais. Tal questionamento tem como base diversos dispositivos da lei federal 13022/2014 – que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

No pedido a autora arrazoa que:

A legislação impugnada alterou a natureza das guardas municipais, invadindo as competências das polícias militares, civis e federais, dentre elas a proteção preventiva dos municípios, a repressão de infrações penais e administrativas e a pacificação dos conflitos sociais.

Argumenta que com o advento da lei a guarda municipal deixa de ser um serviço de vigilância patrimonial e passa a exercer, concomitantemente, as funções das polícias militares e do corpo de bombeiros, bem como de gestora da segurança pública. (BRASIL, 2020).

Em Síntese os dispositivos questionados, dentre outros, vão do artigo 2º ao 5º e também o artigo 12 do referido diploma legal. Entende que a CF/88 adotou o modelo de federação e que além de violação a dispositivos constitucionais, o estatuto padece de vício de iniciativa, porquanto não compete a União legislar sobre Guardas Municipais.

Na decisão, o relator entende que na verdade carece de vício de iniciativa a ação da FENEME, uma vez que ela representa apenas parcela dos militares, a saber os oficiais, e que dessa maneira não poderia propor tal ação.

O relator, indeferiu o pedido sem entrar no mérito, porém quanto esse convém mencionar o parecer do Congresso Nacional quanto às sustentações e pedidos formulados pela parte autora:

O Congresso Nacional, por sua vez, manifestou-se pela improcedência da ação e pela constitucionalidade integral do dispositivo impugnado, uma vez que fora observado com rigor o disposto no art. 144, §8º, da Constituição Federal. (BRASIL, 2020).

Através dos diversos órgãos consultados e, em especial, ao Congresso Federal não resta dúvidas de que o Brasil vivencia uma transformação de pensamento concernente ao pensar em Segurança Pública.

2.4 Sistema Único de Segurança Pública

No dia 11 de junho de 2018 entrou em vigor a lei federal 13.675 o qual dentre outras coisas Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, bem como cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); ainda institui o Sistema Único de Segurança Pública.

O advento da referida lei reforça a urgência de ações que não só organize a Segurança Pública, mas também traga efetividade e eficiência na prestação do serviço público. Mostra também que a população, de modo geral, visualiza a Segurança Pública como uma área sensível e importante que carece de reformulações que garantam sua eficácia.

No que concerne às Guardas Municipais a lei 13.675/2018 estabelece em específico que:

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica. (BRASIL, 2018)

Fica estabelecida a Guarda Municipal como órgão estratégico integrante do SUSP e que deve trabalhar em conjunto com os demais integrantes para a redução da criminalidade. Inclusive, com a promoção de ações que efetivem o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os órgãos policiais

federais, estaduais, distrital e as guardas municipais, promovidas pelo Ministério da Segurança Pública. (BRASIL, 2018)

O parágrafo 4º da referida lei, estabelece que, além dos entes federativos, os municípios serão responsáveis pelos respectivos programas, ações e projetos de segurança pública com liberdade de organização e funcionamento. Desse modo, não resta dúvidas quanto a inteira necessidade de serem os municípios responsáveis por promover a Segurança Pública no âmbito de suas respectivas circunscrições.

A partir da lei 13.675/18 torna-se aparente a elevação das Guardas Municipais a um novo status, que fortalece a sua legitimidade para sua atuação, bem como destaca a responsabilidade dos municípios para com a segurança de sua população. Uma incumbência que deixa cada vez menos de ser facultativa a partir de uma decisão política para se tornar uma demonstração de real comprometimento do ente federado para com os cidadãos.

3 METODOLOGIA

Para desenvolver esse trabalho foi utilizada como metodologia a pesquisa bibliográfica, a consulta na legislação pertinente, bem como uma análise de jurisprudência relacionada ao caso.

A pesquisa bibliográfica consubstancia-se na busca de informações, sobre um determinado problema de pesquisa, na literatura existente. Significa promover uma varredura para encontrar o que já existe publicado sobre o respectivo tema problema. (MACEDO, 1994, p.13).

Pode ser entendida em dois conceitos: sentido amplo e sentido restrito. Num sentido amplo entende-se como um planejamento global-inicial para a identificação, localização e obtenção de documentos pertinentes ao tema, somando-se a isso a elaboração de temas e subtemas. (MACEDO, 1994, p.13).

Já num sentido restrito, Macedo (1994, p.13), entende que a busca e a seleção de documentos relativos ao tema e o seu fichamento para posterior utilização como na utilização do material referenciado para identificação ou mesmo na bibliografia final.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da fundamentação realizada, evidenciou-se que o dever de salvaguardar o cidadão também é dever da municipalidade, especialmente a partir da premissa de que todos moram, em primeiro lugar, no município e desse modo o primeiro contato do indivíduo com a figura estatal ocorre a nível local.

Ainda, consoante a análise do texto constitucional, pode-se verificar que, mesmo que para alguns o termo “Estado” não se aplique aos municípios, não se pode negar, no entanto, que ao tratar a Segurança Pública como direito e responsabilidade de todos, inegavelmente engloba-se o município.

O autor Costa (2019, p.36) defende que o termo Estado, no que diz respeito à Segurança Pública, é compartilhado entre todos os entes federados, a exemplo do que ocorre com a saúde. Nesse sentido, apresentando um prisma diferente do que comumente se entende quanto à atribuição de promoção da Segurança Pública, em especial no que concerne às Guardas Municipais.

Corroborando com o pensamento de Reginaldo Nascimento da Costa, verifica-se o posicionamento de Corralo (2006, p.15) ao destacar que o município é o ente federativo que está mais próximo do cidadão. Da mesma maneira entende Alexandre de Moraes (2010, p. 283) quando afirma a superioridade do interesse local, ao interesse geral, visto que o interesse local é a regra e o interesse geral é a exceção.

A partir da entrada em vigor da lei 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) e da lei 13.675/2018 (Sistema Único de Segurança Pública – SUSP), pode-se perceber uma mudança de paradigma, já que a primeira legislação aponta como atribuição das Guardas Municipais o policiamento *latu sensu* (sentido amplo) corroborando para tal pensamento as atribuições previstas no artigo 5º do referido diploma legal, especialmente os incisos III e XIII. No que diz respeito à lei que institui o SUSP, o artigo 9º é incisivo ao estabelecer as Guardas Municipais como integrantes operacionais do SUSP.

5 CONCLUSÃO

Embora a criação de Guardas Municipais pelos governos locais seja facultativa, não se pode dizer o mesmo do ponto de vista da responsabilidade dos municípios pela Segurança Pública em Geral, pois cuidar da segurança não se resume apenas em criar Guardas Municipais, uma vez que ao garantir iluminação, conservação de espaços públicos, etc. também são medidas que influenciam na qualidade de vida, bem como na Segurança Pública.

Se por um lado a Segurança Pública não está adstrita a criação de Guardas Municipais, por outro ela tem tudo a ver com a referida criação, pois é na Guarda Municipal que as prefeituras exercem mais ativamente intervenção no meio social a fim de proporcionar segurança.

As Guardas Municipais são estruturas que ao longo do tempo tem demonstrado cuidado e zelo pelo trato com o cidadão, e quanto ao desempenho de suas funções tem alcançado cada vez mais legitimidade para atuar preventivamente no combate à criminalidade e a violência.

A partir do Estatuto Geral das Guardas Municipais, uma nova ótica foi lançada quanto às suas funções e competências. Embora não esteja expressamente no Caput do artigo 144 da Constituição da República de 1988, ao ser enquadrada no Sistema Único de Segurança Pública como integrantes operacionais seu posicionamento como órgão de Segurança Pública alcançou considerável robustez, assim como sólida segurança jurídica para sua atuação.

Desse modo, é incontestável que os municípios detenham considerável parcela de responsabilidade na condução da Segurança Pública, e que neste sentido, não devem eximir-se de assumi-la plenamente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Lei 13.022, de 08 de agosto de 2014. **Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em 03 ago. 2020.

BRASIL. Lei 13.675, de 11 jun. 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. **Portal da Legislação do Governo Federal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em 03 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5156**. Requerente: Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais – FENEME. Requerido: Presidente da República. Relator: Gilmar Mendes, Brasília. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4618655>. Acesso em 03 ago. 2020.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município:** Autonomia na Federação Brasileira. Curitiba: Juruá, 2006. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=TL7zgW5ZQnMC&printsec=frontcover&dq=munic%C3%Adpio&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiOkYz88_jrAhU_HbkGHbURCOgQ6AEwAXoECAMQA#v=onepage&q=munic%C3%Adpio&f=false. Acesso em: 21 set. 2020.

COSTA, Reginaldo Nascimento da. **Guarda Municipal:** Uma Questão de Segurança Pública. Rio de Janeiro: Bonecker, 2019. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=XYG_DwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=guardas+municipais+seguran%C3%A7a+p%C3%Bablica&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjeisWdsvnrAhUGJrkGHR1ZCEsQ6wEwAXoECAUQAQ#v=onepage&q=guardas%20municipais%20seguran%C3%A7a%20p%C3%Bablica&f=true. Acesso em: 21 set. 2020.

MACEDO, Neusa Dias de. **Iniciação à Pesquisa Bibliográfica:** Guia do Estudante para a fundamentação do trabalho de Pesquisa. 2.ed. São Paulo: Edições Loyola, 1994. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=2z0A3cc6oUEC&pg=PA13&dq=pesquisa&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKE-wiqlYbV4fbrAhV3E7kGHcloCu8Q6AEwA3oECAQAQ#v=onepage&q&f=true>. Acesso em: 20 set. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 25.ed. São Paulo: Atlas, 2010.