



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIAIS  
CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO – CETREDE  
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/RENASP  
ESPECIALIZAÇÃO EM CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA  
PÚBLICA.  
TURMA I**

**JOSÉ ARIMÁ ROCHA BRITO**

**“A CONTRIBUIÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL PARA A REDUÇÃO  
DA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE”**

**FORTALEZA-CE.**

**ABRIL/2008**

**JOSÉ ARIMÁ ROCHA BRITO**

**“A CONTRIBUIÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL PARA A REDUÇÃO  
DA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE”**

Monografia apresentada à Universidade Federal do Ceará, como cumprimento de requisito parcial para conclusão do curso de Especialista em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública.

Orientador: Prof. Dr. César Barreira

**FORTALEZA/2008**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B862c Brito, José Arimá Rocha

A contribuição da Guarda Municipal para a redução da violência e criminalidade / José Arimá Rocha Brito; orientador César Barreira – Fortaleza, 2008. - Monografia (Especialização). Universidade Federal do Ceará.

57 f.

1. Segurança Pública. 2. Guarda Municipal. 3. Criminalidade. 4. Violência. I. Barreira, César. II. Título.

CDU 343.97 : 351.745(813.1FORTALEZA)

Bibliotecário Responsável Sibila Francine Tengaten Binotto CRB-10/1743

Universidade Federal do Ceará - UFC  
Centro de Treinamento e Desenvolvimento - CETREDE  
Especialização em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública.  
Av. da Universidade, 2853 - Benfica - Fortaleza - CE  
CEP 60020-181 - Fone: +55 (85) 3366 7300

**JOSÉ ARIMÁ ROCHA BRITO**

**“A CONTRIBUIÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL PARA A REDUÇÃO  
DA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE”**

Esta monografia foi submetida à coordenação do Curso de Especialização em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública, outorgado pela Universidade Federal do Ceará - UFC e a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, e encontra-se a disposição dos interessados na biblioteca da referida universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.

_____ Professor: Professor Orientador	_____ Nota
_____ Professor: Membro da Banca Examinadora	_____ Nota
_____ Professor: Membro da Banca Examinadora	_____ Nota

Dedico este trabalho a todos que acreditam que a gestão da coisa pública e suas políticas sociais, trabalhadas e desenvolvidas com seriedade e profissionalismo, podem e devem alterar, para melhor, a realidade da vida das pessoas em nosso país.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus.

À minha mãe, minha esposa e meu filho por estarem ao meu lado.

A vida pela sua universalidade e imensidão.

“A vida é a arte do encontro, apesar de existirem tantos desencontros nesta vida”.

(Vinícius de Moraes)

## RESUMO

Pouco se tem escrito sobre a história das instituições municipais de segurança pública em nosso país. O material de pesquisa é extremamente escasso. Talvez um pouco em razão disto, o pensamento tradicional sobre segurança pública comete três equívocos, que impõem conseqüências e limitações estruturais ao objetivo de produzir paz às cidades e às populações. O primeiro, atribui à redução da violência exclusivamente à ação policial. O segundo, foca as ações de redução da violência somente no combate ao crime (a violência já expressa), em especial, aos homicídios e assaltos. Terceiro, desconsidera que os municípios têm um papel muito importante a desempenhar na prevenção e redução dos danos causados pela violência e criminalidade. A idéia de que as prefeituras nada têm a ver com a segurança pública decorre do mesmo senso comum: a criminalidade é “caso de polícia”. Entretanto, as prefeituras podem contribuir em muito para a redução da violência. A discussão sobre a função das guardas municipais, concretamente é o primeiro debate para buscarmos definir qual o tipo de contribuição, definindo qual o papel das guardas municipais, principalmente por serem estas, o instrumento mais recente que o estado brasileiro está constituindo para atuação na área da segurança. Utilizamos como metodologia em nosso trabalho a análise da pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE “Perfil dos Municípios Brasileiros 2.006” - na parte que se refere a segurança pública nos municípios - o estudo da doutrina de nosso direito administrativo, a legislação constitucional e infraconstitucional aplicada à espécie, bem como a prática cotidiana como gestor da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza/CE. No geral, concluímos que, onde existe guarda municipal, temos duas linhas de compreensão divergentes sobre qual a finalidade desta instituição. Uma que entende serem as guardas instrumentos dos municípios que devem além da defesa do patrimônio municipal, das áreas de lazer, do patrimônio histórico, artístico e ambiental das cidades, dos serviços do município, agirem como órgãos fomentadores de ações preventivas da violência e da criminalidade, coordenando um conjunto de políticas municipais voltadas para a construção da cidadania. E outra, predominante na maioria dos grandes municípios brasileiros, que desejam tornar as guardas municipais mais uma polícia simplesmente, agindo no esteio das atividades da Polícia Militar, ou seja, repetindo a competência que já está destinada aos policiais militares. Porém, a política de segurança pública precisa, necessariamente, associar, dentro de um único planejamento estratégico, a União, Estado, Município e a sociedade civil, intervindo diretamente sobre as causas da exclusão social, da falta de oportunidades para o desenvolvimento pessoal, da desagregação familiar, da falta de vínculos e convivência social, nesse sentido o município tem muito a contribuir, fazendo de sua guarda municipal um instrumento de articulação e potencialização de políticas de cultura de paz.

**PALAVRAS CHAVE: Guarda Municipal - Segurança Pública – Município - Violência.**

## RESUMEN

Poco se tiene escrito sobre la historia de las instituciones municipales de seguridad pública en nuestro país. El material de investigación es extremadamente escaso. Quizás un poco en razón de esto, el pensamiento tradicional sobre seguridad pública comete tres equívocos, que imponen consecuencias y limitaciones estructurales al objetivo de producir paz a las ciudades y a las poblaciones: el primero, atribuye a la reducción de la violencia exclusivamente a la acción policial; el segundo, foca las acciones de reducción de la violencia solamente en el combate al crimen ( la violencia ya expresada ), en especial, a los homicidios y atracos; el tercero, desconsidera que los municipios tienen un papel muy importante a desempeñar en la prevención y reducción de los daños causados por la violencia y criminalidad. La idea de que los ayuntamientos nada tienen que ver con la seguridad pública transcurre del mismo sentido común: “la criminalidad es caso de policía”. Sin embargo, los ayuntamientos pueden contribuir en mucho para la reducción de la violencia. La discusión sobre la función de las guardias municipales, en concreto, es el primer debate para que busquemos definir cuál el tipo de contribución, definiendo cuál el papel de las guardias municipales, sobre todo por ser en estas, el instrumento más reciente que el estado brasileño está constituyendo para actuación en el área de seguridad. Utilizamos como metodología en nuestro trabajo la análisis de la investigación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE “Perfil de los Municipios Brasileños 2006” - en la parte que se refiere a la seguridad pública en los municipios – el estudio de la doctrina de nuestro derecho administrativo, la legislación constitucional e infraconstitucional aplicada a la especie, bien como la práctica cotidiana como administrador de la Guardia Municipal y Defensa Civil de Fortaleza/CE. En el general, concluimos que, donde existe guardia municipal, tenemos dos líneas de comprensión divergentes sobre cuál la finalidad de esta institución. Una que entiende sean las guardias instrumentos de los municipios que deben además de la defensa del patrimonio municipal, de las áreas de ocio, del patrimonio histórico, artístico y ambiental de las ciudades, de los servicios de los municipios, actúen como órganos fomentadores de acciones preventivas de la violencia y de la criminalidad, coordinando un conjunto de políticas municipales vueltas para la construcción de la ciudadanía. Y otra, predominante en la mayoría de los grandes municipios brasileños, que desean volver las guardias municipales una policía más, actuando en el esteio de las actividades de la Policía Militar, es decir, repitiendo la competencia que ya está destinada a los policías militares. Sin embargo, la política de seguridad pública necesita, asociar dentro de una única planificación estratégica, la Unión, el Estado, el Municipio y la sociedad civil, interviniendo directamente sobre las causas de la exclusión social, de la falta de oportunidades para el desarrollo personal, de la disgregación familiar, de la falta de vínculos y convivencia social, en ese sentido el municipio tiene mucho a contribuir, haciendo de su guardia municipal un instrumento de articulación y potencialización de políticas de cultura de paz.

**PALABRAS CLAVE:** Guardia Municipal - Seguridad Pública – Municipio – Violência.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de municípios com Guarda Municipal, segundo as 15 atividades mais executadas pelas Guardas Municipais – Brasil – 2006.....	19
Gráfico 2 – Formação profissional do comandante da Guarda Municipal – Brasil – 2006.....	20
Gráfico 3 – Percentual de municípios com Guarda Municipal, segundo as classes de tamanho da população dos municípios e grandes regiões – 2006.....	21
Gráfico 4 – Efetivo das Guardas Municipais, segundo as classes de tamanho da população dos municípios – 2006.....	21

## **LISTA DE SIGLAS**

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**MJ** – Ministério da Justiça

**SENASP** – Secretaria Nacional de Segurança Pública

**CIOPS** - Coordenadoria Integrada de Operações Policiais

**SSPDS** - Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará.

**PRONASCI** – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

## SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE SIGLAS

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2. METODOLOGIA.....</b>	<b>14</b>
<b>3. A HISTÓRIA DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL.....</b>	<b>16</b>
<b>4. DO DEBATE SOBRE O PODER DE POLÍCIA.....</b>	<b>24</b>
<b>4.1 Conceito.....</b>	<b>24</b>
<b>4.2 Dos poderes da Administração Pública .....</b>	<b>26</b>
<b>4.3 Dos limites do Poder de Polícia.. .....</b>	<b>28</b>
<b>5. O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA .....</b>	<b>33</b>
<b>5.1. O papel das guardas municipais na segurança pública.....</b>	<b>33</b>
<b>5.2. O exemplo de Diadema-SP.....</b>	<b>37</b>
<b>6. A GUARDA MUNICIPAL COMO INSTITUIÇÃO PROMOTORA DA PREVENÇÃO A VIOLÊNCIA E A CRIMINALIDADE - O PROGRAMA DE FORTALEZA.....</b>	<b>42</b>
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>50</b>
<b>8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>54</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O pensamento tradicional sobre segurança pública impõe conseqüências e limitações estruturais ao objetivo de produzir melhores condições de vida às cidades e às populações. Primeiro atribui à redução da violência exclusivamente à ação policial (judiciária e militar). Segundo foca as ações de redução da violência somente no combate ao crime (a violência já expressa), em especial, aos homicídios e assaltos. Terceiro desconsidera que os municípios têm um papel muito importante a desempenhar na prevenção e redução da violência e criminalidade.

A idéia de que as prefeituras nada têm a ver com esse problema decorre do mesmo senso comum: a violência é “caso de polícia”, o que é uma cobrança equivocada para com as próprias polícias. Entretanto, as prefeituras podem contribuir em muito para a redução da violência. A articulação de políticas públicas sociais que reduzam os fatores geradores da violência com as ações típicas das instituições policiais, tem produzido resultados superiores aos da exclusiva, mas indispensável, ação de repressão ao crime. Para a sustentabilidade da segurança pública é necessário compreender que essa não é atribuição exclusiva das forças policiais. Estas operam especificamente com a antecipação e a repressão ao crime, com pouca governabilidade sobre suas causas. Segurança é um conceito mais amplo. Implica em ações estruturais de maior dimensão, dizendo respeito ao conjunto dos governos e a toda a sociedade. Nessa lógica de pensamento podemos observar que as guardas municipais têm para si um papel relevante a ser cumprido frente às tarefas dos municípios para com a segurança urbana e para com a prevenção a violência e criminalidade.

Nesse sentido, é que a monografia pauta o papel das guardas municipais e sua contribuição para as políticas municipais que incidam na diminuição da violência e da criminalidade, pois, este debate pode contribuir para definir, também, um caminho a ser trilhado na busca da verdadeira identidade destas instituições, para que não se crie somente mais uma polícia, com as mesmas funções, e o que é mais grave, com os mesmos problemas das que já temos hoje. Estabelecer conceitos e posteriormente normatizar a competência das guardas municipais se tornou uma ação necessária, que deve ser construída através do debate com os amplos setores envolvidos, sejam da sociedade sejam do Poder Público.

O título “A contribuição da guarda municipal para a redução da violência e criminalidade”, anuncia a delimitação do tema e aponta o campo de estudo a ser percorrido no presente trabalho, delimitando o objeto de estudo e pesquisa de forma clara, pois, conforme o

escritor Humberto Eco, em sua obra “Como se faz uma tese”, é necessário que se delimite o campo de estudo e pesquisa.

O trabalho ficou assim estruturado, uma introdução abordando a problemática da segurança pública sobre o aspecto da competência do município. A metodologia utilizada e a história das guardas municipais. É destacado, também, um capítulo inteiro sobre a experiência da cidade de Fortaleza, posto que se trata de uma experiência em plena implantação. O estudo sobre a ótica do direito administrativo do conceito de poder de polícia é importante para que se possa compreender a polêmica que se criou entorno deste poder quando se trata das guardas em nosso país e as considerações finais.

A discussão sobre a função das guardas municipais, concretamente é o primeiro debate para buscar definir qual o perfil das guardas municipais hoje, o que nos remete para uma discussão maior, que trata do problema das políticas públicas de segurança no Brasil e da própria segurança pública em si, merecendo, neste contexto, uma reflexão aprofundada no papel a ser desenvolvido pelas Guardas, principalmente por serem estas, o instrumento mais recente que o estado brasileiro está constituindo para atuação na área da segurança.

É notório pela simples leitura de jornais de diversas cidades brasileiras, que as guardas municipais não tem ainda uma identidade definida, se tornando assim, uma instituição onde suas funções e finalidades estão em construção, o que causa uma séria preocupação para aqueles que desejam fazer destas instituições uma verdadeira polícia comunitária, que se dedique a atuar preferencialmente na prevenção da violência e da criminalidade, se tornando um polo de produção de políticas de cidadania.

Nessa perspectiva, é importante conceituar a função das Guardas Municipais, ou seja, o poder de ação destas instituições enquanto órgãos de segurança pública em nosso país e sua contribuição para as políticas ostensivas e preventivas de segurança urbana dos municípios. As Guardas, são instituições que recentemente se apresentam no cenário das cidades como órgãos de segurança pública de fato, o que a bem pouco tempo não ocorria, abrindo um leque de competência a serem definidas sobre suas atribuições. O estudo da competência de sua atuação permitirá colaborar com a sua definição funcional e finalística. Pode-se, inclusive, afirmar que as guardas municipais são entes em formação, são em verdade “um vir a ser”, daí a necessidade de que a sociedade interfira na definição de seu papel, o que terá consequência na suas ações do dia a dia.

Este é o objetivo do presente trabalho, buscar contribuir para definição do que se pode atribuir como função das guardas municipais. Hoje tem-se em verdade uma interrogação: qual a função das guardas municipais ?. Ao tratar deste tema estaremos

contribuindo para construir uma identidade de atuação das guardas municipais em nosso país, que hoje atuam de forma as mais diversas, muitas vezes ao gosto do gestor municipal ou de acordo com a pressão popular sobre estas instituições em cada município. Instituições públicas necessitam de atribuições e competências bem definidas, tanto no aspecto legal como no imaginário popular, e a matéria em deslinde pode contribuir para este fim.

Responder a essa pergunta, possibilitará elidir todo um discurso falasioso que está em via de construção, o qual deseja comparar, e a partir daí dar a mesma atribuição, as guardas municipais com as polícias militares. É necessário deixar claro que a Polícia Militar tem seu papel e sua importância, bem como a Guarda Municipal também os tem, ambos em seus campos de atuação e abrangência funcional correspondente ao ente federado a que estão vinculados - Estado e Município - sem que um seja maior ou menor que o outro, mais sim, importantes para a construção de uma segurança pública cidadã e respeitosa aos preceitos constitucionais.

O debate sobre a contribuição da guarda municipal para a redução da violência e criminalidade nos municípios, perpassa necessariamente hoje, sobre definir qual a função das guardas, posto que, essa contribuição somente se dará de forma eficaz se a instituição tiver o perfil para desenvolver as atribuições que lhe cabem dentro de um conjunto de políticas de prevenção a violência e a criminalidade.

## **2. METODOLOGIA.**

O tema em debate envolve diretamente a constituição ou prática das guardas municipais em nossas cidades, principalmente nas de médio e grande porte. De um lado, uma corrente de opinião se posiciona de forma taxativa afirmando que as guardas municipais não detêm poder de polícia, e logo, não podem atuar no campo da segurança pública, desqualificando desta forma estas instituições municipais. De outro, uma visão também

conservadora que deseja transformar as guardas municipais em forças auxiliares das polícias militares, permitindo-lhes atuarem de forma assemelhada as PM's, contanto que se submetam, sob diversas formas, ao controle da força militar.

Desta forma, se busca observar e analisar neste trabalho as guardas municipais, privilegiando uma análise da legislação e doutrina vigente, indagando qual a função das guardas municipais? qual o poder de polícia destas instituições? Quais as ações e o formato que lhes permite contribuir efetivamente com as políticas municipais de prevenção a violência e a criminalidade? São questionamentos de relevância neste trabalho.

É utilizado principalmente como metodologia a análise da pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE “Perfil dos Municípios Brasileiros 2.006” na parte que se refere a segurança pública nos municípios, o estudo da doutrina de nosso direito administrativo pátrio e da legislação constitucional e infra-constitucional aplicada à espécie, bem como a prática cotidiana como gestor da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza/CE e o Programa Fortaleza de Paz que vem sendo aplicado nesta cidade. O conjunto formado pela pesquisa do IBGE, pela doutrina e pela legislação referente à matéria e a práxis cotidiana de gestão no campo da segurança pública municipal, junto a experiências vividas em municípios, possibilitam analisar realidades e conceitos e expressar uma visão que permite contribuir na construção de uma sociedade democrática.

A pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE “ Perfil dos Municípios Brasileiros 2.006”, possibilita analisar a constituição das guardas municipais sobre vários prismas, desde a formação de seus gestores, a utilização ou não de arma de fogo, o perfil do município, o tipo de atividade, equipamentos utilizados, entre outros aspectos importantes. Pesquisa recente, nela o IBGE revela o crescimento destas instituições de segurança municipal e reforça a preocupação que devemos ter com o formato que estão tomando nas mais diversas cidades brasileiras. Os conceitos do direito administrativo, combinado com o estudo e a análise da legislação, confrontados com a realidade das atividades e funções hoje desempenhadas pelas guardas municipais ampliam o campo de estudo do trabalho. Soma-se a isto a experiência de gestão aplicada hoje na cidade de Fortaleza/Ce., mais especificamente o Programa Fortaleza de Paz. A metodologia mescla dados estatísticos, estudos de texto e legislação e a prática diária da atividade de gestão de segurança urbana municipal, permitindo uma análise abrangente do tema proposto.

### **3.A HISTÓRIA DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL.**

Pouco se tem escrito sobre a história das instituições municipais de segurança pública em nosso país. O material de pesquisa é extremamente escasso. A pouca literatura que temos sobre as instituições de segurança pública, está voltada em grande parte para contar a história das polícias militares, ficando as guardas municipais carente de um aporte histórico em nosso acervo literário. Observa-se que a criação das forças policiais em nosso país passou por inúmeros tipos de instituições, que de fato, deram origem as polícias militares nos Estados e contribuíram para a criação das atuais guardas municipais, estas, em grande parte têm história recente, como o caso da Guarda Municipal de Diadema/SP, com menos de uma década, e tantas outras no Estado de São Paulo que foram criadas nos últimos anos. Porém, ainda temos em algumas cidades guardas que são históricas em seus municípios, como o caso

da Guarda Municipal do Recife/PE, criada no ano de 1.893 (Lei Nº 3, de 22 de fevereiro de 1.893) e a Guarda Municipal de Fortaleza/CE criada em 10 de julho 1.959.

No Brasil a primeira instituição de natureza policial de iniciativa do Estado se originou no ano de 1.775, em Minas Gerais, e foi denominada de “Regimento de Cavalaria Regular da Capital de Minas Gerais”, da qual o Alferes Joaquim José da Silva Xavier, historicamente conhecido “Tiradentes”, foi comandante no ano de 1.780, inclusive, esta instituição é historicamente considerada predecessora da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. Em 1.809, com o advento da vinda da família real para o nosso país, foi instituído a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, a qual tinha como missão policiar a cidade, e podemos dizer que foi a predecessora da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Importante destacar, que a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, veio se apresentar de forma mais eficiente do que o “policiamento” que era prestado à época pelos denominados “Quadrilheiros”, que eram escolhidos - dentre homens de ilibada conduta e de lealdade ao Rei de Portugal - pelas autoridades locais das vilas no Brasil Colônia para cumprirem o papel de defensores destas vilas. Em meados de 1.831 foi editada a lei que criou a Guarda Nacional e extinguiu as guardas municipais, corpos de milícias e serviços de ordenanças, porém em outubro do mesmo ano, foram reorganizados os corpos das guardas municipais, mais precisamente, na regência do Padre Diogo Antônio Feijó (em 1.831/1.832), quando aos governos provinciais é determinada a extinção dos corpos policiais até então existentes, e em seu lugar se dá à criação de um único corpo de guardas municipais voluntários por província. Assim, são criados, através de Lei Regencial, os Corpos de Guardas Municipais Voluntários, os quais se constituíram ao longo dos anos no embrião das Polícias Militares na maioria dos Estados. Esta corporação teve como destaque em seu comando o Major Luis Alves de Lima e Silva, o “Duque de Caxias”, nomeado para o comando do Corpo de Guardas Municipais Permanentes em 18 de outubro de 1.832.

De fato, a primeira polícia propriamente municipal no Brasil, surgiu em 1842 no antigo município neutro da corte - cidade do Rio de Janeiro - com a denominação de Corpo de Guardas Municipais Permanentes. Já na cidade de São Paulo, a Lei Provincial n. 23, de 26 de março de 1866, sancionada por Joaquim Floriano de Toledo, então Presidente da Província de São Paulo, criou as guarda municipais, órgãos cuja finalidade era garantir a segurança pública. O art. 4º dessa lei do século XIX, dizia: “Os guardas policiais farão, nos municípios e freguesias, todo serviço de polícia e segurança e tomarão o nome de Guardas Municipais”.

Ainda no Estado de São Paulo, uma decisão judicial em meados do século passado, permitiu as cidades deste estado que criassem livremente suas guardas, tal decisão se

deu no ano de 1956, no Tribunal de Alçada de São Paulo, que decidiu em acórdão da lavra do juiz CERQUEIRA LEITE que “ao município lhe é dado prover quando respeite ao seu peculiar interesse e, pois, ao serviço de polícia municipal” (RT 254/432). Segundo Nelson Terra:

“É bom lembrar que durante o período regencial, mediante lei, os governos provinciais, através do conselho da província foram autorizados a organizarem nas capitais provinciais guardas municipais permanentes, com a finalidade de enfrentamento da agitação inerente à época regencial. Mais tarde, as guardas municipais permanentes tiveram sua área de jurisdição ampliada para toda a província e com a denominação modificada para Corpo Policial Permanente, sucessivamente Força Policial e atualmente Polícia Militar”. (Os conflitos da dicotomia policial estadual, pag.77, Porto Alegre, 1998)

Inúmeras polícias militares se originaram de instituições que anteriormente denominavam-se guardas municipais ou guardas civis, o caso do Estado de São Paulo é mais emblemático, pois a Guarda Civil de São Paulo, que fora criada em 1.926, através da Lei Nº 2.141, de 22/10/1.926, foi unificada com a época denominada Força Pública, dando origem a atual Polícia Militar do Estado de São Paulo. Apesar da estadualização das instituições policiais durante o século passado, algumas cidades mantiveram suas forças municipais ao longo de quase todo o século voltadas, exclusivamente, para o serviço de vigilância patrimonial, vindo somente, a partir da Constituição de 1.988 e do agravamento da violência e da criminalidade em nosso país, principalmente nas grandes cidades, a adotar uma postura mais voltada para a segurança pública.

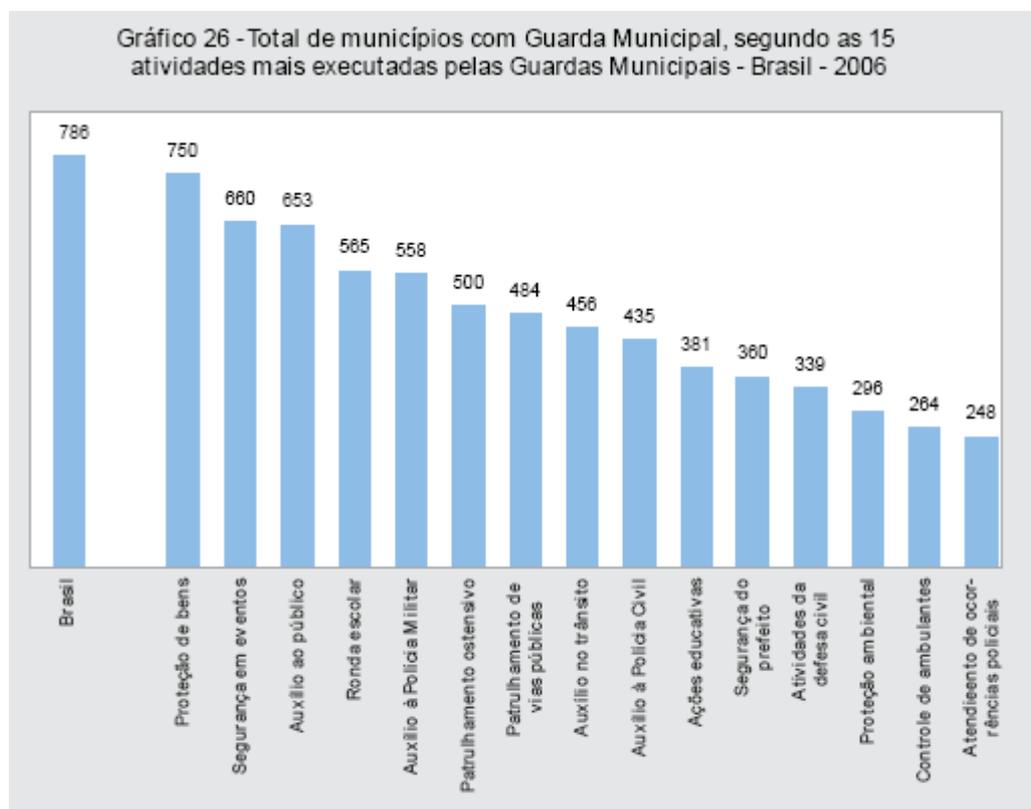
Atualmente, segundo dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ, existe no Brasil aproximadamente 400 (quatrocentos) guardas municipais institucionalizadas, boa parte, segundo a pesquisa sobre o perfil das guardas municipais no Brasil (SENASP/2.003), ou seja, 71% (setenta e um por cento), encontram-se localizadas no sudoeste do país, onde grande parte teve sua origem após a Constituição Federal de 1.988, quando se estabeleceu dispositivo constitucional autorizativo para que os municípios constituíssem suas forças de segurança. A comunhão desta autorização constitucional com o aumento da criminalidade e da violência foi como que um imenso incentivo para a disseminação de novas guardas municipais no Brasil.

De fato, a maioria das guardas municipais atualmente existentes foi constituída recentemente e em um clima de expectativa de que as mesmas venham a ser verdadeiras

forças de policiamento ostensivo. Longe de serem criadas para ocuparem o lugar de órgão policial municipal, ou seja, agirem no âmbito da competência do município, foram já na sua origem, instituídas sob a pretensão de realizarem a própria atividade que hoje é destinada às polícias militares. Isto fruto da pressão popular sobre os gestores municipais combinado com o despreparo destes para tratarem de políticas de segurança pública, o que os levou, em regra, a adotar a medida mais simplória, ou seja, mais polícia para combater a violência.

Inúmeras guardas vêm sendo constituídas desta forma em nosso país. Pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE “O Perfil dos Municípios Brasileiros 2.006”, apresentou dados e gráficos importantes para a análise da constituição e histórico das guardas municipais atualmente. Um importante e bastante revelador, é o que trata do tipo de atividade que estão sendo desenvolvidas pelas guardas municipais nas cidades. Estão, segundo a pesquisa, as guardas atuando em atividades de patrulhamento ostensivo, auxílio a Polícia Militar e a Polícia Civil, patrulhamento de ruas e avenidas, ou seja, atividades que como exceção poderiam configurar atribuição das guardas, mas, jamais, como atividade principal como nos revela a pesquisa segundo o gráfico abaixo:

Gráfico 1



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006.

Outro aspecto relevante é o que trata da formação dos gestores municipais de segurança pública (gráfico), onde se pode observar uma predominância de gestores militares, o que dar margem para duas correntes de condutas ambas conservadoras. Uma que quer atribuir a guarda municipal o papel de força auxiliar das polícias militares e outra que quer desqualificar estas instituições lhe negando até mesmo o poder de polícia do município:

Gráfico 2

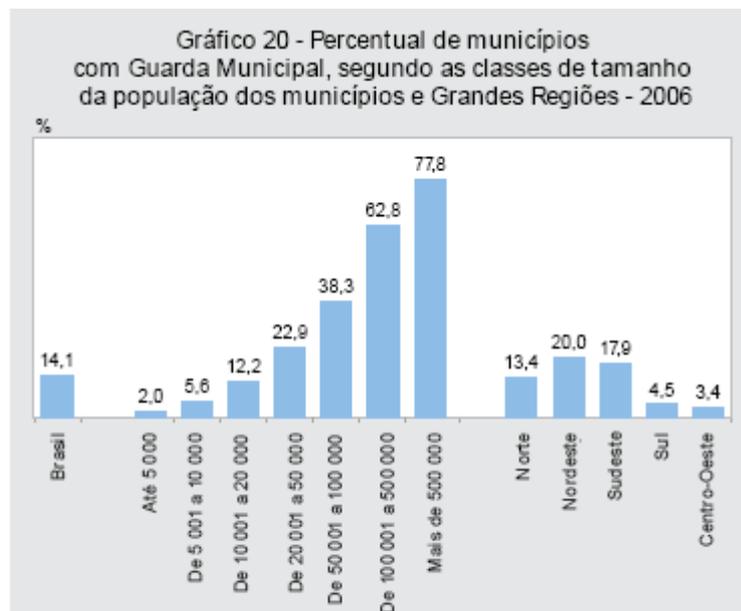


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

Relevante, também, são os gráficos que tratam do percentual de municípios com guarda municipal segundo o tamanho de suas populações, onde se pode observar que em quase oitenta por cento dos municípios, com mais de meio milhão de habitantes, já existem guardas, e nos que se posicionam entre cem mil e quinhentos mil habitantes o percentual é

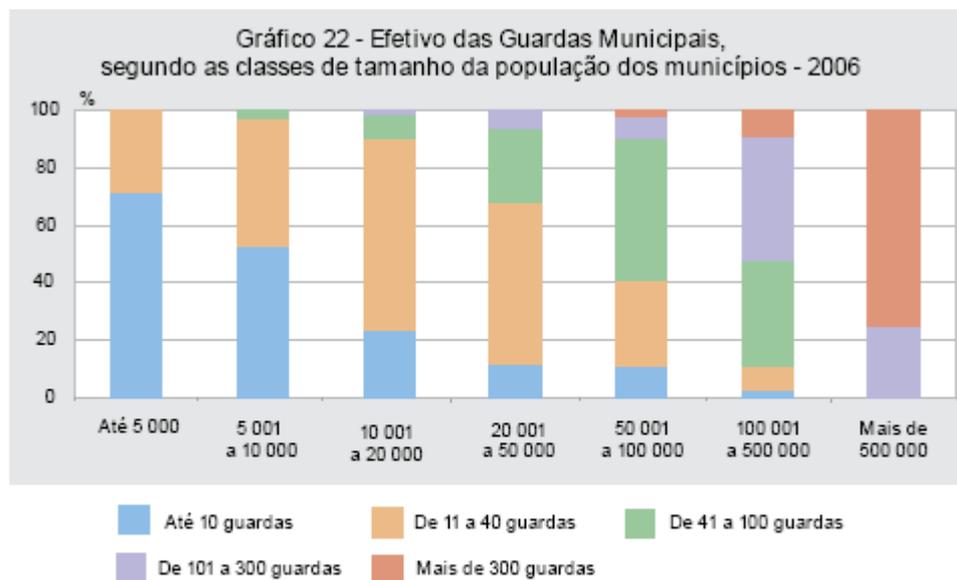
próximo deste. Isto permite afirmar que a pressão para a constituição de guardas municipais é maior nas grandes cidades, onde há uma sensação maior de insegurança:

Gráfico 3



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006.

Gráfico 4



Existe um longo caminho para que se possa definir um padrão de identidade para as guardas municipais, pois os dados do IBGE revelam suas disformidades de cidade para cidade. Porém, não se pode perder de vista a oportunidade de serem as guardas municipais instituições de segurança pública voltadas para a garantia das ações do poder de polícia municipal – que são inúmeras – e para a coordenação de políticas de segurança urbana preventivas no âmbito do território municipal.

O professor e jurista José Cretella Júnior, Professor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em parecer sobre atuação das Guardas Municipais, é enfático afirmando que:

- a) a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos;
- b) nesse caso, é poder-dever das Guardas Municipais zelarem pela segurança pública dos munícipes e de todas as pessoas que, mesmo transitoriamente, transitem pela comuna;
- c) o combate à criminalidade não é exclusivo ou privativo da Polícia Militar, mas de todo cidadão que, nesse particular, é detentor de fração do poder de polícia, prevalecendo a regra *omnis civis est miles* (todo cidadão é militar);
- d) a *fortiori* o combate ao crime é também da competência das Guardas Municipais, a tal ponto que se o organismo se omitir, em um caso concreto, será responsabilidade por omissão, tendo culpa *in ommittendo*.

e) nesse particular, guardada as devidas proporções, a atividade da Guarda Municipal concorre com a da Polícia Militar, prevenindo e reprimindo o crime;

f) é sem a menor dúvida “peculiar interesse do Município” a proteção de pessoas, de bens, de serviços e de instalações, no âmbito local, por que tais providências se inscrevem no campo da segurança pública e da própria defesa do Estado, pois quem defende “a parte” defende “o todo”.

As guardas municipais devem ter sua ação de força policial municipal, porém, não podem jamais se confundir com a da Polícia Militar. Devem se estabelecer em regra dentro das competências do poder de polícia do município, ou seja, agirem utilizando-se das prerrogativas e competências do ente municipal, e somente, em ação residual, atuarem, de forma planejada e articulada com os órgãos de segurança pública do Estado, no que é também de competência destes.

Desta forma, a história da constituição e formação das guardas municipais, principalmente nos tempos hodiernos, nos remete a um debate de natureza fundante para estas instituições, ou seja, até onde vai a sua competência e o poder de suas ações de natureza policiais, nesse sentido, o debate perpassa necessariamente pela busca de uma definição de qual o poder de polícia das guardas municipais.

## **4. DO DEBATE SOBRE O PODER DE POLÍCIA.**

### **4.1 Conceito.**

Do grego *politéia* ou *polis* e do latim *política* (ordenamento político da cidade). Na antiguidade significava o “ordenamento político do Estado ou cidade”, já na idade média também foi usado neste sentido amplo. Serviço do Estado encarregado de manter a ordem pública. Em sentido clássico era sinônimo de *política* e de *república* e em sentido amplo, significa o governo de um Estado. O poder de *polícia* se exerce através de espécies de *polícia*. É de bom alvitre lembrar a divisão de *polícia* estabelecida pelos arts. 19 e 20, do Código de 3 Brumário, ano IV (1794):

“A *polícia* é administrativa ou judiciária. A *polícia* administrativa tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública, em cada lugar e em cada parte da administração geral. Ela tende principalmente a prevenir os delitos. A *polícia* judiciária investiga os delitos que a *polícia* administrativa não pode evitar que fossem cometidos, colige as provas e entrega os autores aos tribunais incumbidos de puní-los.”

Para melhor entendimento dos termos *poder* e *polícia*, é importante, primeiramente, revolver a sua definição etimológica com o objetivo de resgatar as respectivas origens e o real significado de tais palavras. De acordo com o dicionário de De Plácido e Silva (Vocabulário Jurídico. 24 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2004) :

**Poder.** Derivado do verbo latino *posse* (poder, ter poder, ser capaz), *Poder*. Como verbo, tomado no sentido de ser autorizado, ser permitido, dar autoridade, facultar, ter

autoridade. Poder. No sentido de Direito Público, poder exprime em regra, o órgão ou a instituição, a que se atribui uma parcela de soberania do Estado, para que constitua em autoridade e exerça as funções jurídicas, de ordem política e administrativa que lhe são cometidas por lei.

**Polícia.** Derivado do latim *politia*, que procede do grego *políteia* originariamente traz o sentido de organização policial, sistema de governo e, mesmo, governo. Assim por sua derivação em amplo sentido, quer o vocábulo exprimir a ordem pública, a disciplina política, a segurança pública, instituídas, primariamente, como base política do próprio povo.

**Poder de Polícia.** Denominação dada a um dos poderes, que se atribuem ao Estado, a fim de que possa estabelecer, em benefício da própria ordem social e jurídica, as medidas, mesmo restritivas, aos direitos individuais que se tornem necessárias à manutenção da ordem, da moralidade, da saúde pública ou que venham garantir e assegurar a própria liberdade individual, propriedade pública e particular e o bem estar coletivo.

Segundo José Cretella Júnior (1987), a expressão poder de polícia no sentido técnico é bastante moderna, de origem no direito norte-americano, criada de natureza jurisprudencial, por eminentes magistrados da corte suprema dos EUA, no caso *Brown versus Maryland*, *police power* a que ficou consagrado o seu uso logo depois, sendo acolhida pelos cultores do direito público de todo o mundo.

O poder de polícia traduz-se ou exterioriza-se sempre por atos do Estado praticados em função das suas competências hauridas na fonte constitucional, alicerce de todo o seu agir. Não poderá nunca deixar de ser uma manifestação jurídica do Estado, função jurídica que, no entanto, se individualiza pela finalidade própria que persegue. O conteúdo dos atos de polícia é voltado ao atingimento de objetivos próprios, basicamente à imposição de limites ao livre desfrute dos direitos, à liberdade e à propriedade. O Estado de direito moderno consagra apenas três poderes, dentro dos quais deverão recair forçosamente todos os seus atos. Qualquer que seja a atividade estatal, ela se manifestará inexoravelmente por um destes atos: lei, sentença ou ato administrativo, correspondente aos três diferentes poderes: Legislativo, Judiciário e Executivo.

O poder de policia visa, portanto, à proteção dos bens, dos direitos da liberdade, da saúde, do bem estar econômico, entre outros. Constitui uma limitação à própria liberdade e os direitos essenciais ao homem. É a atividade do Estado que visa a defender, pelos meios do poder de autoridade, a ordem da coisa pública contra as perturbações que as realidades individuais possam trazer. Para Caio Tácito (1985), poder de polícia é o "conjunto de atribuições concedidas à administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse

público adequado, direitos e liberdades individuais". Na definição de José Cretella Júnior (1987) "conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades dos administrados, através de medidas impostas a essas atividades, a fim de assegurar a ordem pública".

Em Hely Lopes Meirelles (2001) "poder de polícia é a faculdade discricionária de que dispõe a administração pública em geral, para condicionar e restringir o uso e gozo de bens e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado".

Sintetizando um conceito moderno conforme assim classificado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005), "o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público". Odete Medauar afirma (2007) "onde existe um ordenamento, este não pode deixar de adotar medidas para disciplinar o exercício de direitos fundamentais de indivíduos e grupos".

Em essência, poder de polícia é a atividade da administração que impõem limites ao exercício de direitos e liberdades. É uma das atividades em que mais se expressa sua face autoridade, sua face imperativa.

A melhor definição hodierna em nossa legislação está contida no art. 78 do Código Tributário Nacional (2002):

“Art. 78 - Considera-se poder de polícia, a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando o direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.”

E ainda, o art. 78, do CTN, no seu parágrafo único considera-se regular o exercício do poder de polícia, quando desempenhado pelo órgão competente, nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

De forma simplificada, quer dizer, o poder que a administração pública tem de limitar e disciplinar direitos e liberdades individuais, em detrimento do interesse público. Segundo Odete Medauar (2007), em sua obra *Direito Administrativo Moderno* - citando Themistocles Brandão Cavalcante (1.956) - “o poder de polícia constitui limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais do homem (*Tratado de direito administrativo*, v. III, 1.956).

Já o mestre José Cretella Júnior (1987), em sua obra *Direito Administrativo da Ordem Pública* diz: “Se a polícia é atividade ou aparelhamento, o poder de polícia é o princípio jurídico que informa essa atividade, justificando a ação policial, nos estados de direito” (José Cretella Júnior; *Direito Administrativo da Ordem Pública*, 1987, p.196).

#### **4.2 Dos poderes da Administração Pública.**

O poder de polícia trata-se de um dos poderes administrativos, assim é importante discorrer mais sobre todos os poderes da administração pública, os quais lhe permitem atuar em benefício do interesse coletivo, pois, os poderes administrativos têm por escopo atender ao interesse público, sendo classificados pela doutrina, com variação, na liberdade da administração para a prática de seus atos, em poder vinculado e poder discricionário; poder hierárquico e poder disciplinar; em poder regulamentar, poder normativo e em poder de polícia.

Esses poderes fazem parte da administração de todas as entidades estatais - União, Estado-membro, Distrito Federal e Municípios - na proporção e limites de suas competências institucionais, e podem ser trabalhados isolada ou cumulativamente para a consecução do mesmo ato, sem esses poderes não poderia a administração fazer sobrepor à vontade da lei à vontade individual, o interesse público ao interesse privado.

Para Hely Lopes Meirelles (2001) poder vinculado ou regrado é aquele que o direito positivo - a lei - confere à administração pública para a prática de ato de suas competências, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização. Os elementos vinculados serão sempre a competência, a finalidade e a forma, além de outros que a norma legal indicar para a consecução do ato. Poder discricionário seria o que o direito concede à administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. Esclarece Meirelles (2001) que o “poder discricionário” não se confunde com “poder arbitrário”, sendo a discricionariedade liberdade de ação administrativa dentro dos limites permitidos em lei; arbítrio é ação contrária ou excedente da lei. A faculdade “discricionária” distingue-se da “vinculada” pela maior liberdade de ação que é conferida ao administrador. Se para a prática de um ato vinculado a autoridade pública está obrigada à lei em todos os seus elementos formadores, para praticar um ato discricionário é livre, no espaço em que a lei lhe concede essa faculdade.

Segundo Di Pietro (2005) esses poderes não existem como poderes autônomos. A discricionariedade e a vinculação são atributos de outros poderes ou competências da

administração. Seguindo sua lição, o que se chama de poder vinculado, na verdade não encerra prerrogativa do poder público, mas ao contrário, dá idéia de restrição, pois, quando se diz que determinada atribuição da administração é vinculada "quer se significar que está sujeita à lei em praticamente todos os aspectos; o legislador nessa hipótese preestabelece todos os requisitos do ato de tal forma que estando eles presentes, não cabe à autoridade administrativa senão editá-lo".

Poder hierárquico para Meirelles (2001) é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal. Poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente.

O poder disciplinar é correlato com o poder hierárquico, mas com ele não se confunde. Não se deve confundir o poder disciplinar da administração com o poder punitivo do Estado, este realizado através da justiça criminal. A punição disciplinar e a criminal têm fundamentos diversos, e diversa è a natureza das penas, toda condenação criminal por delito funcional acarreta a punição disciplinar, mas nem toda falta administrativa exige sanção penal.

Poder regulamentar no dizer de Meirelles (2001) é a faculdade de que dispõem os chefes de Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do executivo e por isso mesmo, indelegável a qualquer subordinado. Para este autor nem toda lei depende de regulamento para ser executada, mas toda e qualquer lei pode ser regulamentada se o executivo julgar conveniente fazê-lo.

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005) prefere falar em poder normativo, já que poder regulamentar não esgota toda competência normativa da administração Pública, é apenas uma de suas formas de expressão, coexistindo com outras, "os atos pelos quais a administração exerce o seu poder normativo têm em comum com a lei o fato de emanarem normas, ou seja, atos com efeitos gerais e abstratos".

#### **4.3 Dos limites do Poder de Polícia.**

O tema poder de polícia é adotado pela Constituição Federal, no seu artigo 145, bem como claramente exposto no Código Tributário Nacional – conforme o artigo 78 supracitado – sendo exercido pela administração sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade, se tornando um policiamento do estado para garantia de direitos, merecendo pela sua abrangência a imposição de limites.

Para esse policiamento há competências exclusivas e concorrentes das três esferas estatais, dada à descentralização político-administrativa decorrente do nosso sistema constitucional. Porém há limites. O primeiro situa-se nos próprios direitos fundamentais declarados e assegurados pela Constituição Federal. O poder de polícia pode acarretar disciplina e restrições ao exercício de um direito fundamental, em benefício do interesse público. Ao mesmo tempo, o reconhecimento de direitos fundamentais configura limite ao poder de polícia. Os direitos fundamentais não podem ser suprimidos. Nem sempre se apresenta fácil situar o ponto onde começa a violação dos direitos fundamentais pelo exercício do poder de polícia, trata-se de matéria de extrema delicadeza, onde a razoabilidade deve imperar.

O poder de policia necessita ter limites. Caio Tácito (1985) em seu artigo “Poder de Policia e Policia do Poder” adverte sobre o perigo do abuso de poder, pois se a administração pública, em defesa do interesse geral, policia os abusos dos particulares e das empresas, quem policiará os excessos do Poder ? Ou seja, A titulo de servir ao homem e a coletividade, o Estado ameaça tornar-se opressivo, substituindo a personalidade pela uniformidade. Importante observar que se deve atender á regra do pro libertatis, pois o regime de policia não pode significar proibição geral e absoluta, o que impediria o exercício efetivo do direito. Assim, a regra obriga a resolver em favor da liberdade qualquer duvida sobre a maior ou menor extensão das medidas ou sobre a possibilidade da medida limitativa da liberdade.

Como coloca Maria Sylvia Zanelia Di Pieiro (2005) confronta-se: "De um lado o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos, de outro, a administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem estar coletivo, e ela o faz usando de seu poder de policia". Quando a autora se reporta sobre os limites do poder de policia, o faz com bastante propriedade, nos dizendo que quanto aos fins, o poder de policia só deve ser exercido para atender ao interesse público. Se o seu fundamento é precisamente o principio da predominância do interesse público sobre o particular, o exercício desse poder perderá a sua justificativa quando utilizado para beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas; a autoridade que se afastar da finalidade pública incidirá em desvio de poder e

acarretará a nulidade do ato com todas as conseqüências nas esferas civil, penal e administrativa.

A razão, bem como o fundamento do poder de polícia está na supremacia geral que o estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, vindo a condicionar e até mesmo restringir os direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao poder público o seu policiamento administrativo. O exercício desse poder deve estar calcado na legalidade, amparado no ordenamento a fim de não incorrer em desvio ou abuso de poder, considerando que a regra é o gozo desses direitos.

O poder de polícia não pode ser ilimitado, não é carta branca para quem exerce atividade de administração pública fazer ou deixar de fazer alguma coisa ao seu mero prazer. A norma impõe limites que devem ser intransponíveis protegendo contra os abusos de governantes e administradores limitando exercício do poder de polícia aos referidos órgãos de acordo a sua esfera de competência legal. Para Caio Tácito (2002):

“A primeira condição de legalidade é a competência do agente: não há, em direito administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode. Segundo a norma de direito. A competência é um elemento vinculado objetivamente fixado pelo legislador.”

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto - em sua obra Curso de Direito Administrativo. 11. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1998 - o poder de polícia atua de quatro modos pela ordem de polícia, pelo consentimento de polícia, pela fiscalização de polícia e pela sanção de polícia. Nas palavras do autor:

Ordem de polícia — é o instrumento básico do poder de polícia e aqui se apresenta como ordem de polícia, que vem a ser um preceito legal, conforme reserva constitucional (art.5º, II), para que não se faça aquilo que pode prejudicar o interesse geral ou para que se não deixe de fazer alguma coisa que poderá evitar ulterior prejuízo público. A primeira forma é nitidamente um preceito negativo absoluto; são vedadas certas maneiras de utilizar a propriedade e de exercer atividades privadas, por incompatíveis com o bem estar social: são restrições ao exercício de direitos e de faculdades. A segunda forma é um preceito negativo com reserva de consentimentos, são vedadas, em princípio, certas maneiras de utilizar a propriedade e exercer atividades privadas sem que a administração, previa e expressamente, avaliando casuísticamente as circunstâncias de fato, as consinta: aqui encontramos condicionamentos ao exercício de direitos e de faculdades.

Consentimento de polícia - é em decorrência, o ato administrativo de anuência para que seja possível utilizar a propriedade particular ou exercer atividade privada, naqueles casos em que o legislador exija um controle prévio da compatibilização do uso do bem ou do exercício da atividade com o interesse público. Se, pelo emprego de prévio controle, verificar a administração que foram efetivamente atendidas as condições de exercício de direito ou de uso de faculdades, jurídicas e táticas, expedirá seu ato de anuência, formalmente denominado alvará.

Fiscalização de polícia - Ela se fará tanto para a verificação do cumprimento das ordens de polícia quanto para se observar se não estão ocorrendo abusos nas utilizações de bens e nas atividades privadas que receberam consentimento de polícia. Sua utilidade é dupla: primeiramente, realiza a prevenção das infrações pela observação do cumprimento, pelos administrados, das ordens e dos consentimentos de polícia; em segundo lugar, prepara a repressão das infrações pela constatação formal dos atos infringentes. A fiscalização pode ser deflagrada ex officio ou provocada por quem quer que tenha interesse no cumprimento da ordem ou em manter, prorrogar ou remover certo consentimento de polícia.

Sanção de polícia - Finalmente, falhando todo o mecanismo de fiscalização preventiva, e verificada a ocorrência de violações das ordens de polícia, desdobra-se a fase final, de aplicação da sanção de polícia.

Também se configuram como limites do poder de polícia a legalidade dos meios, pois os meios de exercício do poder de polícia devem estar previsto legalmente. Bem como são limites as regras de competência, forma, motivo e o fim de interesse público. O limite de um poder se traduz no seu controle pelo estado e pela sociedade, devendo, pois, as regras legais que impõem os limites ao poder de polícia dos entes estatais serem observadas por ambos, ou seja, estado e sociedade.

Assim, estabelecido o conceito e os limites do poder de polícia, matéria de resolução necessária para definição da identidade e da competência das guardas municipais, e com fundamento neste conceito e limite, pode-se clarear a formulação de quais atribuições de fato devem ser remetidas às guardas municipais, para deste parâmetro se aferir o grau de importância destas instituições na condução das políticas preventivas a criminalidade e violência no campo da ação municipal. Na administração pública competência conduz a identidade funcional, identidade esta que as guardas ainda não possuem em âmbito nacional, daí decorrer a importância do tema poder de polícia, para justamente, permitir a construção desta identidade.

Poder de polícia, enquanto atribuição funcional em face dos órgãos de segurança pública, compõe a essência destes, sendo atributo indispensável para a suas atuações funcionais. O conceito deste poder referente a cada instituição é componente de sua identidade e estabelece seu campo de atuação, sendo as guardas municipais prejudicadas funcionalmente quando não têm claramente definido o seu poder de polícia, decorrendo então a necessidade de defini-lo, fato que ampara a importância deste tema.

## **5. O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA.**

### **5.1. O papel das guardas municipais na segurança pública.**

O papel das guardas municipais no campo da segurança pública, passa pela definição da identidade destas instituições, e esta definição de identidade passa pela definição de suas competências, o que necessariamente nos remete ao poder de polícia que detêm ou devem deter. No campo da segurança o poder de polícia está limitado aos órgãos públicos de segurança, como bem determinou a Constituição Federal de 1.988 (2.006), em seu artigo 144, que especificou o nosso sistema de Segurança Pública e declinou seus órgãos:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º - A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º - A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela

União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

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

§ 6º - ...

§ 7º - ...

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

§ 9º - ...”

Assim, inicialmente se pode afirmar que os entes de natureza privada que atuam na área de segurança não são portadores do poder de polícia, atribuído exclusivamente, neste campo, aos órgãos estatais, ou seja, aos órgãos pertencentes a União, aos Estados e aos Municípios.

Conforme se observa do art. 144, de nossa Carta Magna, há uma repartição de funções e poderes entre entes federados e entre as próprias instituições policiais. Questiona-se em muitos momentos se tal repartição de função e poderes não prejudicaria o trabalho policial no aspecto do seu conjunto, desde a ação preventiva ao trabalho investigativo mais detalhado. Pode-se até afirmar que tal repartição, inviabilize, no caso das polícias estaduais, uma polícia de ciclo completo, ou seja, que possa não somente prevenir a ação delituosa, mas também, dar continuidade a sua ação após a ocorrência geradora do fato criminoso, o que de fato hoje não ocorre em face de haver nos Estados duas polícias para realizarem os procedimentos policiais em seu conjunto. Esta é sem sombra de dúvida uma discussão importante, o debate sobre a unificação das polícias, que tem sido motivo de bastante polêmica e merece ser observado com atenção, longe das paixões e do mau corporativismo que, infelizmente, tanto acompanha o tema.

Porém, observando exemplos de outros países, é possível aferir que o fato da repartição de poderes e funções estabelecidos pela Constituição Federal no que se refere aos entes federados e a suas policiais, não pode ser responsabilizado por dificuldades que hoje enfrentamos, pode-se até suscitar como um fato a ser revisto e melhor construído futuramente, mas, sem dúvida, não é parte do entrave maior que hoje é suportado na segurança pública.

Nesta repartição de funções e poderes, houve um quinhão destinado ao município, isto é inegável. Por mais que se queira dizer que os municípios não devem se movimentar no campo da segurança pública, tal afirmativa se conflita com o texto constitucional, que destinou o seu § 8º, do art.144, para permitir as cidades que constituam sua força policial.

A segurança pública é discutível em diversos enfoques, sejam eles, antropológicos, sociológicos, histórico, entre outros. Mas será limitado ao aspecto jurídico, em um plano constitucional e administrativo, no que tange aos impedimentos e permissivos legais para que o Poder Executivo Municipal administre sua própria organização policial, no caso as guardas municipais. Tal contexto necessita de mudanças, uma discussão deve ser proposta à sociedade, não só pelo fato do debate da municipalização do serviço policial, mas antes de tudo, por uma nova alternativa de metodologia em prestação de serviço policial, bem como uma redefinição no sistema de segurança pública brasileiro.

O Estado, através da administração pública, expõe sua soberania mediante o poder de polícia administrativo. O poder de polícia do Estado possui auto executoriedade e força coercitiva para dentro dos preceitos legais e justificados pelo direito, fazer cumprir, no seu território, suas determinações visando o bem comum. No momento em que o estado administração não consegue fazer cumprir suas determinações através de seus agentes públicos - policiais, fiscais, servidores - sua soberania estará comprometida. O que existe é a competência de atuação de cada agente.

Dalmo de Abreu Dallari (1.998) expressando a relação de hierarquia entre os entes federativos, nos relata que: uma coisa que, na realidade, é incorreta, nos fez aceitar uma prática que a rigor, é inconstitucional, que é a idéia de que tudo o que é federal é superior ao estadual, o governo federal é superior ao governo estadual; a lei federal é superior à lei estadual. Isso é rigorosamente errado, não é verdadeiro em termos de direito. O Brasil tem uma organização federativa. Na federação, a Constituição Federal estabelece uma distribuição de competência. Cada um é superior no âmbito de sua competência. É importante ressaltar este aspecto, pois é extremamente importante, entre outras coisas porque existe o vício de aceitar que isso é assim: tudo que é federal é superior ao estadual, assim como o estadual é sempre superior ao municipal. Isso é essencialmente errado, porque na organização federativa não há hierarquia.

Na idéia combatida por Dallari de que exista uma hierarquia entre o que é federal, estadual e municipal, é que se cultivou uma visão de que o município não poderia em momento alguma agir no campo da segurança pública, pois este seria destinado aos Estados e a União. É uma visão distorcida e que apresenta o preconceito que se constituiu em face dos

municípios. As atividades administrativas do município, as quais se fizerem necessário o uso do poder de polícia através de sua Guarda Municipal, podem ser realizadas como atividade policial igual a qualquer outra, claro que sempre restrita a competência do município. O importante é não perder a compreensão de que a ação deve ser dentro da competência do município para agir, ou seja, que a ação policial do município, através de sua guarda municipal, se restrinja ao que lhe compete dentro do que se estabeleceu no pacto federativo determinado na Constituição Federal de 1.998.

Existe nos Estados modernos a polícia de costume, a polícia sanitária, a policia das construções, a policia das águas, a polícia da atmosfera, a polícia florestal, a polícia de trânsito, a policia dos meios de comunicação e divulgação, a policia das profissões, a polícia ambiental, a política da economia popular, e tantas outras que atuam sobre atividades particulares que afetam ou possam afetar os superiores interesses relevante da comunidade que o Estado incumbe velar e proteger. Em regra é possível observar que grande parte destas atividades necessita de ação policial, pois o seu controle e fiscalização estão vinculadas diretamente ao município. Onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado haverá, correlatamente, igual poder de policia administrativa para a proteção desses interesses que poderá ser exercido pelo Município, pelo Estado ou pela União, de acordo com a repartição de competências.

Logo, a autorização legal para o município exercer seu poder de polícia, dentro dos limites de sua competência – como deve ser com qualquer ente federado – através de seu órgão de segurança pública está explicitado na Constituição Federal de 1.988, em seu art. 144, § 8º, que permitiu a criação das Guardas Municipais, para proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Nesse sentido, os bens públicos, de acordo com nosso Código Civil pátrio (2002), acham-se divididos com os de uso comum do povo (mares, rios, estradas, ruas e praças), de uso especial (edifícios, terrenos, serviços, estabelecimentos) e bens dominicais (patrimônio real ou direito de pessoal das entidades estatais).

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não disposto a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. (Código Civil, Lei Nº10.406, de 10 de janeiro de 2.002).

Logo se vê que, caso haja interesse numa exegese que mais convenha a comunidade, as praças, parques municipais, atividades de lazer e de natureza turística, os edifícios municipais, patrimônio artístico, ambiental e cultural das cidades e estabelecimentos dos municípios podem ser objetos de proteção pelas guardas municipais. Atuando com base na lei, em nome do poder público e a serviço da coletividade, no interesse dos municípios, acham-se ao abrigo da Constituição as ações ostensivas ou não de defesa desses patrimônios e serviços de natureza municipal.

Assim, a ação policial das guardas municipais dentro de seus atributos constitucionais está caracterizada pela legalidade. União, Estado e Município são pessoas políticas, cada qual tendo competências constitucionais e legais próprias. Não há relação de subordinação entre elas. E mais uma vez citamos o Professor Dalmo de Abreu Dallari, titular da Teoria Geral do Estado, da USP, que explica: “Existe o vício de acertar que isso é assim: tudo que é federal é superior ao estadual, assim como o estadual é superior ao municipal. Isso é essencialmente errado porque na organização federativa não há hierarquia”. (cf. “A polícia à luz do Direito”, Ed. RT/SP, 1991). Sempre que o poder público, âmbito federal, estadual ou municipal, fiscalizar algum setor de atividade social, sem dúvida, está em exercício do poder de polícia. Há acepção genérica, que envolve a fiscalização levada a efeito pela administração pública em todos os campos de atividade, para situações particulares ou específicas. Assim quando se fala de polícia das construções, polícia dos direitos autorais, polícia das comunicações, polícia sanitária, polícia das profissões, polícia da segurança pública, polícia alfandegária, etc., tudo isso, em síntese, refere-se à atuação do poder de polícia. No sentido estrito para esta análise, busca-se o poder de polícia exercido pelo órgão policial.

## **5.2. O exemplo de Diadema-SP.**

Um exemplo marcante de ação municipal de segurança pública, e do exercício de policiamento municipal, tendo como protagonista a ação de uma guarda municipal, tem sido a política desenvolvida pelo município de Diadema - SP. Iniciada em 2.001 com a criação de sua Secretaria de Defesa Social e com a implantação de uma guarda municipal

profissionalizada e fundada com caráter de policiamento comunitário, conseguindo reduzir significativamente seus números de homicídios.

As políticas desenvolvidas na cidade de Diadema para o enfrentamento da violência e da criminalidade têm tido na sua guarda municipal um instrumento fundamental. Com ações de natureza ostensiva - compartilhadas com outros órgãos de segurança pública – e de natureza preventiva, a Guarda Civil de Diadema tem sido protagonista na redução dos índices de homicídios na cidade, como exemplo pode ser citado que no ano de 1.999 foi registrado 374 homicídios (110,32 homicídios por 100.000 habitantes), porém, entre os anos de 1.999 a 2004 ocorreu uma queda nos índices de homicídios da ordem de 68,65% na cidade, ou seja, o índice de 2004 foi de 34,58 homicídios por cem mil habitantes, e este índice vem declinando ano a ano, fruto das ações municipais como as que podem ser citadas:

Lei de fechamento de bares - No dia 15 de julho de 2002, os moradores de Diadema começaram a conviver com uma transformação na cidade, promovida pela implantação da Lei de Fechamento de Bares (LM nº 2.107/02), que restringiu a abertura dos estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas das 6 às 23 horas, todos os dias.

A cidade possui 4,8 mil bares e similares, o equivalente a 159 bares por km<sup>2</sup> ou 80 moradores para cada estabelecimento, considerando a projeção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 383.503 habitantes para julho de 2005.

No ano de 2001, dos 238 homicídios ocorridos, 60% aconteceram entre 23 e 6 horas, nas proximidades de locais que vendiam bebida alcoólica para consumo imediato, o que motivou a criação da Lei. Foram 105 audiências públicas realizadas em todos os bairros, durante 10 meses, até que a Lei entrasse em vigor. Além disso, a Prefeitura de Diadema distribuiu panfletos, informativos, veiculou informações por meio de carro de som e reportagens nos jornais e rádios.

Programa Diadema legal e fiscalização - Os donos de bares que não obedecem à Lei, quando são flagrados pela primeira vez, recebem uma notificação que tem o objetivo de orientar e advertir. Em uma segunda vez, a penalidade é uma multa de 100 Unidades Fiscais de Diadema, que dobra, no caso de reincidência. No caso de um quarto flagrante, o estabelecimento é fechado administrativamente, o que pode ser revertido por uma nova licença após doze meses. Se ocorrer novamente, o fechamento é irrevogável.

Uma licença especial é concedida para as casas, que comercializam produtos e gêneros específicos e vendem bebidas alcoólicas para consumo imediato, poderem abrir além do horário determinado pela Lei. Para isso, é exigida a adoção das seguintes medidas: não estar em local que apresente risco social, manter segurança particular e as dependências com

isolamento acústico, além de apresentar o alvará de funcionamento. Esta licença especial é permanentemente monitorada.

O Programa Diadema Legal é o responsável pela fiscalização do cumprimento da Lei de fechamento de bares e está vinculado à Secretaria de Defesa Social. O Programa é composto por um coordenador e doze fiscais, que se revezam todas as noites desde 15 de julho de 2002 e conta com o trabalho integrado das polícias Civil e Militar e Guarda Civil Municipal para garantir a segurança da equipe.

Esta Comissão é formada por fiscais dos departamentos de Controle Urbano, Tributos Imobiliários, Higiene e Saúde, Controle de Emissão de Ruídos, Abastecimento e Fiscalização. O Programa atende pelo telefone 0800-7705559, em que recebe ligações do Disque-Denúncia e demandas dos moradores, encaminhadas para as devidas secretarias municipais. Todas as noites, a equipe do Diadema Legal percorre 60 km pelos bairros da cidade. O roteiro é traçado com sigilo absoluto. São, pelo menos, 10 pessoas envolvidas em cada abordagem para evitar corrupção e favorecimento.

Centro Integrado de Videomonitoramento - Em maio de 2006, foi inaugurado o Centro Integrado de Videomonitoramento. Neste Centro, trabalham integrados servidores da Guarda Civil Municipal (GCM), do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), Departamento de Trânsito e Defesa Civil, que potencializam seu atendimento com equipamentos e recursos avançados que possibilitam imagens de alta definição e o uso de sistema de rádio para o contato com as equipes externas. O objetivo é reforçar ainda mais a integração das forças policiais da cidade e os serviços de saúde, defesa civil e trânsito, otimizando as operações de prevenção e socorro. O Centro utiliza imagens transmitidas por 30 câmeras de segurança, fixas e móveis com zoom de dois quilômetros, instaladas em locais apontados como preocupantes pelo Mapeamento da Criminalidade, que utiliza dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Segurança Pública, por meio do Infocrim (Sistema de Informações Criminais).

Mediação de conflitos - Integra um dos 17 Compromissos do II Plano Municipal de Segurança e busca reduzir ainda mais a violência no Município e difundir a Cultura de Paz como alternativa para resolução de atritos familiares, comunitários e sociais.

Os 20 mediadores capacitados terão o papel de facilitar o diálogo entre pessoas em conflito, principalmente as moradoras em núcleos habitacionais, que tenham manifestado uma intenção de acordo, de forma que as relações possam ser restauradas e mantidas ao longo do tempo, num ambiente mais saudável e construtivo

Campanha do Desarmamento Infantil - Aproximadamente 62 mil crianças de Diadema participaram das cinco edições da campanha, trocando armas de brinquedo por revistas infantis.

Em sua quinta edição, a Campanha teve um resultado inesperado: as crianças já não têm mais tantas armas de brinquedo para trocar. Foram arrecadadas 1.571 'arminhas' no período de 05 de maio até dezembro deste ano. Nas cinco edições da Campanha, foram 15 mil armas de brinquedo e mais de 26 mil desenhos arrecadadas como resultado deste trabalho de conscientização. Agora, a maioria dos pequeninos participa do Desarmamento Infantil trocando desenhos temáticos por revistinhas.

Campanha de desarmamento adulto - Lançada em Diadema, com a presença do ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, no dia 2 de agosto de 2004, a Campanha tirou 1600 armas dos mais diversos calibres de circulação, até o seu encerramento em dezembro do mesmo ano.

A cidade foi a primeira a aderir à Campanha de Desarmamento Real e na região do ABCD foi o município que mais recolheu armas. Todo o trabalho desenvolvido desde 2001, estimulou a construção da cultura de paz na cidade. O exemplo marcante deste processo foi o resultado de Diadema no referendo de 2005, quanto à comercialização ou não de armas e munição. A cidade disse sim à proibição.

Telecentro - Em julho de 2006, foi a vez de iniciar os trabalhos do Telecentro do Programa Segurança e Educação ao Alcance de Todos (SEAT), criado para permitir a formação de guardas municipais e policiais militares e civis pela internet em cursos disponibilizados pela Secretaria Nacional e Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp) e Academia Nacional de Polícia.

O local conta com uma tele-sala, que terá quatro canais corporativos exclusivos da Senasp e cada um destes canais permite o complemento dos cursos via internet, além de outros, uma websala, uma sala de tutoria e outra de conexão. Ao todo são 15 computadores para os alunos, quatro para aos tutores dos cursos e um servidor, instalados na base da Guarda Civil Municipal.

Integração das Polícias Civil e Militar e Guarda Civil Municipal - Considerada fundamental para a redução dos índices de violência, a integração das polícias Civil e Militar com a Guarda Civil Municipal é pontual em operações de policiamento ostensivo.

Um exemplo é a Operação Centopéia, iniciada em março de 2003, que realiza a fiscalização da documentação de motos. A ação é preventiva, uma vez que a participação deste tipo de veículo em delitos criminais foi frequentemente identificada. Outra é a

fiscalização de desmanches de carros, o que inibe a ocorrência de roubos de automóveis para este fim.

## **6. A GUARDA MUNICIPAL COMO INSTITUIÇÃO PROMOTORA DA PREVENÇÃO A VIOLÊNCIA E A CRIMINALIDADE – O PROGRAMA DE FORTALEZA.**

As políticas de segurança pública em regra, equivocadamente, atribuem exclusivamente à ação policial o combate a criminalidade e, em consequência, desconsideram que os municípios têm um papel importante a desempenhar na prevenção e redução dos danos causados pela violência.

Trata-se, como já afirmamos, de uma visão limitante, que exclui em absoluto o contexto em que esse fenômeno nasce e se manifesta, e elide qualquer hipótese de atacá-lo antes que se expresse como explosão que custa vidas e muito dinheiro<sup>1</sup>. Milhares delas. Uma vez que não cogita intervir na cultura que predispõe a manifestação da violência, abre mão de verdadeiramente reduzi-la ou controlá-la antes de sua eclosão. Seria o mesmo que somente atender clinicamente as vítimas da dengue ou da Aids, sem intervir na cadeia epidemiológica que facilita o surgimento e desencadeia sua emergência. Não é em vão que há muito tempo os profissionais da saúde insistem, corretamente, em tratar a violência como epidemia, a exigir políticas públicas articuladas.

Se a necessária ação policial não estiver articulada a políticas públicas que reduzam os fatores geradores da violência, estaremos condenados a caçar mosquitos em vôo, depois de terem picado e infectado suas vítimas.

O segundo problema também decorre dessa cultura. Trata-se da idéia de que as prefeituras nada têm a ver com esse problema. É um erro lógico: se violência é caso de polícia e se as prefeituras não comandam nenhuma polícia tradicional, então a violência não é assunto para as prefeituras.

Descontado o equívoco das Guardas Municipais cumprindo funções constitucionalmente exclusivas das polícias tradicionais, as prefeituras têm sim muito que fazer para a redução da violência. Está no âmbito municipal grande parte das ações que operam diretamente sobre os fatores predisponentes da violência. Programas de geração de trabalho e de renda, de habitação, da cultura, do esporte e do lazer, da saúde, da educação, criação ou aproveitamento de espaços públicos para atividades com crianças, adolescentes e jovens adultos, urbanização, limpeza e iluminação de vias públicas, valorização e embelezamento de praças, parques e jardins, além de operar com sua guarda municipal no cumprimento das normas e regulamentos urbanos no âmbito do poder de polícia municipal.

A articulação de políticas públicas sociais com as ações típicas das instituições armadas tem produzido, em diferentes quadros e geografias, resultados superiores aos da exclusiva ação policial<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> O equivalente a quase 2% do PIB é gasto anualmente no Brasil pela Saúde para atendimento aos resultados da violência. O Brasil é o terceiro país que mais gasta do orçamento da Saúde na atenção a vítimas de violência (e, note-se, aqui não estão computados os gastos da Previdência).

<sup>2</sup> O estudo, divulgado no final de fevereiro de 2004, indica que as taxas de homicídio nos distritos da cidade assistidos por programas como Renda Mínima e Bolsa Trabalho vêm caindo mais rapidamente do que nos demais distritos paulistanos. Entre 2001 e 2003, a taxa combinada dos 13 distritos assistidos há dois anos pelos programas sociais caiu 22%,

O enfoque do combate à violência como política pública (Estado e sociedade) significa o enfrentamento desse problema através de ações matriciais que operem diretamente sobre seus fatores predisponentes e desencadeantes, exatamente aos moldes das ações de saúde sobre as cadeias epidemiológicas. Falamos, portanto, da articulação do planejamento e ação entre municípios, estados e União, entre políticas de redução das desigualdades e injustiças sociais, ações policiais e ações judiciais. E, cruzando todas essas práticas, a permanente geração de ações comunicacionais-pedagógicas que promovam a mudança de cultura, hábitos e atitudes, e desenvolvimento de políticas de Estado que promovam a mudança do quadro que produz vulnerabilidade e injustiça social, concentração de renda e de direitos.

Nesse sentido a Prefeitura Municipal de Fortaleza, tendo a frente a sua Guarda Municipal e Defesa Civil, constituiu o programa Fortaleza de Paz, que é a combinação de dois elementos da política de segurança - inteligência e prevenção - e da articulação de esforços do município para com o Estado, a União e sociedade civil no desenvolvimento de programas e ações que reduzam danos e ofereçam alternativas às principais vítimas e autores da violência e que favoreçam a mudança de cultura, hábitos e atitudes. O Programa Fortaleza de Paz, coordenado pela Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, aplicado na gestão municipal, se constitui de elementos e instrumentos fundantes, quais sejam:

**Mapa da violência** – por mapa da violência nomina-se a sistematização dos boletins de ocorrência policiais, registros dos Conselhos Tutelares da Infância e da Adolescência, registros de agravos de saúde por causas externas, registros de violência no interior e no entorno das escolas, registros da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, para que favoreçam o conhecimento e a compreensão sobre suas regularidades: tipo de ocorrência, local, data, hora, perfil de autor e vítima.

**Mapa da presença/ausência do Estado** – georeferenciamento dos equipamentos e serviços públicos, como creches, escolas, unidades de saúde, quadras esportivas, praças e parques, cinemas, locais onde regularmente são oferecidas atividades/oficinas de cultura, esportes e lazer, distribuição geográfica dos programas sociais como os programas de transferência de renda, proteção e emancipação social, etc.

**Mapa da vulnerabilidade** – georeferenciamento dos indicadores sociais de renda *per capita*, distribuição etária, mortalidade infantil, repetência e evasão escolar, gravidez na

---

enquanto a dos 46 distritos onde não há população beneficiada a redução foi de apenas 10%.

adolescência, emprego/desemprego, saneamento, moradias em condição de risco, frequência do transporte público coletivo, famílias com mulheres provedoras.

O cruzamento desses mapas é que gera a inteligência necessária ao planejamento e intervenção pública que reduzam ou eliminem os fatores predisponentes e desencadeantes da violência.

O planejamento de ações que reguem a raiz dos problemas cobra perguntas mais exigentes, para que se obtenha respostas menos óbvias e enganadoras. Todas as estatísticas apontam os jovens de até 29 anos como as maiores vítimas da violência. Isso acontece internamente em todas as classes sociais. Mas é necessário notar que, dentre os jovens, as maiores vítimas são os pobres, desempregados e negros<sup>3</sup>, moradores da periferia dos grandes conglomerados urbanos com ausência quase absoluta de bens e serviços públicos. Que matam/morrem, ferem/são feridos nas noites dos finais de semana, principalmente sob o efeito de álcool<sup>4</sup>. Operar sobre as matrizes desses problemas – e isso somente é possível mediante políticas sociais – é que produz a segurança com sustentabilidade, ao invés de soluções midiáticas de curta duração e muitos efeitos perversos colaterais.

Ao apontar as regularidades das manifestações de violência – como tipologia, perfis de autores/vítimas, locais, dias, horários, etc. -, o mapa da violência possibilitará ações focais de antecipação e prevenção, como desarmamento na entrada de locais de diversão, patrulhamento em áreas de maior risco, concentração de policiamento em locais e datas críticos, etc. Mas também – e principalmente - orientará ações da Prefeitura, como iluminação, urbanização e limpeza de áreas críticas, fechamento de estabelecimentos comerciais que servem de ponto de venda de drogas ilegais e locais de ocorrência de brigas e agressões, com danos pessoais<sup>5</sup>.

Porém, o conhecimento mais importante é aquele gerado pelo cruzamento do mapa da violência com os mapas que indicam o não-acesso de cidadãos a direitos públicos e o mapa da presença/ausência do Estado. Essa superposição aponta e hierarquiza, com precisão, os territórios e os públicos prioritários para a ação pública destinada a reduzir tensões e riscos através da concentração de bens e serviços de inclusão e participação social, fortalecimento da

---

<sup>3</sup> Dados do Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade (PRO-AIM), da prefeitura paulistana revelam que os homicídios são a principal causa de morte de negros e pardos na cidade de São Paulo. Em 2003, 11,7% deles foram assassinados na capital paulista. Entre brancos, é a quarta *causa mortis*. 5,3% destes foram assassinados.

<sup>4</sup> Dados do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República indicam que 80% dos agressores e agredidos estão alcoolizados e que 11% dos crimes são praticados sob o efeito do álcool. Já as drogas ilícitas estão presentes em apenas 1% dos delitos.

<sup>5</sup> Através da discricção da fiscalização tributária, de posturas e de vigilância sanitária, ao invés da tosca operação de fechamento de todos os bares da cidade.

auto-estima, dos vínculos sociais, desenvolvimento de potencialidades pessoais e de projetos e perspectivas em relação ao futuro, notadamente dirigidos a crianças, adolescentes e jovens adultos em situação de risco e/ou vulnerabilidade social - e suas famílias.

Para a sustentabilidade do Programa Fortaleza de Paz, é necessário compreender que segurança pública não é atribuição exclusiva das forças policiais. Ao contrário, estas operam especificamente sobre o crime, sem governabilidade sobre suas causas. Segurança é um conceito mais amplo do que a antecipação e a repressão ao crime. Implica em ações estruturais de maior dimensão e responsabilidade, dizendo respeito ao conjunto do Estado e a toda a sociedade.

Mesmo as necessárias operações preventivas de intensificação da presença policial em pontos críticos carecem de sustentabilidade. Chega a força policial, caem os índices de criminalidade, publica-se noticiário positivo. Mas sai a polícia e os índices retornam, até a próxima pressão dos meios de comunicação, num moto contínuo de Sísifo, a carregar a pedra até o alto da montanha e... vê-la cair do outro lado.

A lógica de pronto socorro (atender o problema em sua eclosão) precisa estar acompanhada da política de promoção da saúde plena: se não operar-se sobre os elementos que geram, predis põem e desencadeiam a violência, a atividade policial estará condenada a sempre operar num saco sem fundo.

É por esta razão que a política de segurança pública precisa, necessariamente, associar, dentro de um único planejamento estratégico, as corporações policiais, incluindo-se a guarda municipal, as secretarias estaduais e municipais da área social e de desenvolvimento econômico e a sociedade civil - empresas, entidades de classe, sindicatos, clubes de serviço (Lions e Rotary), igrejas, instituições de educação e de formação (Senac, Senai, Sesi, Sebrae, Universidades), grupos de voluntariado - e, principalmente, famílias, que detêm o poder de intervir diretamente sobre as causas da exclusão social, da falta de oportunidades para o desenvolvimento pessoal, da desagregação familiar, da falta de situações de participação comunitária, de atividades de cultura, esporte, lazer.

A ampliação de um estado e de uma cultura de segurança e paz é, portanto, uma política matricial, de responsabilidade do conjunto da sociedade, sob articulação estatal, a quem se atribui a responsabilidade constitucional de garantir aos cidadãos os bens inalienáveis da vida e da segurança, esta é a concepção que gera o programa Fortaleza de Paz e que estabelece neste uma série de ações.

**Ações Estratégicas** - Implantação de um serviço de inteligência sobre a violência urbana, iniciando com a constituição do mapa da violência do município – um banco de dados georeferenciado, constituído pela coleta de informações qualificadas junto às Polícias (Boletins de Ocorrências Policiais), Conselhos Tutelares, rede municipal da saúde, Guarda Municipal e Defesa Civil, rede escolar municipal e outros órgãos públicos, identificando locais, dias, horários, agentes e fatores críticos de violência.

As informações do mapa da violência, analisadas permanentemente, orientaram as ações integradas das diversas secretarias municipais e a colaboração das polícias civil e militar do estado. Constituição futura na Prefeitura do Fórum de Políticas Públicas Promotoras da Paz, integrados pelos secretários de todas as áreas de governo afins, para o desenvolvimento de programas matriciais destinados à prevenção de violência e promoção da inclusão social.

**Ações Estruturais** - Direcionar a Guarda Municipal para auxílio e defesa do cidadão, em especial da comunidade escolar, em ações diretas para proteção externa das escolas através de rondas motorizadas interligadas, com o objetivo de identificar fatores predisponentes e desencadeantes de violência.

Capacitá-la para assumir as atividades estratégicas de inteligência para identificação de áreas e fatores de risco de violência e para desenvolver planos setoriais ou municipais de segurança pública.

**Ações Preventivas** - Urbanização e ou instalação de equipamentos públicos em áreas socialmente vulneráveis e críticas quanto à violência urbana; Fiscalização e orientação em pontos e vias públicas que registrem índices significativos de acidentes de trânsito associados ao uso de álcool e drogas e condução perigosa de veículos automotores; Fiscalização e fechamento de estabelecimentos comerciais (como bares, lanchonetes, trailers, etc.) com ocorrências de atividades criminosas; Implantação na rede escolar de programas de redução da violência no interior e no entorno das escolas.

**Ações de Políticas Públicas** - Ocupação de espaços públicos nos territórios de maior risco, apontados pela análise do mapa da violência, cruzado com o mapa da inclusão/exclusão<sup>(6)</sup> e o mapa da vulnerabilidade<sup>(7)</sup>, com programação permanente de

---

<sup>6</sup> MAPA DA INCLUSÃO/EXCLUSÃO - Metodologia desenvolvida desde 1995 pelo Núcleo de Segurança e Assistência Social da PUC/SP (Centro de Estudos das Desigualdades Sociais), sob coordenação da prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Aldaiza Sposati.

atividades culturais, esportivas e de lazer destinadas prioritariamente a crianças, adolescentes e idosos em situação de vulnerabilidade social;

Desenvolvimento de políticas de desenvolvimento e inclusão social às famílias/grupos sociais em maior vulnerabilidade social; implantação de ações matriciais de prevenção/redução de drogadição/alcoolismo e violência intra-familiar nos territórios habitados adolescentes e crianças em vulnerabilidade social; Implantação de políticas de proteção e inclusão social às famílias de crianças e adolescentes em conflito com a lei; aplicação e reinvenção da metodologia de redução de danos para usuários de drogas.

**Ação de Gestão democrática** - Constituição de Comitês Gestores de equipamentos, serviços e programas públicos onde se desenvolva esse projeto – como escolas, equipamentos da assistência social, praças, parques, oficinas de esporte e cultura, programas de lazer – integrados majoritariamente por cidadãos das comunidades do entorno.

**Ação de Gestão on line** - A gestão do projeto é feita através de um portal na internet, com acesso restrito aos gestores. Sua eficácia é mensurada através de indicadores de homicídios, assaltos, furtos, agressões físicas e outros delitos coletados. Esse portal possibilita que se monitore, *on line*, a aplicação de verbas transferidas, simultaneamente vinculadas com a execução do plano de ação e o cumprimento dos indicadores do projeto.

O Programa Fortaleza de Paz, coordenado pela Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, hoje em implantação na cidade de Fortaleza, é constituído de instrumentos e ações que priorizam a transversalidade na gestão pública municipal, e prioriza, também, uma ação integrada entre o órgão de segurança pública municipal - a Guarda Municipal - e os órgãos de segurança pública do Estado e da União, sem que contanto, haja invasão de competência na ação destes órgãos, pelo contrário, a ação planejada e trabalhada em conjunto garante o respeito a competência funcional de cada instituição de segurança pública.

Um marco nesta ação integrada entre os órgãos de segurança pública na cidade de Fortaleza, no caso, entre o município e o estado, é a integração da comunicação entre a Guarda Municipal e Defesa Civil, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar, através do atendimento unificado via o número telefônico 190, na Coordenadoria Integrada de Operações Policiais (CIOPS) da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS). Toda a comunicação é integrada e o próprio sistema de comunicação, na

recepção da demanda já faz a triagem da ocorrência por competência de cada órgão de segurança pública.

Esta integração na comunicação operacional, com respeito às competências funcionais, fez com que no ano de 2007, a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, atendesse 3.450 (três mil quatrocentos e cinquenta) ocorrências via 190, que em anos anteriores eram destinadas a Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiro, mesmo sendo de competência do município, isto em face da ausência do órgão de segurança pública municipal no ato da comunicação da demanda para o telefone 190. Sem dúvida se constitui esta integração num fator de maior presença de agentes de segurança pública na cidade.

**O Pronasci** - A desarticulação entre poderes, entre entes federativos e mesmo entre polícias tem sido um dos principais fatores de sustentação da violência e do crime. De pouco adianta uma polícia eficiente diante do caos do sistema penitenciário, de pouco adianta a reforma do sistema penitenciário sem a reforma do Judiciário, de pouco adianta a presteza de decisões judiciais sem políticas preventivas, de pouco adianta a prevenção sem uma ação repressiva firmada na legalidade e na eficiência profissional dos órgãos de segurança. E por aí prosseguiríamos num drama sem fim, se não fosse a decisiva iniciativa do governo federal em romper esse círculo vicioso.

Pela primeira vez no país se tem uma política nacional unificada de segurança pública, que integra planejamento, recursos, capital humano e conhecimentos dos governos federal, estaduais e municipais para enfrentar esse desafio tão grande como premente.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (que é o PAC da segurança pública) trabalha a articulação entre ações de repressão e prevenção: reestruturação, modernização, reaparelhamento e moralização das estruturas policial e penitenciária; efetivação de políticas públicas sociais voltadas para prevenção a violência e ao crime; modernização do sistema de segurança pública e valorização de seus profissionais; ressocialização de jovens com penas restritivas de liberdade, egressos do sistema prisional ou em conflito com a lei e inclusão desses jovens nas políticas sociais do governo; enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado; promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, de orientação sexual e diversidade cultural e recuperação de espaços públicos degradados por meio de medidas de urbanização.

A própria gestão do Pronasci nas cidades indica o espírito de integração e cooperação. Participarão do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) o Governo

Federal, através das polícias Federal e Rodoviária Federal, o governo do estado, através da Secretaria de Segurança Pública e suas polícias Civil e Militar, o governo municipal, através de sua Guarda Municipal, suas políticas sociais e de infra-estrutura urbana, e são convidados a Magistratura, o Ministério Público e o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. O objetivo é não apenas articular ações e potencializar recursos, mas pensar e planejar coletivamente o enfrentamento à criminalidade e a redução das condições que facilitam e eclodem as muitas formas de violência. Num exemplo, não há sustentabilidade no combate às drogas sem as ações conjuntas da área policial federal, estadual e municipal, judicial, penitenciária, de promoção da saúde, de geração de renda, educação, etc. Sem esses braços todos atuando articuladamente, de pouco serviria a eficiência da ação isolada de apenas um desses agentes públicos.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

As guardas municipais devem ter como origem uma idéia mais contemporânea de polícia. Não devem ter como parâmetro a história das polícias militares, que têm sua própria história. As guardas devem se tornar uma polícia para o munícipe, a caminhada é difícil, mas não é impossível. Nesse sentido, os municípios devem ter competência para legislar concorrentemente com a União e os Estados em matéria de segurança pública no tocante ao que competir exclusivamente ao próprio município, podendo organizar, sua polícia preventivo-ostensiva, de caráter civil, isto é, suas guardas municipais. Enfim, como os problemas sociais se manifestam no município, sendo aí onde as pessoas nascem, criam-se e desenvolvem suas atividades, é o lugar onde o poder público deve centralizar a excelência do serviço à coletividade e ao indivíduo.

Como as ruas, praças e logradouros são bens públicos do Município, a Guarda Municipal deve proteger tais bens, circunstancialmente, e na hipótese de algum malfeitor atuar nas ruas do Município, pode o guarda municipal encetar todos os meios de que dispuser para deter a atividade criminosa, inclusive, efetuando prisão dentro dos parâmetros legais.

Essa conclusão decorre do art. 301 do Código de Processo Penal (2002) que em seu artigo 301, dispõe: “Qualquer do povo poderá e a autoridade e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.”

Aliás, importante destacar, que a polícia é um órgão público de prestação de serviço. Tanto pode ser federal, estadual ou municipal. O que não pode haver é polícia particular, já que como foi declinado anteriormente, o particular não pode ter poder de polícia. E, como sinteticamente ensina o mestre Pontes Miranda, “policiar é ato estatal, é o ato de autoridade pública”. Estatal é gênero para tudo que é público – da União, Estado ou Município. Mas muitos fazem confusão entre poder de polícia e poder “da polícia”. Não há confusão, se não existir outro interesse que não seja a verdade. Poder de polícia é, em síntese, uma faculdade da administração pública para manter o equilíbrio social, visando o bem coletivo e a manutenção do próprio Estado. Polícia, aqui, tem sentido genérico. Todos devem saber que não existe o “poder da polícia”, há sim, o poder de polícia, também exercido pela polícia, este importante órgão público, em matéria que seja da sua competência.

O “poder da polícia” nos termos de nosso ordenamento jurídico e de nossa doutrina inexistente. Pode a organização policial usar do poder de polícia, que pertence à administração pública, para as finalidades legais que lhe compete, atribuições de polícias preventivas e ostensivas, como manter a ordem, evitar as infrações penais, investigar e provar os fatos delituosos auxiliando na realização da justiça criminal, proteger as pessoas, realizar diligências de natureza preventiva e ostensiva, entre outras. Logo, poder de polícia não é o “poder da polícia militar” ou “poder da polícia civil”, é o poder da administração pública unguida de plena legalidade.

A polícia, como todos a conhecem, quando exerce o chamado poder de polícia, não faz em nome próprio, mas em nome da administração pública, única detentora de tal faculdade. O poder de polícia, como já foi por demais declinado, justifica-se no interesse social, condicionando ou restringindo direitos individuais, em benefícios da coletividade. É poder estatal, público - da União, do Estado e do Município - também exercido pela polícia, em sua área de atribuição. Como a guarda municipal é um órgão público de segurança, inclusive integrante do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP (Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP / Ministério da Justiça/MJ), caso um integrante seu, em condições normal de trabalho, não evite o crime a sua frente, sem dúvida, pelo seu preparo e responsabilidade como agente público de segurança municipal (autoridade municipal), responderá pelo delito de prevaricação. Assim, por ser um servidor público, ter formação específica, usar uniforme e arma (letal ou não letal) do Município, não pode cruzar os braços e fechar os olhos. Tem, dentro das circunstâncias operacionais, o dever de agir e exercer o poder de polícia que lhe foi outorgado pelo município para o cumprimento de suas funções.

Os dias atuais são extremamente difíceis no que se refere a segurança pública em nosso país, e neste contexto, observa-se que as medidas necessárias ultrapassam a competência da ação ostensiva das forças policiais, deixando a segurança pública de ser somente uma questão de polícia e se tornando uma questão também de ordem social, aliás, mais de ordem social do que de polícia. Encarar essa realidade permite ver que as medidas para reduzir a criminalidade e a violência vão além da atuação dos órgãos de segurança pública, necessitamos de ações sociais profundas, voltadas para a inclusão social de parcela consideravelmente vulnerável à violência e a criminalidade. É Preciso resgatar a auto-estima e a esperança de milhões de jovens brasileiros que se encontram sem nenhuma perspectiva de vida e a mercê da própria sorte, se constituindo possivelmente em um contingente vulnerável ao recrutamento do tráfico e da criminalidade.

A idéia de aplicação de políticas sociais vinculadas às políticas de segurança pública, principalmente nas áreas mais atingidas pela violência, pode ter nas guardas municipais, um instrumento eficaz de atuação e promoção destas políticas, principalmente na coordenação da transversalidade das mesmas. Porém, não se pode perder de vista que há uma forte pressão de inúmeros setores da sociedade os quais querem das guardas municipais uma mera atuação de policiamento tradicional, ou seja, “mais do mesmo”, e que não vêm que a oportunidade de construir uma polícia comunitária está exatamente no perfil que ainda detêm boa parte das guardas em nosso país.

É possível afirmar que as guardas municipais, no que se refere a suas competências e finalidades são instituições em formação. Logo, tudo que pense e elabore seriamente no sentido de definir o perfil das guardas municipais, pode vir a contribuir para que estas venham a efetivamente atuar como ente positivo e pró-ativo na defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana e na construção de uma política pública de segurança que privilegie a prevenção e não somente a reação.

No geral, onde de fato existe guarda municipal, há duas linhas de compreensão divergentes sobre qual a finalidade da guarda municipal. Uma que entende serem as guardas instrumentos dos municípios que devem além da defesa do patrimônio municipal, das áreas de lazer, dos serviços do município, agirem como órgãos fomentadores de ações preventivas da violência e da criminalidade, coordenando um conjunto de políticas municipais voltadas para a construção da cidadania. E outra, predominante na maioria dos grandes municípios brasileiros, que desejam tornar as guardas municipais mais uma polícia simplesmente, agindo no esteio das atividades da Polícia Militar, ou seja, repetindo a competência que já está destinada aos policiais militares.

A política de segurança pública precisa, necessariamente, associar, dentro de um único planejamento estratégico, as corporações policiais, guardas municipais, bombeiros, as secretarias estaduais e as municipais e ainda a sociedade civil - empresas, entidades de classe, sindicatos, igrejas, instituições de educação, grupos de voluntariado, famílias – que detêm o poder de intervir diretamente sobre as causas da exclusão social, da falta de oportunidades para o desenvolvimento pessoal, da desagregação familiar, da falta de vínculos e convivência social. Nesse sentido o município tem muito a contribuir, aplicando políticas sociais prioritariamente nas áreas mais vulneráveis a criminalidade e a violência e distribuindo educação, saúde, lazer e cultura a juventude.

Diante da precariedade do sistema de segurança pública que se apresenta em nosso país, a prestação do serviço policial pelo município, contanto que dentro de suas competências e responsabilidades constitucionais e legais, deve se apresentar, não como uma solução, mas como um melhor relacionamento entre sociedade e governo, fortalecendo, portanto, o estado democrático de direito. O importante é não permitir que as guardas municipais se tornem somente mais uma polícia, repetindo o que bem ou mau já temos - até porque se já temos não precisamos de mais - mas sim, que possam, as guardas, serem embrião do verdadeiro policiamento comunitário, promotor da cidadania e vinculado as demandas comunitárias de segurança.

## **8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

1. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA / Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. **Guia para a prevenção do crime e da violência.** Brasília –DF.
2. KAHN, Túlio e ZANETIC André. **O papel dos municípios na Segurança Pública .** Brasília – DF: Pesquisa Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP; Abril de 2006.
3. BRETAS, Marcos Luis, MORAIS, David e CESCO, Susana. **Guardas Municipais: Resistência ou Inovação?.** Brasília – DF: Pesquisa Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP; Abril de 2006.
4. GOVERNO FEDERAL. **Plano Nacional de Segurança Pública.** Brasília – DF.
5. BARREIRA, César (org.), BRASIL, Glaucíria Mota, ABREU, Domingos e ALMEIDA, Rosemary. **Questão de Segurança.** Rio de Janeiro – RJ: Relume Dumaré Ed; 2004.
6. CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. 4ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2002.
7. CARVALHO, José dos Santos Filho. **Manual de Direito Administrativo.** 13ª Edição. Rio de Janeiro – RJ: Editora Lúmen Júris; 2005.
8. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 18ª Edição. São Paulo – SP: Editora Atlas; 2005.
9. MEIRELLES, HelLy Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro.** 26ª Edição. São Paulo – SP: Editora RT; 02. 2001.
10. BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** 18ª Edição. São Paulo – SP: Editora Saraiva; 1.997.

11. TERRA, Nelson, **Os conflitos da dicotomia policial estadual**, pag. 78, Porto Alegre: 1.998.
12. BAYLEY, David H. e SKOLNICK, Jerome H.. **Nova Polícia. São Paulo – SP**: Editora da Universidade de São Paulo / Ford Foundation / Núcleo de Estudos da Violência – USP. 2002.
13. BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. Porto Alegre - RS: CAPEC – Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania.
14. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11ª Edição. São Paulo – SP: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
15. SILVA, De Plácido e, **Dicionário Vocabulário Jurídico**. 24 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2004.
16. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA / Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. **Relatório Descritivo: Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais (2003)**. Brasília – DF: 2005.
17. OLIVEIRA, Nilson Vieira (org.). **Insegurança Pública**, São Paulo – SP: Ed. Nova Alexandria; 2002.
18. MOREIRA Neto, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1998.
19. \_\_\_\_\_. **A Segurança Pública na Constituição**. Revista Informação Legislativa. Brasília, v. 28, n. 109, p. 137 – 148, jan/mar.1991.
20. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
21. \_\_\_\_\_. **Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação**. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo, n. 20, p. 21-28, 1.987.
22. CRETELLA Júnior, José (org). **Direito Administrativo da Ordem Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro. Forense, 1.998.
23. \_\_\_\_\_. **Do Poder de Polícia**. Rio de Janeiro: ed. Forense. 1.999.

24. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1.998.
25. MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Princípios da Separação dos Poderes: autonomia dos legislativos municipais, limites da competência do Ministério Público, preservação ambiental, exercício do poder de polícia e concessões**. Revista Forense. Rio de Janeiro, v.94, n.344, p. 255-68, out/dez.1998.
26. TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo. Saraiva, 1975.
27. \_\_\_\_\_. **Princípio de Legalidade e Poder de Polícia**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n.227, p.39-45, jan/mar. 2002.
28. \_\_\_\_\_. **Poder de Polícia e Polícia do Poder**. Carta Mensal. Rio de Janeiro, v.31, n.365, p.33-40, ago. 1985.
29. PESQUISA DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, “**O Perfil dos Municípios Brasileiros 2.006**”, IBGE, 2.007. disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).
30. BRASIL. **Código Civil**, Editora Atlas, 2.002.
31. BRASIL. **Constituição da República Federativa do**, editora Atlas, 2.006.
32. BRASIL. **Código de Processo Penal**. 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.