

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DIREITO**

**Richard Rodrigo da Silva Fagundes**

**O Município e a segurança pública: a necessidade da intervenção do município na  
segurança pública**

**Juiz de Fora  
2016**

**Richard Rodrigo da Silva Fagundes**

**O Município e a segurança pública: a necessidade da intervenção do município na  
segurança pública**

Trabalho de Conclusão de Curso Apresentado  
como requisito para obtenção de grau de  
Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito  
da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador: Professor Doutor. Vicente Riccio.

**Juiz de Fora**

**2016**

**Richard Rodrigo da Silva Fagundes**

**O Município e a segurança pública: a necessidade da intervenção do município na  
segurança pública**

Trabalho de Conclusão de Curso Apresentado  
como requisito para obtenção de grau de  
Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito  
da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Aprovado ( )

Reprovado ( )

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Vicente Riccio - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professor Mestre Álisson de Almeida Santos - Avaliador

Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professor Mestre Alexandre Silva de Souza- Avaliador

Universidade Federal de Juiz de Fora

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente aos meus professores, principalmente ao meu orientador, pois sem o empenho deles eu jamais chegaria até aqui. A minha família, aos meus amigos e a todos os funcionários da Universidade Federal de Juiz de Fora, que todos os dias nos auxiliam em nosso estudo.

"Quem combate monstruosidades deve cuidar para que não se torne um monstro. E se você olhar longamente para um abismo, o abismo também olha para dentro de você."

Friedrich Nietzsche

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é discutir as possíveis possibilidades de intervenção do município nas políticas de segurança pública. Essa possibilidade é analisada a partir do estudo do contexto social, da necessidade dessa intervenção e das experiências de alguns municípios nessa área. Partimos de uma interpretação do sistema jurídico como um todo, na produção de políticas baseadas na intersetorialidade pode ser definida como a articulação de saberes e experiências que propiciam ao planejamento, realização e avaliação de políticas, programas e projetos condições para alcançar resultados em situações complexas. O objetivo é analisar de que forma os desafios da segurança pública no âmbito municipal frente a crescente violência que se apresenta nas áreas urbanas, seus limites e suas potencialidades. Em especial, será analisada a maneira como algumas cidades têm lidado com esse problema, analisando a constitucionalidade da implementação de guardas municipais e as outras forma que os municípios têm encontrado para enfrentar a violência dentro dos seus limites. As experiência, análises e soluções são apontadas dentro de uma perspectiva a implementação de política pública de forma intersetorial e com participação de todos os entes da federação e da sociedade civil organizada.

Palavras-chave: segurança pública. Guarda municipal. Constitucionalidade.

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>07</b>
<b>1 - Contexto da violência no Brasil, mortes violentas urbanas .....</b>	<b>09</b>
<b>2 - A segurança e Ordem Pública.....</b>	<b>14</b>
<b>3 - Competência dos municípios: legislativo municipal .....</b>	<b>17</b>
<b>4- A constitucionalidade das guardas municipais.....</b>	<b>20</b>
<b>5 - Outras formas de os municípios lidarem com a segurança pública.....</b>	<b>24</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>31</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>33</b>

## INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990 a violência urbana passou a figurar de forma mais intensa nos debates sobre a política de segurança pública nas administrações municipais. Nesse momento os municípios buscaram sistematizar ações para reduzir a crescente violência que os atingia. Tais ações, com o objetivo de reduzir a violência e a criminalidade no âmbito dos municípios, passaram a ser registradas com maior intensidade a partir do ano 2000.

Destacamos nesse contexto de violência a mudança no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 que possibilitou a muitos municípios, segundo entendimento construído, criar guardas municipais na tentativa de dar respostas às demandas sociais por segurança, auxiliando os estados federados.

Neste trabalho abordamos o problema da violência urbana no âmbito da política municipal, tentando compreender como ela tem sido enfrentada, quais os erros e acertos, na busca por experiências municipais que possam guiar a implementação de políticas públicas de segurança no âmbito municipal.

Entendemos que para adentrar no problema da segurança pública no âmbito municipal é necessário, primeiramente, compreender qual é o papel do município nesse contexto. É fundamental compreendermos o município como o lócus do cidadão, sendo o munícipe uma rica fonte de informação para reconhecimento do território em que se pretende implementar uma política e sua adequada estratégia regionalizada, pois o município é parte do desenvolvimento de sua cultura, de sua vida e é nele que encontraremos as causas do problemas e as prováveis soluções. É, portanto o município o ponto de partida do estudo que iremos realizar, pois é nele que se encontram os problemas de segurança, é nele que a violência está presente.

Procuraremos verificar como os estados-membros e a união têm agido em relação às políticas de segurança pública feitas pelos municípios, se o legislativo federal tem legislado nesse sentido e qual leitura este tem feito em relação a esse problema. Procuraremos verificar também quais têm sido os entendimentos do

Supremo Tribunal Federal nesse sentido, as súmulas e julgados sobre o tema, principalmente em relação às criações de guardas municipais armadas.

Outro aspecto que iremos abordar também é a capacidade que os gestores municipais, estaduais e federais têm para articular políticas de segurança pública em harmonia entre os poderes, os entes da federação e as entidades civis organizadas.

Para tais demonstrações buscaremos pesquisar e relatar exemplos que demonstrem como o município tem articulado e como ele pode articular recursos disponíveis para identificar, organizar e planejar, a partir dos saberes e experiências disponíveis, uma política de segurança pública que proporcione a melhor solução para seu problema específico de segurança.

Portanto, esse trabalho pretende demonstrar alguns dos principais desafios na implementação de políticas públicas de segurança, as soluções encontradas pelos municípios, como elas têm sido executadas e quais práticas deram ou não resultados positivos. Investigaremos como tais práticas têm sido feitas, se por meio de articulação entre os setores, os entes da federação, a sociedade civil organizada e se sua execução tem se dado por meio de um trabalho intersetorial articulado pelos municípios.

Assim tendo como pano de fundo a articulação e ações dos municípios na área de segurança pública, discutiremos as questões constitucionais relacionadas às políticas municipais de segurança e quais os principais desafios enfrentados pelos gestores municipais em relação a execução de tais políticas. Abordaremos a relação entre os poderes, entre os entes da federação e a sociedade civil na elaboração e execução de políticas públicas de segurança no âmbito municipal, na busca por soluções viáveis e constitucionais.

## **1. CONTEXTO DA VIOLÊNCIA NO BRASIL, PRINCIPALMENTE RELATIVO ÀS MORTES VIOLENTAS URBANAS**

Antes de nos aventurarmos por terreno tão denso e complexo na busca pelo caminho que nos indicará qual é ou poderia ser o papel dos municípios no âmbito da segurança pública, especificamente; torna-se necessário atermo-nos, inicialmente, aos últimos dados que a falta de uma política articulada de segurança pública tem gerado nos últimos anos.

É importante compreender os desafios aos quais os municípios se submeterão caso ousem enveredar na busca de soluções para o problema da violência urbana. Em nosso entendimento esse é uma caminho inevitável, se tratando, portanto, não mais de uma opção, mas uma necessidade, pois a cada dia cresce mais as demandas da população por mais segurança.

A população; muitas vezes, influenciada por parte da grande mídia que não promove um debate aprofundado em relação à violência, sem uma reflexão mais séria; clama por leis mais duras e mais rígidas que, de acordo com a crença midiático-popular, resolverá o problema da violência que tanto aflige a sociedade brasileira. Assim, é fundamental compreender a situação em que nos encontramos nesse sentido para posteriormente pensarmos nas soluções para reduzirmos gradualmente a violência no Brasil, principalmente naquilo em que os municípios podem contribuir.

Ater-nos-emos inicialmente aos dados e análise do relatório do Mapa da Violência que aponta dados muito graves em relação a violência no Brasil, principalmente no que tange sua persistência, e, em alguns casos, seu avanço. Essa realidade preocupante pode ser verificada através de números e dados apresentados pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) em 13 de maio de 2015, sendo este o mais recente relatório a mapear a violência no Brasil.

De acordo com o autor do relatório, o sociólogo Júlio Jacobo Waiselfisz (2014), historicamente falando, o documento apresenta o maior número de vítimas já

registrado nesse tipo de mapeamento no Brasil. Para Jacobo este estudo revela um preocupante crescimento da violência e problemas com a segurança que guardam uma estrita relação com a organização social nos centros urbanos. Ressalta também que este fenômeno vem sendo observado na América e no mundo:

Em estudos anteriores, demonstramos que o contínuo incremento da violência cotidiana configura-se como aspecto representativo e problemático da atual organização da vida social, especialmente nos grandes centros urbanos, manifestando-se nas diversas esferas da vida social. A questão da violência e sua contrapartida, a segurança cidadã, têm-se convertido em uma das principais preocupações não só no Brasil, mas também nas Américas e no mundo, como alertam diversos documentos de organismos internacionais e pesquisas de opinião pública. Desde o fim do século passado, assistimos a uma profunda mudança nas formas de manifestação, de percepção e de abordagem de fenômenos que parecem ser características marcantes da nossa época: a violência e a insegurança. Como assevera Wieviorka “mudanças tão profundas estão em jogo que é legítimo acentuar as inflexões e as rupturas da violência, mais do que as continuidades”. (WAISELFISZ, 2014, P. 15).

No Brasil esse quadro tem se mostrado persistentes e crescentes e a concentração da violência nos centros urbanos brasileiro. De acordo com dados oficiais, levando em consideração apenas os números de 2012, foram registrados no Brasil 40.077 homicídios por armas de fogo, o que representa 116 mortes por dia, computando apenas os vitimados por armas de fogo. Esse número expressivo e permanente ainda continua a crescer, apesar de leis do desarmamento, sem entrar no mérito de sua efetividade, uma vez que isoladamente, não seria adequado neste estudo medir seus impactos na diminuição do crescimento dos homicídios por armas de fogo apontado pelo mesmo relatório.

Também nos preocupa ainda mais os dados do estudo que apontam como a maior vítima da violência o jovem, principalmente o jovem negro, morador de periferia nos grandes centros urbanos:

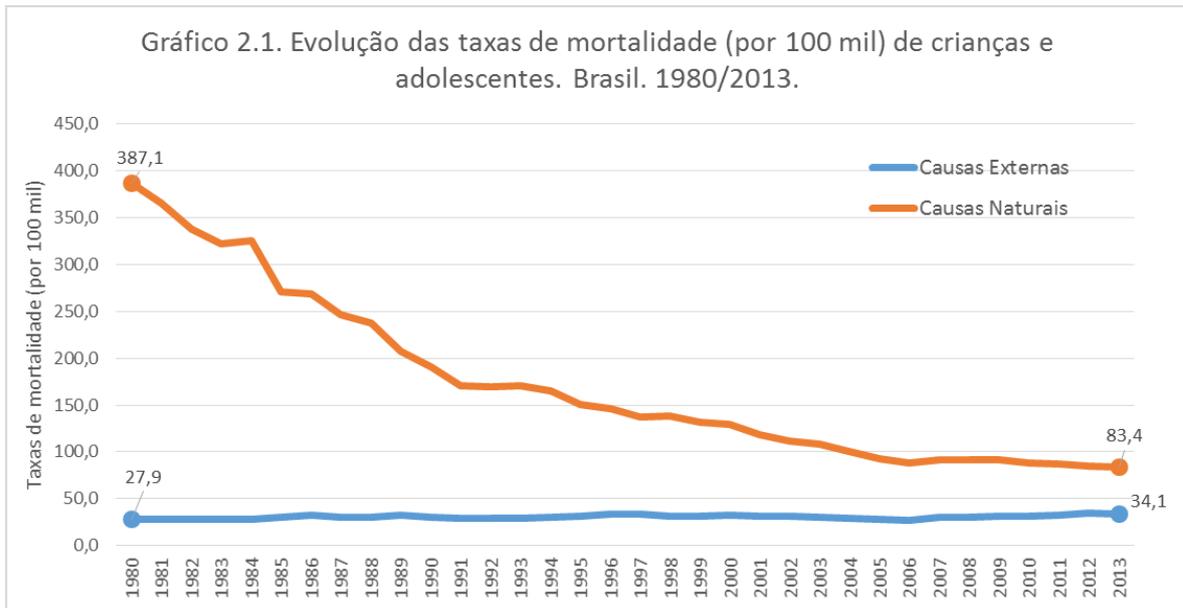
Como mostra o diagnóstico, os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do SIM/Datasus do Ministério da Saúde mostram que mais da metade dos 52.198 mortos por homicídios em 2011 no Brasil eram jovens (27.471, equivalente a 52,63%), dos quais 71,44% negros

(pretos e pardos) e 93,03% do sexo masculino. (WASELFISZ, 2014, P. 9).

Esses números além de promover grandes perdas pessoais e familiares, é também um grande prejuízo econômico para o país, Já que a maioria das vítimas dessa violência está em uma faixa etária produtiva e poderia estar produzindo riquezas para o país e para a população em geral. Ou seja, enquanto alguns países desenvolvidos sofrem pela falta de mão de obra em idade produtiva em função do envelhecimento das suas populações, no Brasil nós deixamos, em função de políticas de segurança ineficientes, uma grande parcela da população jovem brasileira ser vitimada fatalmente pela violência urbana, gerando perdas inestimáveis para o país, para a sociedade e maiores e mais duras perdas para suas famílias.

Essa realidade fica evidente quando comparamos as mortes naturais na faixa etária de 0 a 19 anos que vem caindo drasticamente desde 1980, ano em que se iniciou o mapeamento da violência, e as mortes causadas pela violência urbana neste mesmo período. Verificamos segundo que as mortes por causas naturais já não ocupam mais os primeiros lugares nas preocupações sociais. É claro que isso se deve também ao avanço da medicina e do acesso da população ao serviço de saúde e a medicamentos, entretanto por outro lado e em sentido contrário, verificou-se que ao comparar com as mortes causadas por fatores externos, principalmente as das vítimas da violência urbana; ficam claros os motivos que levam a população a clamar pela por políticas para solucionar esses problemas e nos instigam a procurar soluções, pois enquanto as mortes naturais diminuíram, as mortes em decorrência da violência urbana aumentaram como demonstram o relatório de estudo feito pela UNESCO, que mapeou a violência:

A esperança de vida da população brasileira cresceu significativamente nas últimas décadas em função dos avanços na qualidade de vida, na medicina e na cobertura das instituições de saúde. Também entre as crianças e adolescentes, na faixa de 0 a 19 anos, a mortalidade cai rapidamente: entre 1980 e 2013, as mortes por causas naturais passam de 228.485 para 53.852, forte queda de 76,4%. Na contramão da história, as mortes por causas externas crescem de forma lenta e contínua ao longo do período: passam de 16.457 em 1980 para 22.041 em 2013; aumento de 33,9%. O Gráfico 2.1 ilustra essa evolução em forma de taxas por 100 mil crianças e adolescentes: Essas perdas por uma lado tem consequências mais drásticas, uma vez que seu persistente. (WASELFIS, 2014.).



Fonte: Mapa da Violência 2015. Adolescentes de 16 e 17 anos do Brasil.

Ainda é possível verificar no mesmo estudo que a mortalidade por causas externas teve o índice empurrado para cima principalmente na pelas mortes ocorridas na faixa etária de 16 e 17 anos, ou seja, por adolescentes em idade escolar ainda. Dentre essas mortes por causas externas os homicídios têm papel central chegando a representar 46% do total de óbitos de jovens em 2013, o que indica um crescimento absurdo de 372,9% em relação ao ano de 1980, ano do primeiro levantamento.

O estudo nos apresenta um quadro de quase 1 milhão de mortos por armas de fogo em 32 anos da sequência do estudo do Mapa da Violência, são 880.386 pessoas que morreram por disparo entre 1980 e 2012 no Brasil e, dentre essas, 747.760 foram assassinadas. Assim podemos verificar o crescimento de 387% até 2012. Já a população brasileira neste mesmo período cresceu 61%, a título de comparação.

Diante de tais dados seria impossível imaginar que os governos municipais iriam permanecer de braços cruzados frente uma legítima demanda social muito ligada aos municípios e que, certamente, é de responsabilidade de todos os entes da federação. Tais dados mostram o desequilíbrio na taxa de mortalidade por homicídio que tem se perpetuado e, que nos últimos anos vem crescendo, e, portanto, exigem dos futuros governos municipais iniciativas e esforços redobrados

no sentido de ampliar políticas que articulem as várias áreas da gestão para o enfrentamento e contenção da violência na busca pela harmonia social nas cidades através de uma política que amplie o entendimento de sua atuação no âmbito da segurança nos municípios de forma plural agregando diversos setores e atores sociais.

Mas como poderia os municípios gerar políticas nesse sentido, uma vez que por determinação da Constituição Federal no seu artigo 14, a segurança pública é dever dos Estados, uma vez que cabe a estes a função de organizar as polícias encarregadas da prevenção e repressão à criminalidade?

## 2. A SEGURANÇA E A ORDEM PÚBLICA

O artigo 144 da Constituição Federal determinou que o direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível e deve ser garantido mediante a implementação de políticas públicas, sendo dever do Estado, impondo a este a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço.

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

Como visto, no *Caput* do artigo 144, a Constituição atribui ao Estado o dever de zelar pela segurança, mas não reserva apenas a este a responsabilidade por zelar por ela, uma vez que ainda neste mesmo artigo diz que esta é responsabilidade de todos. Este mesmo artigo restringe ao seu exercício, a finalidade de manter a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Entretanto o termo ordem pública deve ser adequadamente entendido para a correta interpretação deste artigo. Num apanhado histórico verificaremos que o termo ordem pública não é novo, já no direito romano correspondia ao *mores*, sendo a '*moris populi romani*' controlada por um sensor que detinha o poder repressivo. Posteriormente esse poder repressor passa a ser um instrumento do Estado para intervir nas atividades humanas, principalmente no "Welfare State" ou Estado do Bem-Estar Social.

Atualmente o termo tomou relevância de conceito jurídico e segundo Paulo Furtado (1977, p. 132), é um conceito jurídico definido como "a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam". Assim sendo podemos interpretar hodiernamente o conceito de ordem pública como a situação de tranquilidade social. Sendo a ordem uma ideia de equilíbrio estático enquanto a segurança uma ideia de contenção do desequilíbrio e, portanto, dinâmica.

Estando este dois conceitos interligados, sendo um, a segurança, uma forma de garantir a preservação da outra, a ordem. Dessa forma o conceito de segurança se amplia podendo ser entendido como toda medida que possa garantir a ordem dentro da legalidade e de acordo com a previsão constitucional. Nesse sentido a segurança para manter a ordem vai além da simples coerção e repressão até hoje preferida como forma de manutenção da ordem nos meios políticos, talvez mesmo em função de sua repercussão imediata e midiática.

Nessa linha a segurança evita o comprometimento da ordem como nos diz Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1991, p. 138):

[...] meio de preservação contingencial da ordem pública contra manifestações ou desordem e, principalmente, preservação permanente das corretas atitudes da população diante dos valores da ordem – como condição existencial da sociedade e de seu desenvolvimento.” (MOREIRA NETO, 1991, p. 138)

Importante também salientar que a ordem pública, além de legal deve ser legítima, ou seja, o governante deve buscar estabelecer a ordem em acordo com a comunidade na qual se insere, de forma democrática, formando laços legitimadores da sua presença e permanência. Isso tornará sua intervenção mais efetiva, uma vez que a proximidade irá ser um fator de equilíbrio e este não será mais entendido como elemento estranho, mas como parte legitimadora e garantidora dos valores daquela comunidade.

Essa intervenção não pode se dá apenas através da forças repressoras, deve se feita de forma mais ampla e participativa. Para isso é necessário que os agentes do poder público tenham um novo entendimento de seu papel e de sua intervenção. Ainda que a intervenção seja policial, sua atuação pode ser entendida como repressiva, mas não contra as comunidades como um todo, e sim contra o mal que aflige tais comunidades e os valores democráticos que devem estar a frente de qualquer atuação do Estado, seja ele repressor ou educador. Portanto, mesmo a atuação da polícia, que é célula do governo, deve ter maior contato com as comunidades nas quais atuam fixando-se de forma estratégica de modo que faça parte da recuperação das condições de vida dos bairros e da cidade. Ou seja, toda ação do estado dever ser em defesa das pessoas e deve ter natureza educadora, uma vez que são coordenadas por aqueles que devem liderar a aplicação dos

valores democráticos, constitucionais e sociais; como nos afirma Luiz Eduardo Soares:

Educação para a cidadania é o remédio, mas esse tipo de formação só existe em grande escala quando se torna parte nuclear do processo educacional e quando a educação de qualidade é acessível a todos. Outro ingrediente importante é o papel dos liberais. Infelizmente, quase não houve, nem há, liberais no Brasil. Nossos liberais apoiaram a escravidão e as ditaduras. Hoje, são proibicionistas, justificam a violência policial e toleram nosso sistema penitenciário. Resumem seu liberalismo à economia, mesmo assim apenas enquanto seus interesses não estão em risco. Caso contrário, fogem do mercado e se escondem sob as asas do BNDES. A maioria de nossos liberais pensa que direitos humanos é bandeira da esquerda — mesmo que os teóricos da esquerda a considerem liberal e só a aceitem taticamente, como recurso provisório para acumular forças e isolar “os inimigos de classe”. Enquanto não houver um centro ideológico-político liberal, que abrace as causas que deveriam ser as suas, como a equidade, enquanto a crítica à violência policial permanecer monopólio da esquerda, o destino das denúncias será o gueto, o isolamento político e a impotência para promover mudanças. E a brutalidade institucionalizada contra negros e pobres persistirá, pulverizando a lealdade popular ao Estado democrático de direito. (SOARES, 2015)

Assim, caberá aos entes públicos estabelecer em suas políticas de forma a promover os valores democráticos modificando a cultura de enfrentamento, tão em vigor em nossa sociedade. Para isso será necessário mudar os padrões de educação em todos os níveis na busca de uma educação para a cidadania, uma educação que faça o cidadão entender os processos políticos e seu papel, seja ele como policial, médico, professor, advogado, políticos, líder comunitários ou simplesmente um cidadão.

### 3. COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS: LEGISLATIVO MUNICIPAL

A Constituição Federal de 1988 ao definir sobre a competência legislativa do município refere-se ao interesse local em seu artigo 30, inciso I, quanto a esse termo Tauil (2006) argumenta que “Ao definir-se ‘interesse local’ sobre o primado da predominância do interesse local, não resta dúvida que a competência dos Municípios se destaca sobre os demais entes políticos, levando em conta o fato de que é no Município que se vive”. Ainda em relação ao mesmo termo, e também sobre a autonomia que ele implica ao município, Berwig (2012) acrescenta:

Isso significa que o município tem ampla gestão político-administrativo, através da legislatura e da concretização dos interesses locais. É uma autonomia política, administrativa e financeira. A autonomia política consiste na eleição direta de seus dirigentes — agentes políticos; a autonomia administrativa corresponde ao exercício do poder de polícia municipal, à prestação de serviços públicos e à concretização de obras e ao atendimento de necessidade da coletividade; a autonomia financeira corresponde à capacidade de estabelecer e receber dos habitantes os tributos estabelecidos por competência constitucional. (Berwig, 2012)

No entendimento desses autores, o Município possui a autonomia, porém, tal autonomia é delimitada pelas competências que lhe são atribuídas pela Carta Magna e as delimitações do pacto federativo, o que deixa claro não ser uma competência absoluta, mas relativa. Para Berwig (2012) “o município detém a autonomia para legislar sobre o interesse local e concretizar suas disposições respeitadas às disposições obrigatórias decorrentes do próprio ordenamento jurídico nacional”.

Gilmar Mendes (2009) também deixa claro que a autonomia do município é relativa no sentido em que esta limitada pelos princípios constitucionais e ainda acrescenta-lhe como limitador a Constituição Estadual, fortalecendo a ideia do pacto Federativo como limitador da autonomia dos Municípios:

Aos Municípios reconhece-se o poder de auto-organização, o que significa reconhecer-lhes o poder constituinte, expresso nas leis orgânicas, limitadas tanto por princípios da Constituição Federal como pela Constituição Estadual, nos termos do artigo 29 da Constituição Federal. (MENDES, 2009, p. 871)

Acrescenta ainda exemplo em que tal limitação já foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal e se encontra sumulada:

É lógico que a legislação municipal, mesmo sob o pretexto de proteger interesses locais, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto de súmula 646. (MENDES, 2009, p. 871)

A partir dessas reflexões passamos a analisar a competência dos municípios, explicitamente prevista no artigo 30 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

É neste artigo que os âmbitos de atuação legislativos e administrativos são delimitados. Podemos destacar as competências enumeradas no caput do artigo e seus incisos, sendo que os incisos I do artigo 30 da Carta nos apresenta as possibilidades de o Município legislar sobre assuntos de interesse local. Não há, hodiernamente, a possibilidade de não entender a segurança de seus moradores como interesse não local, ainda que seja também interesse dos estados e da União. Por isso esse inciso nos autoriza entender que a constituição permite aos municípios legislar, nos limites legais, sobre segurança pública. Essa autorização ainda ganha força e mais legitimidade na medida em que é reforçada pela súmula 645 do Supremo Tribunal Federal que diz “Competência legislativa. Município. Horário de funcionamento de estabelecimento comercial. Súmula Vinculante 38/STF. (CF/88), art. 30, I.”.

No inciso II do artigo 30 da Constituição Federal também há a autorização para que os municípios, de forma complementar a legislação estadual e federal no que couber, possam, através de seu legislativo, criar leis naquilo em que entender que a legislação estadual e federal não encampou em sua completude segundo as necessidades locais, mais uma vez a possibilidade de legislar para legislativo Municipal.

Ainda no mesmo artigo, em seu inciso VIII, suscita que o município pode “VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;” (CF/88); essa autorização parece, inicialmente, não se relacionar com a segurança, mas se mostrou um eficaz instrumento para combater os homicídios na cidade de Diadema, uma vez que após lei que instituía limitação administrativa, instituída pela Câmara Municipal, determinando limites no horário de funcionamento dos bares,

uma vez que dados apontavam para incidência de homicídios nas proximidades desses estabelecimentos e em determinadas horas. Tal medida provou-se eficaz, uma vez que posteriormente a sua eficácia diminuiu-se a incidência de homicídio no Município (RICCIO, 2004).

Em relação ao Inciso IX, do artigo 30 da Constituição Federal, este também prevê a possibilidade de o município agir em relação a segurança. Talvez esse seja a autorização constitucional mais recorrida ultimamente pelos municípios para legislar naquilo que se refere à segurança pública. O referido inciso diz: “IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.” Como percebemos tal inciso atribui ao poder legislativo Municipal a possibilidade, de em função da defesa de seu patrimônio, instituir leis para garantir tal segurança.

Também corrobora neste sentido o artigo 144, §8º a Constituição Federal de 1988, que diz:

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

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

Entretanto há de se ressaltar que, apesar de muito recorridos pelos poderes municipais, principalmente dos grandes centros urbanos, tanto o inciso IX do artigo 30 quanto o parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal dão ao município a possibilidade de criar guardas municipais; mas não para fins de segurança pública e sim para a segurança patrimonial. Ainda assim a criação de guardas municipais tem se multiplicado pelo país e muitas ações de inconstitucionalidade tem chegado ao Supremo Tribunal Federal para que este se posicione.

#### 4. A CONSTITUCIONALIDADE DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Com a mudança do artigo 144 da Constituição da República e com base em seu artigo §8º, muitos municípios buscaram auxiliar o estado-membro em relação à segurança pública. Como medida principal os municípios criaram as guardas municipais, para que pudessem resolver os problemas de segurança, principalmente naquilo que se revelavam como demanda da população local. Ainda nesse sentido muitos deles buscaram outros instrumentos e mesmo alguns criaram órgãos para o gerenciamento, dentro de seus territórios, dos problemas de segurança pública.

Com o crescimento constante da criminalidade que provocou o aumento na demanda por mais segurança e um clamor social por mais políticas que resolvessem tais problemas, a pressão política por respostas recaiu sobre aqueles que estão mais próximos da população, neste caso, o poder público municipal. Tais pressões estimularam o crescimento em todo o país de criação de guardas municipais como respostas a tais reivindicações sociais. Mesmo sem a comprovação da eficácia na solução dos problemas relacionados à segurança.

Entretanto, apesar de ser uma das formas mais recorridas pelos municípios para colaborar na garantia da segurança dos cidadãos, esse posicionamento é extremamente controverso, no sentido em que a permissão constitucional é limitada às questões patrimoniais e, em muitos casos, as leis que instituíram guardas Municipais têm, no entendimento de alguns, invadido a esfera das competências estaduais e da união, não respeitando, portanto, as atribuições constitucionais que lhe são conferidas.

Em função dessas controvérsias em relação à multiplicação de guardas municipais e a busca por respostas rápidas e mais simples culminaram em uma série de questionamento quando às funções atribuídas a elas e da constitucionalidade das leis que as instituem.

Em São Paulo, a câmara de vereadores instituiu a lei 13.866/2004 que definiu as atribuições das guardas municipais, essa lei foi questionada e foi objeto de análise no Supremo Tribunal Federal no (RE) 608588. O STF acolheu,

unanimemente, a repercussão geral de que tratava o recurso extraordinário em questão.

Para o relator do Recurso Extraordinário, Luiz Fux (2016), a constituição em seu artigo 144, §8º estabeleceu a possibilidade de as cidades criarem guardas municipais para a “proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei; entretanto segundo seu entendimento a expressão “conforme dispuser a lei” é muito abrangente e para que isso seja esclarecido deverá o STF definir parâmetros objetivos e seguros para a melhor orientação do legislador local.

A repercussão geral se deu em função de recurso em que a Câmara Municipal de São Paulo contestou a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que decidiu pela inconstitucionalidade da parte da lei 13.866/2004 que fixa as atribuições da Guarda Civil Metropolitana. Para O TJ, o legislativo municipal invadiu a competência do Estado ao fixar as atribuições, principalmente quanto a que institui que cabe à Guarda Civil “a atividade de policiamento preventivo e comunitário visando à proteção dos bens, serviços e instalações municipais, bem como a prisão em flagrante por qualquer delito”.

Sustentando a repercussão geral do tema tratado no recurso, a Câmara Municipal suscitou que a questão vai além dos interesses circunscritos ao município de São Paulo, atingindo muitos outros municípios que também criaram leis semelhantes.

Em sua decisão, Luiz Fux (2016) chamou atenção para a relevância de a corte se manifestar sobre tal tema, uma vez que entende ser necessária a definição do alcance do artigo 144, parágrafo 8º. A falta de definição tem permitido ao legislador municipal ultrapassar os limites estabelecidos pela constituição e invadir a competência do Estado-membro colocando em jogo a própria higidez do pacto federativo.

Em seu Manual de Direito Constitucional, José Afonso da Silva (2001), chamou atenção para o fato de historicamente a vontade pela criação de uma “polícia” municipal não é tão recente quanto parece e não surgiu apenas em função do crescimento da violência, mas já fora, segundo o autor nos trabalhos da constituinte e foram rejeitadas:

“Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança

pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão pessoal de segurança e menos ainda de polícia judiciária” (AFONSO DA SILVA, 2001).

No Rio de Janeiro, semelhante fato ocorreu, mas em relação à lei federal 13.022. A Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (FENEME) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5156 no Supremo Tribunal Federal (STF), contestando a Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que regula o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Nesta ação a FENEME sustenta que a União não tem competência para legislar sobre guardas municipais, uma vez que são órgãos facultativos a serem criados ou não pelos municípios, segundo o interesse local. A entidade argumenta que guarda municipal não pode atuar como polícia, questionando o fato de a lei em questão institui as guardas municipais armadas e com a função de proteção preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. A FENEME questionou também as funções das guardas municipais instituídas pela lei 13.022, atribuições tais como de proteger os direitos humanos fundamentais, o exercício da cidadania, as liberdades públicas, a preservação da vida, a redução do sofrimento e a diminuição das perdas. Estas são algumas funções dentre muitas outras com o mesmo caráter vago como é possível verificar no artigo 3º da Lei 13.022 de 2014:

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:  
I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;  
II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;  
III - patrulhamento preventivo;  
IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e  
V - uso progressivo da força.

Como verificamos as guardas municipais vem atuando em várias situações como polícia, entretanto o Supremo Tribunal Federal ainda não se posicionou sobre essa possibilidade. Caso entenda pela impossibilidade, ou seja, pela inconstitucionalidade da Lei 13.022, como agirá o município frente a demanda por mais segurança e o crescente índices de violência nas cidades brasileiras? Essa resposta também já vem sendo construídas em alguns municípios e é esse o tema do nosso próximo capítulo.

Mas por outro lado, é importante fazermos a reflexão caso a lei seja considerada constitucional; isso poderia implicar na redução gradual dos efetivos das polícias militares, bombeiros e até mesmo das polícias civis, uma vez que estas forem se tornando desnecessárias já que vários órgãos prestarão os mesmos serviços.

## **5. OUTRAS FORMAS DE OS MUNICÍPIOS LIDAREM COM A SEGURANÇA PÚBLICA**

O que se propõe nesse trabalho é que a solução para o problema da violência deve passa por outros meios que vão além dos parágrafos oitavo do artigo 144 e do inciso IX, do artigo 30 da Constituição Federal. A política de segurança deve buscar outras saídas, temos que compreender a amplitude do caput do artigo 144, quando institui a segurança pública como um dever de todos, tal artigo deve ser interpretado dentro do nosso sistema jurídico como um todo, ou seja, a segurança pública é uma responsabilidade de todos e isso não significa que somos todos policiais ou devemos agir como se fosse; isso significa que todos nós temos como contribuir com a segurança, mas cada um da sua forma e na sua área, sem extrapolar seu dever, apenas auxiliando.

Assim podemos entender que as universidades podem contribuir com a segurança, no sentido em que seus trabalhos acadêmicos de pesquisas podem e devem ser direcionado para orientar os governantes e as instituições de segurança tornando-as mais eficazes na sua ação. Assim também deve acontecer com toda a sociedade e cada entidade civil, cada escola, cada cidadão e empresa. Os documentos de estudiosos nessa área têm direcionado seus esforços nesse sentido, apontando a necessidade de entendermos que não se faz política de segurança sem a participação de todos, sem articulação entre os poderes e entre as entidades civis; muito menos, se faz política sem a participação popular. Essa orientação vem sendo seguida por algumas instituições e, em certa medida, até mesmo pela União, em documentos emitidos por órgãos ligados a ela.

A posição da União parece caminhar no sentido de apoiar as ações dos municípios, muitas vezes as ações na esfera Federal parecem não ter uma coerências. Se por um lado o Ministério da Justiça aponta no sentido de apoiar uma ação de políticas públicas voltadas para as diversas áreas de atuação, ou seja, para uma atuação política intersetorial; a lei 13.022, sancionada pela presidente direciona-se em sentido contrário, apoiando às ações que limitam a atuação do

município a criação de guardas municipais com função semelhante a da polícia militar. Por outro, a União vem, nos últimos anos, emitindo pareceres que indicam o caminho para uma política programática, no sentido em que incentiva as medidas de combate à violência de forma sistêmica e pautada pela atuação em diversas frentes.

Assim podemos verificar, que ainda que muitas guardas Municipais tenham sido criadas pelo país, documentos como o parecer do Conselho Nacional de Segurança Pública, órgão ligado ao Ministério da Justiça – CONASP, orientam medidas no sentido mais amplo de aplicação de políticas públicas

Neste parecer emitido em agosto de 2010, o Conselho Nacional de Segurança fala sobre a importância dos Municípios, juntamente com os estados, na prevenção da violência por meio de políticas sociais e urbanas:

1. A política de segurança pública depende muito das ações dos governos locais, ou seja, os municípios estão aptos, juntamente com os Estados e o Governo Federal para atuarem permanentemente na prevenção da violência, por meio de políticas públicas sociais e urbanas;
2. Considera-se que a Administração Municipal interfere de forma direta e sensível nas condições de vida da população  
(CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2010).

Esse avanço na orientação de medidas para prevenção da violência através de políticas sociais e urbanas já aparecem em vários documentos emitidos pelo Governo Federal e seus órgãos. O próprio diagnóstico do sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz, autor do relatório sobre o Mapa da Violência no Brasil, aponta para a necessidade de articulação entre os setores, entre a União e os Municípios, entre o poder público e a sociedade civil organizada. No relatório citado, Waiselfisz (2014) apresenta como uma das soluções o Plano Juventude Viva:

Como uma primeira resposta ao problema, o governo federal lançou o Plano Juventude Viva, uma iniciativa que busca ampliar direitos e prevenir a violência que atinge a juventude brasileira. O Plano constitui-se como oportunidade inédita de diálogo e articulação entre ministérios, municípios, estados e sociedade civil no enfrentamento da violência, em especial àquela exercida sobre os jovens negros, e na promoção de sua inclusão social em territórios atingidos pelos mais altos índices de vulnerabilidade.  
(SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2014.)

Além de indicar um caminho que se dá com a articulação entre os órgãos do governo, entre os entes da Federação, relata também a necessidade de disseminar informações e dados que orientem os agentes e dirigentes públicos no combate à violência nas três esferas de governo:

Uma das formas de prevenir e combater a violência contra os jovens é dar visibilidade e disseminar informações sobre o problema que permitam orientar os esforços das três esferas de governo e da sociedade civil. Esse é essencialmente o objetivo do Juventude Viva ao promover mais uma vez a publicação do Mapa da Violência. (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2014)

Nesse sentido, eleva-se a importância da informação e de estudos para tornar mais visíveis os problemas, possibilitando uma atuação mais consciente e eficaz nas medidas de segurança pública.

Tradicionalmente o município é considerado um agente secundário na formulação de políticas para a área de segurança, uma vez que tais políticas são geralmente atribuídas ao âmbito Federal e estadual. Normalmente ficam a cargo do Poder Executivo, entretanto tal entendimento corrobora a ideia de que política de segurança se dá apenas de forma repressiva e não tem articulação com as outras áreas das políticas públicas.

Nos últimos anos essa abordagem vem sendo questionada e o entendimento mais moderno sobre política pública indica para uma mudança no paradigma de atuação do Estado. É do entendimento moderno em gestão pública que a melhor gestão deve articular várias frentes. Tal entendimento também deve ser aplicado nas políticas de segurança pública. Nesse sentido o município também pode e deve ser protagonista e implementar políticas articuladas, principalmente no que se refere a prevenção. Já que podemos entender que a violência e a insegurança é fruto de insucesso de políticas de varios setores e, para resolver esses problemas, devemos também levar em consideração a intervenção por meio de diversas frentes.

Foi nesse sentido que podemos tomar como exemplo a cidade de Diadema que implementou política de segurança pública de forma bem-sucedida na redução da violência sem se limitar apenas à repressão policial, mas apenas através de uma limitação administrativa e posterior fiscalização articulada.

O município de Diadema estava incluído entre o município com maior índice de violência do estado de São Paulo em 1998. Tal índice se refletia no grande número

de homicídios chegando a 107 mortos por grupo de 100 mil habitantes. Entretanto, diante desse problema, buscou-se uma solução diferente da implementação da força e da repressão. Optou-se por viabilizar a articulação, com participação comunitária entre, a prefeitura, a Câmara de Vereadores, as polícias, o instituto Fernand Brandel e o Banco Mundial.

A implementação da política iniciou-se com o estudo que levantou o perfil dos homicídios, a forma como ocorriam os crimes. A partir desse estudo verificou-se que a maioria dos homicídios ocorria em função de problemas pessoais (9% dos crimes) e vingança em decorrência de problemas anteriores (9% dos crimes). Também foi constatado que 12% dos criminosos estavam embriagados na hora do crime e em 26% foram encontrados indícios de uso de álcool. Quando ao horário e local verificou-se maior ocorrência no período noturno e em bairro pobres:

As mortes concentram-se nas áreas mais pobres, com pequenas habitações populares típicas de baixa renda, com uma concentração de 65% nas áreas do 1º e 2º distritos policiais. O horário predominante é no período noturno tardio (das 00:00 às 08:00 horas) com 21,3% dos casos, seguido do anoitecer (das 16:00 às 20:00 horas) com 18,3% e do final da madrugada (das 04:00 às 08:00 horas), com 13,9%. Em 96% dos casos, a morte decorreu do uso de arma de fogo, e em 171 deles em que os laudos policiais anotaram o número de projéteis nas vítimas, observou-se que em 70,7% dos casos as vítimas foram atingidas por três ou mais tiros, chegando-se ao exagero de mais de dez tiros em 14% dos casos. As armas de fogo mais comuns (revólveres calibres 22, 32, e 38) responderam por 30,5% dos casos, e as pistolas automáticas por 20%. Nos poucos inquéritos em que a autoria foi esclarecida, havendo mais detalhamento das informações, verificou-se que em poucos casos os crimes ocorreram em ambientes fechados (22% na residência da vítima, um caso em uma empresa e outro em uma chácara), sendo predominante a morte em via pública (72%), com destaque para a morte em bares (16,6%)” (SILVA FILHO, 2002, p. 243-244).

Após grande debate com a comunidade, baseado nos dados que foram colhidos no estudo, a Câmara Municipal votou uma lei estabelecendo horário de fechamento dos bares às 23 horas. Essa medida está em consonância com os atributos municipais estabelecidos pela Constituição Federal em seu artigo 30, inciso I; sendo também debatido e aprovado pelo Supremo Tribunal Federal através da Súmula Vinculante 38, em Recurso Extraordinário. Que definiu ser competência legislativa municipal a fixação de horário de funcionamento para estabelecimentos

comerciais. Segundo a Súmula 38 "É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial".

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade o Ministro Gilmar Mendes se manifestou sobre o assunto:

"No caso, verifico que a competência para disciplinar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais é do município, tendo em vista o que dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal. Esta Corte já possui entendimento assentado nesse sentido, consolidado no enunciado da Súmula nº 645/STF: 'É competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial'." (MENDES, 2008)

Em Recurso extraordinário o pleno do Supremo Tribunal também decidiu pelo reconhecimento do interesse local previsto no Artigo 30, inciso I, no que se refere a competência do município para legislar nesse sentido:

"6. Está claramente definido no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal que o Município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local. 7. Polêmica ou filigrana à parte sobre saber-se de alguma nuance entre os conceitos de interesse peculiar (CF de 1967, artigo 15, II, com a redação dada pela EC nº 1/69) e interesse local (CF, artigo 30, I), quem melhor interpretou o seu significado foi o mestre Hely Lopes Meirelles, para quem 'o que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União', de modo que "tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediamente ao Estado-membro e à União' ('Direito Municipal Brasileiro', 11ª ed., págs. 107-8). 8. Dentre as várias competências compreendidas na esfera legislativa do Município, sem dúvida estão aquelas que dizem respeito diretamente ao comércio, com a consequente liberação de alvarás de licença de instalação e a imposição de horário de funcionamento, daí parecer-me atual e em plena vigência, aplicável inclusive ao caso presente, a Súmula 419 desta Corte, que já assentara que 'os Municípios têm competência para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas'." (CORREA, 2003)

Foi nesse sentido, que agiu, anteriormente à decisão do Supremo Tribunal Federal, a Câmara Municipal de Diadema ao aprovar a Lei Municipal nº 2107 de 13 de março de 2002, e Decreto Regulamentador nº 5550/02.

Mas o trabalho feito em Diadema não parou apenas na criação da lei. Pois como sabemos, nenhuma lei muda a realidade apenas por ser criada. Após sua criação é fundamental o processo de fiscalização, de trabalho dos fiscais da lei para impor a certeza da eficácia. No caso da Lei em questão e do decreto, verificou-se uma

rigorosa inspeção em trabalho conjunto entre as polícias civis, militares e a guarda municipal:

“Após muito debate público, apoiado pelos resultados das análises de homicídio na cidade, a lei começou a ser implementada em julho, com rigorosas inspeções de equipes conjuntas da Prefeitura, Polícia Civil e Militar, e a Guarda Municipal. Nas primeiras três semanas de agosto de 2002 só se registraram cinco homicídios em Diadema, contra 28 em todo agosto de 1999 e 18 de agosto de 2001. A Casa Beth Lobo, que atende mulheres vítimas de violência doméstica reporta uma dramática redução na procura de seus serviços. Os primeiros fins de semana sem homicídios em Diadema provocaram reportagens na grande imprensa e na televisão, com grande melhoria na auto-estima da população. A opinião pública geral passou a apoiar a lei” (SILVA FILHO, 2002, p. 245-246).

Portanto mais uma vez se viu que não é uma questão apenas de leis novas, mas principalmente de trabalho na apuração do problema, pesquisa e debate com participação da sociedade. Posteriormente é ainda necessária a articulação de trabalho conjunto entre as polícias como ocorreu em Diadema. Dessa forma, verificou-se que a divisão dos poderes, ou mesmo a separação das polícias não devem significar o isolamento destas ou a impossibilidade de trabalho conjunto.

Com essa mesma mentalidade, o governo de Minas criou o programa “Fica Vivo”. Partiu-se da necessidade de se combater o número crescente de homicídios em certas cidades do estado; fez-se um estudo prévio para localizar os lugares de maior incidência desses crimes e a partir daí passou-se a sua implementação.

O Projeto Fica Vivo buscou, com resultados relevantes, implementar uma política de redução de incidência de homicídios em regiões menos favorecidas a partir de articulação entre o diversos setores do governo e entidades não-governamentais, dentre elas escolas, incluindo ação e gestão coordenada entre esses agentes.

Em Apucarana a partir da implantação em 2001 o projeto de Escola de Tempo Integral verificou-se no Município, tendo como base a educação, diminuição significativa no índice de violência. Segundo a secretaria de Secretaria de Educação da cidade, isso ocorreu em função da diminuição do tempo em que as crianças ficavam na rua, a mercê de influência de traficantes. Além desse a cidade implementou um modelo de política participativa que possibilitou a interação entre os agentes do governo e a sociedade civil, tornando trazendo o cidadão para contribuir na construção de política pública esse modelo adotado pelo município integrou os

habitantes, que passaram a participar mais ativamente dos assuntos relacionados à cidade.

A iniciativa do projeto se deu através de propostas feitas em sessão pública na Câmara Municipal. Nesta sessão deu-se um pacto pela educação entre a Prefeitura e cerca lideranças locais, que posteriormente chegou-se a mais de quinhentos líderes locais, em reunião em 8 de fevereiro de 2001, cujo objetivo foi definir ações iniciais de implantação do projeto.

Talvez esse exemplo seja, dentre outros, o que precisamos para aprender que o trabalho republicano se dá pela interação respeitosa entre os entes da federação, entre as polícias; entre os poderes legislativos, executivos e judiciários; entre os governantes e a sociedade civil organizada.

## CONCLUSÃO

Com base nos estudos, verificamos o quanto fundamental é papel do município para a execução eficiente do trabalho com segurança pública no âmbito municipal. Pois para essa atuação requer avançar em um campo novo da gestão pública, uma área de bibliografia incipiente e com poucos estudos a respeito. Nos últimos anos tem crescido a produção sobre o tema em função da necessidade, mas podemos dizer que tal produção é muito embrionária. Por isso grande parte das ações verificadas na experiência prática das gestões públicas é uma repetição das mesmas soluções, mesmo que ineficazes ou sem resultados relevantes.

Mas é necessário que o município assuma a responsabilidade de articular; junto aos Estados-membros, a União, as Universidades, a sociedade civil organizada, a polícia militar, a polícia civil, as guardas municipais e o poder judiciário; ações políticas, como no exemplo de Diadema, que possam efetivamente produzir conhecimentos relevantes através de pesquisas, relatórios de experiências, diagnósticos precisos, registros criminais e sociais sustentados em informações coletadas de forma científicas para que se entenda a realidade a ser mudada. Porque somente através de uma intervenção consciente, pautada na participação de toda a sociedade será possível entender o ambiente e o contexto a ser trabalhado.

Pois não há dúvida de que o ambiente onde as políticas públicas se tornam efetivas é o município. Pois é nele que a proximidade entre os administrados e administradores provoca a necessidade de respostas rápidas e efetivas. É, portanto nele que os novos desafios aparecem e os gestores eficientes devem produzir diagnósticos e soluções para eles. Por isso, neste âmbito não cabe a repetição de fórmulas, mas produção de conhecimento em harmonia com a realidade de cada município. Por isso é necessário o envolvimento de todos os agentes sociais para a atualização na produção de resposta e soluções eficientes para cada desafio enfrentado, principalmente em relação segurança, uma vez que os erros nesta área geram consequências catastróficas como vimos neste trabalho, a partir dos dados do Mapa da Violência.

Portanto, verificou-se que não se trata de uma questão exclusivamente legislativa como os meios de comunicação vem tentando fazer parecer, mas de um trabalho necessário de articulação política entre os poderes e instituições policiais e civis no diagnóstico do problema, na pesquisa, na proposição de soluções e na fiscalização dessas. Nesse sentido, verificou-se o necessário trabalho conjunto entre as instituições, os entes da federação num entendimento do verdadeiro princípio republicano cujo objetivo não pode ser entendido como o isolamento dos entes e poderes; mas como proteção desses para que possam trabalhar em conjunto, com respeito mútuo, na construção de soluções para os problemas e desafios postos pela realidade cada dia mais complexa.

Demonstramos nos exemplos analisados neste trabalho que uma solução para o problema da política de segurança no âmbito municipal passa, necessariamente, pela reunião de setores e entes públicos na busca por soluções conjugadas. Além disso, também passa pela necessidade de conhecer cada vez mais e profundamente os problemas que afligem o cidadão, uma vez que quanto maior o conhecimento e o número de dados produzidos, maior a probabilidade de sucesso na aplicação da política pública.

Mas tão importante quanto conhecer o problema é fundamental determinar suas causas estabelecendo nexos de causalidade para, na solução, atingi-lo em sua origem. Claro que não é uma tarefa fácil, especificamente no Brasil, em função das diversas realidades regionais, mas certamente possível como vimos no município de Diadema. Ao mesmo tempo é uma oportunidade de otimizar gastos e pacificar tanto a sociedade quanto fortalecer o sentimento republicano entre as instituições de governo e a sociedade civil. Portanto, diante de tal desafio, se soubermos enfrentá-lo, este nos proporcionará a oportunidade de diminuição dos conflitos sociais e da violência tornando o Estado eficaz em uma de suas funções mais essenciais que é a de proteger seus cidadãos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERWIG, Aldemir. Aspectos do poder de polícia municipal, 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11679](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11679)> Acesso em: 03 de julh. 2016.

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

BRASIL, Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: 2000.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Parecer o papel dos municípios na segurança pública**: 2010.

CORREA, Maurício. RE 189170, Ministro Redator para o Acórdão Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgamento em 1.2.2001, DJ de 8.8.2003)

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro, Forense, 2006.

MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar. ADI 3691, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 29.8.2007, DJe de 8.5.2008)

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocência Mártires. **Curso de direito constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Segurança Pública na Constituição**. Revista Informativa Legislativa, Brasília, ano 28, n. 109, jan/mar 1991.

RICCIO, Vicente. **O Município e a Segurança**: O Sistema Legal como Instrumento de Gestão da Ordem Pública. Associação Nacional de Pos-graduação e pesquisa em administração. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2004/POP/2004\\_PO1834.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2004/POP/2004_PO1834.pdf)

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Relatório Mapa da Violência**: Homicídios e Juventude no Brasil: Julio Jacobo Waiselfisz, Mapa da Violência 2014. Brasília, 2014.

SILVA, Gustavo Tavares da. Políticas **Públicas e Intersetorialidade**: uma discussão sobre a democratização do Estado.

SILVA, Jorge. **Segurança Pública e Polícia – Criminologia Crítica Aplicada**. Rio de Janeiro, Forense, 2003.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. Editora Malheiros, 2005.

SILVA FILHO, José Vicente. **Pesquisa, Cooperação Policial e Ação Comunitária:** um estudo em Diadema. In: Nilson Oliveira (org.), *Insegurança Pública: Reflexões sobre a Criminalidade e a Violência Urbana*. São Paulo, Nova Alexandria, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. **Estacionamos na barbárie**. 2016. Disponível em: <<http://www.luizeduardosoares.com/?cat=8>>. Acesso em: 03 de julh. 2016.

TAUIL, Roberto. De (2006). **O Poder de Polícia e a Fiscalização Municipal**. Disponível em: <<http://www.consultamunicipal.adv.br/novo/admmun/0030.pdf>>. Acesso em: nov. 2013.

UNESCO. **Mapa da Violência de São Paulo**. Sumário Executivo. [S.l.: s.n.], 2003.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência II. Brasília:** Unesco, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça, 2000.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência**. Os Jovens do Brasil. Brasília: Ed. Garamond, Unesco, Instituto Ayrton Senna, 1998.

\_\_\_\_\_. **Mapa da Violência. Brasília:** Unesco, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça/SEDH, 2015.