

## A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: PARTICULARIDADES DA GUARDA MUNICIPAL DE CHAPECÓ, SC

Enivaldo Barros\*

Rodrigo Goldschmidt\*\*

### RESUMO

Este trabalho tem como propósito apresentar um estudo sobre a Segurança Pública com o foco na instituição Guarda Municipal. Tendo como base o texto constitucional, apresenta-se qual é a competência da Guarda Municipal. Observando as legislações e a doutrina, este artigo contribui para uma reflexão crítica de qual é a real participação dos municípios no Sistema de Segurança Pública e como a Guarda Municipal contribui com o desenvolvimento da Segurança Pública Municipal.

Palavras-chave: Segurança Pública. Participação Municipal. Guarda Municipal. Competências.

### 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Segurança Pública é a atividade que o Estado desenvolve com o objetivo de garantir a proteção dos direitos constitucionais (individuais e coletivos), assegurar o pleno exercício da cidadania e manter a ordem social. A plena eficácia desse serviço público é alcançada quando ocorrer à união entre todos os entes federativos e, principalmente, a participação da população.

---

\* Acadêmico do 7º Período do Curso de Direito na Universidade do Oeste de Santa Catarina Unidade de Chapecó, SC; enivaldob Barros@yahoo.com.br

\*\* Juiz do Trabalho do TRT12/SC; Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina; Professor do curso de graduação e Pós-graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina; Coordenador da linha de pesquisa em Direitos Fundamentais Sociais da Universidade do Oeste de Santa Catarina Unidade de Chapecó, SC; rmgold@desbrava.com.br

O Município é considerado o ente estatal que mais está próximo das pessoas, considerado o ente “comunitário”. Este caráter de proximidade não poderia deixá-lo excluído da participação da segurança pública. Ciente de sua parcela de contribuição, através das Guardas Municipais, os municípios contribuem com a segurança pública.

A Guarda Municipal é uma instituição ainda jovem que esta em constante crescimento. Com políticas públicas bem desenvolvidas e com a visão de incluir as pessoas na realização da segurança pública, a Guarda vem ganhando apoio de várias instituições.

Existe a tendência de a Segurança Pública ser municipalizada e verificar, através de uma múltipla pesquisa, quais as competências da Guarda Municipal, quais as atribuições do município em relação à Segurança Pública, o que pode ser feito para melhorar a atual situação, qual o posicionamento doutrinário, enfim, estudar o atual e futuro trabalho da Guarda Municipal é fundamental para um posicionamento crítico deste assunto que é tão importante em nossa sociedade.

## **2 CONTRATO SOCIAL E A TUTELA DO ESTADO**

### **2.1 ORIGEM DO ESTADO E O MONOPÓLIO DO USO DA FORÇA**

A expressão “Estado” como atualmente se conhece compreende-se como uma organização política, jurídica e social que ocupa um determinado espaço e possui regramentos, a composição de um Estado pode ser resumida em um Povo, um Governo e um Território.

Estado é uma instituição organizada politicamente, socialmente e juridicamente, ocupando um território definido, normalmente onde a lei máxima é uma Constituição escrita, e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna como externamente. Um Estado soberano é sintetizado pela máxima “Um governo, um povo, um território”. O Estado é responsável pela organização e pelo controle social. (thinkfn.com)

Uma das principais características desse Estado moderno é a soberania em relação ao seu povo. Mesmo contrário a sua vontade o

homem é obrigado a seguir os ditames do Estado. Esta organização estatal representa um ente que é responsável pelo controle social, garante a proteção de seu povo e detém o monopólio legítimo da força.

O Estado possui a violência como um grande aliado. Dados mostram que muitos países gastam bilhões em mecanismo de manutenção e crescimento de força, em 2009 o Brasil gastou o equivalente a 47,6 bilhões com segurança pública e em 2011 o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP já destinou R\$ 45.165.714,65 em políticas Segurança.<sup>1</sup> É através da força que o Estado exerce a coerção sobre seu povo, são mecanismos que cerceiam a liberdade das pessoas, são inúmeras proibições impostas com o propósito da manutenção da ordem social.

O reconhecimento do Estado como o legítimo detentor do monopólio do uso da força foi um marco histórico para a Ciência Política. Os séculos XVI e XVIII foram marcados por profundas reflexões sobre este tema. Grandes pensadores políticos, como por exemplo, Thomas Hobbes (1588), Nicolau Maquiavel (1469), John Locke (1632) e Jean-Jacques Rousseau (1712) dedicaram seus estudos para explicar qual era a origem desse poder estatal.

## 2.2 ESTADO DE NATUREZA E O CONTRATO SOCIAL

Para melhor compreender uma sociedade civil organizada é necessário saber que antes desta existiu, mesmo que hipoteticamente, outro Estado, o Estado Natural. Neste Estado de Natureza não existe regras, todos os homens são iguais, violentos por natureza, onde fazer guerra é a atitude mais racional que existe. Neste Estado não existe nenhum poder supremo, ninguém controla ou reprime nada, o poder público se ausenta, olho por olho e dente por dente é regra neste cenário.

A concepção de Hobbes (no século XVII), segundo a qual, em estado de natureza, os indivíduos vivem isolados e em luta permanente, vigorando a guerra de todos contra todos ou "o homem lobo do homem". Nesse estado, reina o medo e, principalmente, o grande medo: o da morte violenta. Para se

---

<sup>1</sup> Informações retiradas dos sites Terra, Agência Brasil e Portal Transparência em 18/10/2011.

protegerem uns dos outros, os humanos inventaram as armas e cercaram as terras que ocupavam. Essas duas atitudes são inúteis, pois sempre haverá alguém mais forte que vencerá o mais fraco e ocupará as terras cercadas. A vida não tem garantias; a posse não tem reconhecimento e, portanto, não existe; a única lei é à força do mais forte, que pode tudo quanto tenha força para conquistar e conservar. (CHAUÍ, 2000).

No Estado de Natureza as pessoas são naturalmente violentas. Neste todos são iguais e quando dois ou mais homens querem a mesma coisa e estão em um patamar de igualdade a competição será eterna.

Eu imagino os homens chegando ao ponto em que os obstáculos, prejudiciais a sua conservação no estado natural, os arrastam por sua resistência, sobre as forças que podem ser empregadas por cada individuo a fim de se manter em tal estado. Então este estado primitivo não tem mais condições de subsistir, e o gênero humano pereceria se não mudasse sua maneira de ser. (ROUSSEAU, 1954, p. 23).

Chegou-se em um momento que era necessário reorganizar a sociedade, instituir regras as quais os homens estariam subordinados, oferecê-los direitos que os protegesse e os defendesse. Tirar o poder individual da força, mostrar que o coletivo esta acima do individual, que agora o “nós” se sobressai sobre o “eu”. Segundo Meira (2008) “A raça humana não sobreviveria sem a força proporcionada pela união”. Esta reorganização não poderia acontecer vivendo em um estado de natureza, eis que surge o estado civil.

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes. (ROUSSEAU, 1954, p. 24).

O Contrato Social é uma convenção onde os homens abdicam de algumas liberdades individuais, que gozavam antes no estado de natureza, em troca de um poder comum, que protegesse todas as pessoas que pactuaram. Caso alguém viole o pacto teria de volta seus direitos, retomava sua liberdade natural, porém, perderia a liberdade convencional. Percebe-

se a necessidade de um Estado bem estruturado para que o desenvolvimento pudesse ocorrer.

Nesse novo estado civil os homens consolidam seus direitos, neste á vida, a liberdade, a segurança, os direitos individuais e coletivos são protegidos por lei, é um corpo unitário que passa a ser conhecido como Soberano. Todos os particulares estão em um mesmo patamar entre si e em um grau de inferioridade em relação ao Estado Soberano.

Rousseau (1954 p. 30), um dos principais pensadores do século XVIII, explica o que aconteceu na mudança de Estado, segundo ele foi uma mudança muito notável, substitui o instinto pela justiça e surgem ações de moralidade, que antes lhe faltava. O homem que levava em consideração apenas a sua pessoa vê-se forçado a agir baseado em outros princípios e a consultar a razão antes de ouvir suas inclinações. "O homem nasce livre e por toda parte encontra-se aprisionado." (ROUSSEAU, 1954, p. 10).

### **3 SEGURANÇA PÚBLICA: UM DIREITO FUNDAMENTAL INDIVIDUAL E COLETIVO.**

Antes de iniciar é necessário conceituar as abordagens deste tópico. Definindo segurança pública, explicando direitos individuais e direitos coletivos, apresentado sua materialidade na legislação brasileira e a sua importância para Estado Democrático Brasileiro.

Segurança não se contrapõe a liberdade é a condição para o seu exercício, fazendo parte de uma das inúmeras e complexas vias por onde trafega e qualidade de vida dos cidadãos. [...] segurança pública enquanto atividade desenvolvida pelo Estado é responsável por empreender ações de repressão e oferecer estímulos ativos para que os cidadãos possam conviver, trabalhar, produzir e se divertir, protegendo-os dos riscos a que estão expostos. [...] As instituições responsáveis por essa atividade atuam no sentido de inibir, neutralizar ou reprimir a prática de atos socialmente reprováveis, assegurando a proteção coletiva e, por extensão, dos bens e serviços. (Rosa Santos, monografia).

Jairo Lima Alves (2008) ao conceituar Segurança Pública explana que as forças de segurança buscam satisfazer a sociedade em relação à

proteção, são incumbidas pelo respeito e à defesa dos direitos fundamentais do cidadão. Compete ao Estado garantir a segurança das pessoas, a defesa dos interesses nacionais, o respeito pelas leis, a manutenção da paz e da ordem pública.

A Constituição da República Federativa do Brasil é conhecida também como “Constituição Cidadã”, e esta denominação é consequência de um texto inovador, que em diversos trechos ressalta os direitos da pessoa, os protege de sobremaneira, garante a todos uma sociedade de paz e harmonia. Ainda em seu preâmbulo, a CRFB define que o Estado Brasileiro foi constituído com o objetivo de, entre outros, assegurar o exercício dos direitos individuais e coletivos.

[...] instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...] (Trecho do Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil).

A Carta Magna inicia em seu Art. 1º citado os Fundamentos Básicos do Estado Democrático de Direito, ou seja, os princípios que norteiam toda a estrutura e desenvolvimento do Estado, a base, os alicerces da Constituição. Dentre esses princípios, dois podem ser citados que bem se encaixam na proteção dos direitos da pessoa, o inciso II estabelece a Cidadania e o inciso III estabelece a Dignidade da Pessoa Humana. Segundo Farina, “a dignidade da pessoa humana não é vista só como um direito, mas sim como um atributo que todo ser humano possui independentemente de qualquer requisito ou condição, É considerada como o nosso valor constitucional supremo”.

O Legislador Constituinte, seguindo o norte de uma constituição amplamente garantista, dedicou um capítulo aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (Capítulo I, Título II), atribuiu ao art. 5º, Setenta e Oito (LXXVIII) incisos que atribui a todas as pessoas elevada segurança jurídica, política e social, conforme trecho do art. 5º, *caput* “[...] garantindo-se aos

brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade." (Grifo nosso).

### 3.1 SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Quando o Estado é detentor do monopólio da força é seu dever criar mecanismos para garantir a proteção das pessoas e assegurar o pleno exercício da liberdade. Para isto o primeiro passo é reconhecer a devida importância da matéria Segurança Pública, garantir no texto Constitucional mecanismos que permitam que o estado desenvolva medidas de proteção do direito a segurança. O legislador constituinte brasileiro seguindo este entendimento em diversos trechos do texto constitucional assegura a segurança como um dos princípios da República Federativa do Brasil

Ainda no Preâmbulo Carta Magna o Estado assegura o exercício do direito a Segurança e a considera como um valor supremo da Sociedade. Fazendo uma análise literal do texto constitucional encontramos no *caput* do art. 5º o seguinte trecho:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (Grifo nosso)

Portanto, segurança é, sem dúvida, uma matéria de elevada importância, é um direito fundamental de todos. Reafirmando este entendimento o art. 6º da Carta Magna considera Segurança como um Direito Social.

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010) (Grifo nosso).

A Constituição de 1988 dedicou todo um capítulo à matéria "Segurança Pública". O Capítulo III do Título V possui como título "SEGURANÇA PÚBLICA", é composto pelo artigo 144 e rege toda matéria

base da Segurança Pública do Brasil. Apresenta as diretrizes gerais, determina quais os órgãos que são responsáveis pela Segurança da nação e, ainda estabelece as competências de alguns órgãos. “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 [...]”, art. 144, *caput* CRFB.

#### **4 O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO**

Segundo Fernandes (2003) “Um sistema pode ser definido como um conjunto de elementos interrelacionados que interagem no desempenho de uma função”.

Um sistema pode ser pensado como sendo uma quantidade ou conjunto de elementos ou constituintes em ativa e organizada interação, como que atados formando uma entidade, de maneira a alcançar um objetivo ou propósito comum que transcende aqueles dos constituintes quando isolados. (DE GREENE, 1973, p. 4, tradução do autor).

Ainda não se tem um conceito de o que é Sistema de Segurança Pública, porém, ao realizar uma análise do conceito geral com os elementos integrantes do trabalho e objetivo dos órgãos de Segurança, pode-se chegar a algumas conclusões. Em Segurança, sistema pode ser entendido como uma união de entes, uma integração de órgãos estatais e uma organização operacional.

Realizar Segurança Pública sem dúvida é trabalho árduo e complexo, para que este trabalho seja melhor desenvolvido e mais eficiente é necessário desenvolver de ações articuladas entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Cada Instituição atua em sua área, cada uma age dentro de suas atribuições, são autônomas e com responsabilidades próprias, o que há neste sistema é uma integração prática.

Seguindo este entendimento a Secretaria Nacional de Segurança Pública lançou dois programas voltados ao trabalho integrado de



Segurança Pública, são eles o Sistema Único de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública.

O Sistema Único de Segurança Pública – SUSP foi lançado ainda em Abril de 2003 e, conforme explica Santos, pesquisador do SUSP, “é uma política pública de âmbito nacional, unificada para o setor de segurança pública, possuindo como objetivo maior a integração e articulação, de forma prática, das ações das polícias federais, estaduais e municipais, preservando assim, a autonomia das instituições envolvidas”.

O Sistema Único de Segurança tem por objetivo organizar ações Federais, Estaduais, Municipais e da Justiça, planejar estratégias, qualificar profissionais, aumentar o efetivo de corporações, reaparelhar instituições públicas, enfim, realizar múltiplas ações buscando a prevenção e conseqüente diminuição de infrações. Para se ter uma ideia da complexidade do projeto, estão envolvidos Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Guardas Municipais, Ministério Público e Poder Judiciário.

O Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP segue a linha do SUSP, é um Plano que busca o pluralismo institucional, descentralizar as ações de segurança, interação comunitária e sobre tudo respeito aos Direitos Humanos.

O Plano Nacional de Segurança Pública tem como objetivo aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. (defesasocial.al.gov.br).

Tanto o Sistema Único de Segurança Pública como o Fundo Nacional de Segurança foram criados para somar na Segurança Pública Nacional. Vale ressaltar que estes dois planos reafirmaram duas situações. Primeiramente é que a Guarda Municipal foi reconhecida como uma entidade responsável pela Segurança Pública Municipal. O Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP,

acreditam que as Guardas podem contribuir com no combate a criminalidade sendo que destinam recursos e capacitam os profissionais.

Por conseguinte, nesses Planos outros órgãos foram incluídos com entes que podem contribuir com Segurança, como por exemplo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, os Agentes Prisionais, os Conselheiros Tutelares, e principalmente a comunidade. Mesmo que indiretamente estes órgãos podem contribuir com uma Segurança Pública mais eficiente.

## **5 PODER DE POLÍCIA E “PODER DA POLÍCIA”**

Quando se fala em poderes da Guarda Municipal muitos ainda falam “mas a guarda municipal não tem poder de polícia”. Aquele que expressa algo desta natureza com certeza não sabe o que está dizendo, não sabe os poderes da Guarda Municipal e não consegue diferenciar “poder de polícia” e “poder da polícia”.

Primeiramente, como já citado diversas vezes anteriormente, a Guarda Municipal possui suas competências previstas no art. 144 parágrafo 8º da Constituição, inserida em um capítulo destinado a matéria sobre a Segurança Pública. Os Municípios ao criarem Guardas Municipais criam legislações próprias, inserem diversas competências e áreas de atuação respeitando sempre os ditames constitucionais.

Poder de Polícia é uma matéria de Direito Administrativo (poder administrativo estatal) que possui diversos conceitos, grandes doutrinadores explicam em suas obras o que é o Poder de Polícia e como ele é exercido pelo Poder Público. Hely Lopes Meireles (1972) explica em sua obra que o Poder de Polícia é um suporte para a segurança Nacional, abrangente da proteção do indivíduo, da sociedade, das instituições, do território, e dos demais interesses, é uma emanção da Soberania Nacional.

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 ou direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Em linguagem menos técnica podemos dizer que

o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública, para deter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado (em sentido amplo: União, Estados e Municípios) detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social e à segurança nacional. (MEIRELLES, 1972, p. 288).

Para Maria Silvia Zanella Di Pietro (2003) “poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

Percebe-se, através destes conceitos e explicações, que Guarda Municipal possui sim poder de polícia, é um órgão da Administração Pública Municipal que detém o dever de restringir abusos individuais em prol de toda uma coletividade, em diversos municípios os Guardas são autoridades de trânsito, fiscais de ambulantes, fiscais de posturas, realizam abordagens em pessoas e veículos, detêm infratores, etc. atividades com previsão constitucional e dentro da legalidade, ações que buscam proporcionar bem estar social.

Assim como a Guarda Municipal possui os “poderes” delimitados pela Constituição Federal, as Polícias também possuem competências constitucionais, estes são os “Poderes da Polícia”<sup>2</sup>. É obvio que Guarda

---

<sup>2</sup> **§ 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.

Municipal não possui poder da Polícia Militar, nem Polícia Militar da Polícia Civil, cada instituição de Segurança Pública possui suas competências delimitadas, cada órgão possui sua área de atuação, sendo que, algumas ações podem ser desenvolvidas por duas ou mais instituições e possuem respaldo legal.

## **6 A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Medidas mais eficazes em relação à segurança pública são o foco de diversas discussões e debates políticos no Brasil. Um grande exemplo dessas discussões foram as Eleições Presidenciais no Ano de 2010 onde a criação do Ministério da Segurança foi proposta de Governos. É reconhecido que segurança pública passa por maus momentos, é corrupção, falta de capacitação, descaso com as instituições de segurança, descaso com os profissionais, entre outros problemas. Dificuldades são diversas, alguns culpam outros problemas sociais, como a educação, a falta de emprego e as desigualdades sociais, mas e o que fazer para melhorar esta situação.

A Municipalização da Segurança Pública, ou também chamada de Descentralização da Segurança Pública pode ser a alternativa, e para muitos é a solução. Corrêa explica que “a municipalização da Segurança Pública é tendência em vários Estados e Municípios bem como em número expressivo de autoridades federais”.

As cidades cresceram e conurbaram-se. A violência aumentou consideravelmente. Criaram-se as guardas municipais e estas, gradativamente, foram assumindo funções de menor potencial ofensivo que antes eram tratadas quer pela Polícia Civil, quer pela Polícia Militar.

A tendência é que as guardas municipais terminem por incrementar, cada vez mais, as ações em defesa da sociedade. E, num futuro qualquer, mas não muito distante, serão identificadas pela população como a única força da segurança pública. O governo federal já percebeu esse viés e está celebrando convênios com os

---

**§ 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.

municípios visando à redução dos índices de violência urbana. (HAJ MUSSI, 2009).

Grandes órgãos responsáveis pela Segurança Pública estão concentrados na Administração Estadual, Polícia Militar, Polícia Civil e Unidades Prisionais são exemplos de entidades que prestam o serviço de segurança e são geridos pelo Estado. Infelizmente estes órgãos não conseguiram acompanhar a expansão demográfica e o crescimento criminal, atualmente existe uma grande disparidade entre estrutura de segurança e estrutura criminal, o estado não consegue acompanhar a demanda, deixando a população desprotegida. Para a população não interessa quem dará Segurança Pública, ele espera que alguém assegure este direito e tome medidas para mudar a situação. Fagundes e Azevedo explicam que “A atuação dos governos municipais na área de Segurança Pública parte da demanda social por segurança, que solicita ações imediatas no combate à violência e à criminalidade e não diferencia a responsabilidade dos diferentes níveis de governo”.

Descentralizar a ação de combate à violência, bairro a bairro, com a ajuda e o entusiasmo da população, é a melhor maneira de reduzir a violência nas grandes cidades. De outro lado, teríamos uma polícia única (guarda municipal), que poderia atender a contento a população. A tão decantada experiência novaiorquina só se revelou possível porque foi implementada pela municipalidade (HAJ MUSSI, 2009).

O Delegado da Polícia Federal Tito Caetano Corrêa, representando a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, explica em um de seus textos que o fato de os Estados-Membros estarem impossibilitados de recursos financeiros é mais um grande motivo para que se dê aos Municípios e as Guardas Municipais o policiamento ostensivo e preventivo. Segundo Fagundes e Azevedo “Como a tendência é a presença cada vez mais constante dos governos municipais no combate e prevenção à violência e criminalidade, surge a necessidade de acompanhar tais atuações, que podem trazer resultados efetivos sobre as taxas de violência, bem como na percepção pública sobre o problema”.

As propostas de Municipalizar/Descentralizar a Segurança Pública deixam claro que o grande beneficiário destas mudanças serão a população. O Município, ao formar uma Guarda Municipal estará efetivando sua parcela de contribuição com a Segurança Municipal, protegendo o seu maior patrimônio, que são os munícipes. Nenhuma Força Pública fardada, armada e bem treinada será criada para prejudicar os cidadãos, mas sim para protegê-los.

## **7 GUARDA COMUNITÁRIA: UM NOVO MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Aproximar as pessoas dos órgãos (agentes) de segurança pública. Esta é a tendência para a segurança pública no Brasil. A política de trabalho comunitário é um novo modelo que visa interagir comunidade e órgão de segurança. Através de um contato direto, busca-se diminuir a ocorrência de infrações e, conseqüentemente, proporcionado um trabalho mais eficaz.

Por muitos anos os Agentes de Segurança Pública não tiveram um contato direto com a população, havia uma enorme distância entre força pública e a comunidade, pode-se citar um exemplo o longo período de Ditadura Militar que ocorreu no Brasil.

Podemos definir a Ditadura Militar como sendo o período da política brasileira em que os militares governaram o Brasil. Esta época vai de 1964 a 1985. Caracterizou-se pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, censura perseguição política e repressão aos que eram contra o regime militar. (suapesquisa.com)

A Instituição Guarda Municipal, por seu um órgão local, caracteriza-se pela proximidade com as pessoas, ela possui como um desafio fazer o elo entre Estado (sentido amplo) e Comunidade. A Guarda Municipal é uma corporação que deve atuar naqueles locais onde há concentração de pessoas, são os parques, as praças, as escolas, as vias, entre outros. Esta visão de trabalho comunitário busca diminuir os problemas sociais relacionados com a segurança pública, através de um trabalho onde a comunidade participa, as pessoas possuem voz ativa, explanam quais os

problemas de sua cidade, ou ainda, de seu bairro. Busca-se uma integração, um trabalho conjunto, a união de esforços com o objetivo de diminuir a criminalidade.

É claro que esta política de trabalho deve ser implantada aos poucos. A administração pública deve mostrar para a população que a sua participação é importante no combate a infrações penais, o *caput* do art. 144 da Constituição Federal dispõe que a “segurança pública, dever do Estado, direito e *responsabilidade de todos*” (grifo nosso). A ideia de que a segurança pública é responsabilidade somente do poder público deve ser abolida, a comunidade possui sim sua parcela de responsabilidade, seja denunciando, seja contribuindo com a conscientização, seja apoiando os atos dos agentes de Segurança. São medidas básicas, mas de grande resultado quando bem aplicadas.

## **8 AS COMPETÊNCIAS DA GUARDA MUNICIPAL. UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DE CHAPECÓ**

A Constituição de 1988 inseriu a Guarda Municipal no parágrafo 8º do art. 144. Esta previsão legal esta inserida dentro do capítulo responsável por delimitar as atribuições dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública Nacional.

O Art. 144, § 8º dispõe que: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, e instalações, conforme dispuser a lei”. Atualmente esta disposição legal é o que delimita as atividades da Instituição Guarda Municipal. É importante destacar que instituir de Guardas Municipais é uma decisão discricionária do Município, “poderão”. Sabe-se que muitos não possuem condições orçamentárias para instituir e principalmente manter uma Guarda Municipal.

A Guarda Municipal de Chapecó é uma instituição recente, foi criada pela Lei Complementar nº 344 de 02 de março de 2009, alterada pelas Leis Complementares nº 395/2010 e 430/2011. A discussão a respeito da criação

da Guarda é mais antiga, ainda em 1993 a Câmara de Vereadores de Chapecó iniciou os trabalhos, porém não houve prosseguimento.

Márcio Sander fez indicação para criação da Guarda Municipal em 2003 e lembrou que em 1992 o então vereador Étore Bisol havia indicado que o executivo enviase projeto a Câmara. Lembrou que fez projeto nesse sentido que ofereceu anexo à indicação ao executivo a quem cabe esse tipo de iniciativa. Argumenta que segurança é obrigação do Estado, mas a Guarda Municipal tem dado certo onde foi implantada e o mesmo vai ocorrer em Chapecó. (notícia publicada em [www.cmc.sc.gov.br](http://www.cmc.sc.gov.br) em 28/01/2009).

A legislação em vigor é a base do trabalho da Guarda Municipal de Chapecó, nela está contida toda a matéria inerente ao trabalho deste órgão. O artigo 2º é o que define a GMC "A Guarda Municipal é órgão de serviço essencial do Poder Executivo Municipal, sendo corporação uniformizada, armada e devidamente aparelhada, destinada a proteger o patrimônio, os bens, os serviços e as instalações públicas municipais, em conformidade com a legislação vigente". Observa-se que o legislador municipal inseriu na definição de Guarda Municipal trecho do parágrafo 8º do art. 144 da Constituição Federal. Definiu também que a instituição está sob responsabilidade do Executivo Municipal.

Um ponto importante a citar é que a redação deste artigo foi dada pela lei 430/11, no texto legal originário estava incluído a fiscalização do meio ambiente, do uso das vias urbanas e estradas municipais. Com esta revogação uma discussão que já existe em todas as cidades que possuem Guardas Municipais chegou também no município de Chapecó-SC, a Guarda Municipal pode fiscalizar as vias ou estradas municipais, ou seja, pode atuar no Trânsito Municipal?

A lei 430/2011 revogou também o Inciso III, do Art. 4º, da lei 344/09. Antes a redação era "A Guarda Municipal, além das atribuições definidas no art. 2º desta Lei Complementar, poderá: III – Atuar na fiscalização de trânsito no âmbito municipal de acordo com a legislação vigente". Para se ter uma ideia da complexidade do assunto a discussão chegou até o Supremo Tribunal Federal:



A aplicação de multas de trânsito por guardas municipais é o mais novo tema com repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do chamado "Plenário Virtual". A matéria consta do Recurso Extraordinário (RE) 637539 e, segundo seu relator, ministro Marco Aurélio, "o tema, de índole constitucional, está a merecer o crivo do Supremo". O recurso foi proposto pelo Município do Rio de Janeiro contra decisão do Tribunal de Justiça do estado (TJ-RJ), que considerou não ser atribuição da guarda municipal a aplicação de multa de trânsito, tendo em vista o disposto no artigo 144, parágrafo 8º, da Constituição Federal. (notícia Publicada no site do STF em 19/11/2011).

No quadro com as descrições da função da GM, na lei 344/09 existe a atribuição "Analisar a documentação do condutor e do veículo". Seguindo o entendimento que a Guarda pode atuar e contribuir com o trânsito municipal, os Guardas Municipais de Chapecó foi designados Agentes de Autoridade de Trânsito em 08 de Setembro de 2011, considerando os artigos 22,24,25 e 280 §4º do Código de Trânsito Brasileiro e o convênio nº 24.525/2010-9, celebrado entre a Secretária de Defesa do Cidadão do Município de Chapecó e Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa do Cidadão.

A Lei Municipal traz consigo diversos trechos onde reconhece a real atribuição dos Guardas Municipais, a participação na Segurança Pública local. Primeiramente reconhece no art. 2º que é uma corporação uniformizada e armada, impondo subjetivamente uma ostensividade pelo fato de estar usando uma farda. Na descrição legal das funções da Guarda Municipal pode-se destacar: "Promover segurança nas escolas e imediações, fazer rondas ostensivas em área determinadas, deter infratores para a autoridade competente, abordar pessoas com fundadas suspeitas, prestar segurança na realização de eventos públicos, preservar local de crime e proteger os bens públicos, serviços e instalações".

Contribuir com a Segurança Municipal, atribuiu a ela competências com a intenção em diminuir os índices de criminalidade e infrações, proporcionar uma segurança local, uma proteção ao cidadão e o bem estar social.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instituição Guarda Municipal é mais um ente criado pelo estado, em sentido amplo, com o objetivo de assegurar os direitos individuais de todas as pessoas. Com a característica de uma corporação local, as Guardas Municipais concretizam seus trabalhos com uma visão de prevenção criminal, respeito aos direitos humanos e de trabalho conjunto com a comunidade, um novo jeito de se fazer segurança pública que é recomendado a todos os órgãos de segurança.

Com uma atividade ainda recente e amplamente questionada as GMs ainda estão buscando seu espaço, verifica-se que as Guardas passam por um processo de expansão de atribuições. Atuando principalmente nos locais onde a população está presente, as GMs proporcionam a chamada sensação de segurança, ou seja, quando as Guardas Municipais atuam nas escolas, nas praças, nas vias e nos eventos públicos a consequência é um trabalho preventivo amplamente eficaz. Com pessoas bem treinadas e capacitadas para mediar conflitos a comunidade fica mais segura.

O Município de Chapecó ao implantar uma Guarda Municipal, atendendo as normas mais exigentes de seleção e treinamento, deu um grande passo na segurança municipal. Reconheceu que pode contribuir na manutenção da ordem, na prevenção das infrações e no desenvolvimento humano e social das pessoas.

O próximo passo é realizar uma ampla divulgação do trabalho e focar nos trabalhos preventivos. Exteriorizar para a comunidade qual a missão Guarda Municipal e mostrar que é uma entidade que surge para contribuir com o cidadão.

THE MUNICIPALIZATION OF PUBLIC SAFETY: PARTICULARITIES OF THE MUNICIPAL  
GUARD CHAPECÓ, SC

ABSTRACT

*This paper aims to present a study on Public Safety with a focus on institution Municipal Guard. Having based the constitutional text which presents the jurisdiction of the Municipal Guard, observing the laws and the doctrine this article contributes to a critical reflection of what the real participation of municipalities in the System of Public Security and how the Home Guard contributes to the development of Municipal Public Security.*

*Keywords: Public Safety. Municipal Participation. Municipal Guard. Competency.*

REFERÊNCIAS

CHAUÍ, Marilena. Estado de natureza, contrato social, estado civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rousseau. In: \_\_\_\_\_. **Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FAGUNDES, Andréa Lucas; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **A municipalização da segurança pública no Brasil**: Pressupostos Teóricos e Critérios para a Implementação de Políticas Públicas de Segurança.

MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de polícia e segurança nacional. **Revista dos Tribunais**, v. 61, n. 445, p. 287-298, nov. 1972.

ROUSSEAU, J. J. **Du contrat social ou principes de droit politique**. Tradução Cid Knipell Moreira. Paris: Editions Garnier, 1954.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. **Municipalização da Segurança Pública**, 2000.