

A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL: O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL E A CIDADE DE OSASCO

PUBLIC SAFETY AS FUNDAMENTAL RIGHT: THE EXERCISE OF MUNICIPAL COMPETENCE AND THE CITY OF OSASCO

Antônio Cláudio da Costa Machado

Advogado; consultor jurídico; e parecerista. Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e do Curso de Mestrado em Direitos Humanos Fundamentais do Centro Universitário UNIFIEO.

Fabio Gonzaga de Carvalho

Juiz do trabalho substituto. Mestre em Direito do Trabalho.

Igor Jefferson Lima Clemente

Advogado; professor titular de direito penal; mestre em direitos humanos, com atuação em mercados regulados e project finance.

José Augusto Pereira Nunes Cordeiro

Advogado formado pelo Centro Universitário UNIFIEO; pós-graduando em Direito Ambiental pela PUC-SP.

Robson Luiz Adami Louro Souza de Campos

Advogado e cientista Político. Especialista em Ciência Política pela Unesp; diplomado em Geopolítica e Estratégia pela ESG/MD. Professor de Política na Fundação João Mangabeira.

Vaney lori

Advogado, com atuação em mercados regulados, financiamento de políticas públicas e project finance.

RESUMO

O presente artigo examina a segurança pública de modo a estabelecer a compreensão do significado e do alcance dessa forma de direito e essa competência estatal, bem como estuda as suas características e questiona se a segurança pública corresponde ao objeto de um direito fundamental da pessoa humana. A partir dessa análise, passa-se a examinar a normatização da segurança pública na constituição, a atribuição de sua competência municipal e o caso específico da cidade de Osasco no estado de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos humanos; Direitos fundamentais; Segurança pública; Direito de terceira geração; Direito de terceira dimensão.

ABSTRACT

This article examines the public security in order to establish the understanding of the meaning and scope of this form of law and state government jurisdiction, as well as studying their characteristics and asks whether public security corresponds to the object of human right. From this analysis goes on to examine the regulation of public security in the constitution, the allocation of its municipal jurisdiction and the specific case of the city of Osasco in São Paulo.

KEYWORDS: Human rights; Fundamental rights; Public security; Right of third generation; Right of third dimension.

INTRODUÇÃO: ORIGENS DA EXPRESSÃO E DO CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA

O termo “segurança” foi encontrado pela primeira vez na língua portuguesa no século XIV. Sua origem etimológica está no latim, precisamente na palavra *securitas*, que traz em seu bojo a qualificação ou adjetivo daquilo que está fora de perigo.¹ Já a expressão “pública” foi constatada no português no século XIII, com sua origem também no latim, especificamente na palavra *publicum*, cujo sentido é o de adjetivar tudo aquilo que pertence ou é destinado ao povo, à coletividade.² De tal modo, em sentido *lato*, percebe-se que a segurança pública é a situação ou o estado de ausência de perigo de violação ou dano em relação a uma coletividade.

Preceitua a Constituição brasileira que a segurança pública é um direito pertencente a todos e cuja responsabilidade sobre sua promoção recai precipuamente sobre a Administração Pública e, de forma reflexa, sobre os administrados. Dispõe, igualmente,

¹ CUNHA, Antônio Geraldo da. Dicionário etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 711.

² Idem, p. 647.

que a sua finalidade imediata é a manutenção da ordem pública, da incolumidade das pessoas e da integridade do patrimônio público e privado, tudo para preservar a defesa do Estado e de suas instituições democráticas. Assim, a Lei Maior brasileira assevera de forma taxativa³ que essa função estatal será empreendida pelos órgãos da polícia federal, das polícias rodoviária e ferroviária federais, polícias civis e polícias e corpos de bombeiros militares.⁴ No âmbito municipal, faculta à Constituição a criação de guardas destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, sempre com base nos ditames da lei local.⁵

Sabe-se que, na teoria jurídica, o termo segurança possui conotação ampla, adotando uma feição de garantia, proteção, estabilidade de pessoas ou situações em diversas circunstâncias.⁶ No que tange à segurança pública, deparamo-nos com posições doutrinárias divergentes. José Afonso da Silva, por exemplo, afirma que “segurança pública é manutenção da ordem pública interna”.⁷ O constitucionalista salienta que “na sua dinâmica – a segurança pública –⁸, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas”.⁹ Noutras palavras, seu posicionamento se aproxima muito dos contornos gerais delineados pelo estudo etimológico das palavras que compõem a expressão, observando, por fim, que

a segurança pública consiste numa situação de preservação ou de restabelecimento da ordem pública dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses¹⁰.

³ STF – Pleno – ADIN nº 236-8/RJ – Rel. Min. Octávio Gallotti – Diário da Justiça, Seção I, 1º jun. 2001, p. 75.

⁴ Art. 144 da CF, de 1988. 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.

⁵ Art. 144, § 8º da CF, de 1988. Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

⁶ SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 635.

⁷ Idem, p. 635.

⁸ Grifos nossos.

⁹ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 778.

¹⁰ Idem, p. 778.

Alexandre de Moraes define a segurança pública como direito, responsabilidade de toda a população, e dever estatal. Salieta que os órgãos promotores de sua realização devem observar as limitações previstas nas cláusulas constitucionais, precipuamente aquelas que tutelam a livre manifestação de pensamento.¹¹ Luiz Alberto David Araujo e Vital Serrano Nunes Júnior, não obstante suas reflexões se voltarem mais para o Direito Administrativo, sustentam que a segurança pública é um serviço público voltado à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.¹² Mantendo o foco sob o aspecto serviço público, a segurança pública se enquadra como um serviço próprio de Estado, conforme preleciona Hely Lopes Meirelles, ao dizer que tais serviços estatais “são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público”, e conclui que “para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados”.¹³

Considera-se, assim, em linha preliminar, que a segurança pública é um estado ou uma condição de harmonia e paz na sociedade gerada pela preservação de todos os bens tutelados pelo ordenamento jurídico, cujo dever de promoção e manutenção, em primeiro lugar, cabe ao Estado, mediante a atuação de seus órgãos constituídos e, subsidiariamente, ao povo por intermédio de sua participação na administração da *res publica*.

I OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE TERCEIRA GERAÇÃO

I.1 Gerações de direitos fundamentais

Embora passível de críticas, é inegável a difusão da “especiaria didática francesa”¹⁴ conhecida por gerações de direitos do homem.¹⁵ Esse modelo simplificado serve porque associa o ideal libertário francês (Liberdade, Igualdade e Fraternidade) às ondas de positivação dos direitos humanos.

Deve-se a expressão ao então diretor da Divisão de Direitos do Homem e da Paz da Unesco, Karel Vasak, que inicialmente dela se valeu em 1979, em sua aula inaugural no

¹¹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 20. Ed. São Paulo: Atlas, p. 744, 2007.

¹² ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vital Serrano. Curso de Direito Constitucional. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, p. 389.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 323.

¹⁴ BARROS, Sérgio Resende. Três Gerações de Direitos. <<http://www.srbarros.com.br>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

¹⁵ LIMA, George Marmelstein. Críticas a Teoria das Gerações (ou mesmo Dimensões) dos Direitos Fundamentais. <<http://georgemlima.blogspot.com>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

Instituto Internacional dos Direitos dos Humanos, sob o título “Pour les droits de l’homme de la troisième génération: les droits de solidarité”¹⁶. De se destacar que um dos maiores entusiastas dessa teoria foi Norberto Bobbio.¹⁷

Cumpra, contudo, assinalar que parte da doutrina crê inconsistente a orientação de Vasak. Para Antônio Augusto Cançado Trindade, por exemplo, a noção das chamadas “gerações de direito” é histórica e juridicamente infundada, e não justifica a evolução dos Direitos Humanos na ótica do Direito Internacional. Distintamente do que a invocação da imagem analógica da “sucessão generacional” parece supor, os direitos humanos não se “sucedem”, nem se “substituem” uns aos outros, antes se expandem, se acumulam e se fortalecem interagindo com os direitos individuais e sociais.

As observações de Cançado Trindade¹⁸ servem à ponderação acerca da utilidade da tese das gerações de direitos: não se deve tomar o modelo como afirmação histórica dos acontecimentos, mas sim enquanto método didático de compreender grupos de direitos que têm um mesmo conteúdo. Nesse sentido, parece-nos, que, pelo menos sob tal prisma, não se pode desprezar a tese das gerações.

Nesse passo, vale lembrar a lição de Sérgio Resende, da qual resulta claro qual a utilidade da tese de Vasak, *in verbis*:

Na verdade, as gerações de direitos constituem um esquema didático de captação e explicação dos direitos humanos na sua evolução histórica, em cujo transcurso eles se ampliam gradativa e continuamente quanto aos sujeitos protegidos (ampliação subjetiva dos direitos humanos) e quanto aos objetos protegidos (ampliação objetiva dos direitos humanos). Trata-se, portanto, de uma classificação “genealógica” de valor relativo, que deriva da montagem de um paralelismo com o lema da Revolução Francesa: *liberté, égalité, fraternité*. Por isso, a aceitação dessa esquematização dos direitos humanos em gerações não deve ir além da sua inata finalidade didática, começando por mostrar que – em virtude de sua origem esquemática e do paralelismo tríplice inerente ao esquema originado – não há mais do que três gerações. Não há outras gerações a descobrir. Sob pena de ir a esquematização muito além da sua razão de ser: o seu paralelismo original, sem o qual ela se põe a perder.¹⁹

¹⁶BARROS, Sérgio Resende. Três Gerações de Direitos. <<http://www.srbarros.com.br>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

¹⁷BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 2006, p. 52.

¹⁸TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, p. 2.597.

¹⁹BARROS, Sérgio Resende de. Noções Sobre Geração de Direitos. São Paulo, Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/aulas.php?TextID=63>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

De acordo com a doutrina de Karel Vasak, vislumbram-se os direitos humanos em três gerações: 1^a) Direitos de Liberdade: direitos civis e políticos; 2^a) Direitos de Igualdade: direitos econômicos, sociais e culturais; e 3^a) Direitos de Solidariedade ou Fraternidade: direitos metaindividuais.²⁰

1.2 Direitos de terceira geração e suas características

Segundo Sérgio Resende de Barros,

na terceira geração de direitos – reagindo aos extermínios em massa da humanidade, praticados na primeira metade do século 20, tanto por regimes totalitários (stalinismo, nazismo), como por democráticos (bombardeio e destruição de cidades indefesas, até por armas atômicas) – o direito voltou os olhos novamente para as relações sociais em geral, mas agora não para garantir indivíduo contra indivíduo, nem contra o Estado, mas para garantir a humanidade contra a própria humanidade. No pós-guerra, com o desenvolvimento vertiginoso da tecnologia de transportes, de comunicação e de informação, os direitos humanos se internacionalizaram e a soberania estatal se relativizou mais ainda pela criação de organismos políticos e sistemas normativos supranacionais, a fim de gerar condições de progresso material para regenerar padrões morais de respeito à dignidade da pessoa humana, desgastados pela miséria econômica e social, extrema em muitas partes de um mundo em globalização. Nesse quadro histórico, após a Segunda Guerra Mundial, surgem direitos de solidariedade, conhecidos como direitos de terceira geração, vindos pioneiramente de declarações internacionais ou supranacionais.²¹

O horror causado pelas atrocidades da Segunda Grande Guerra serviu de lição. Necessária se fez a fixação de limites comuns aos Estados, em favor da proteção do

²⁰ Voto do Min. Celso de Mello: "enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade" (STF, MS 221.64/SP) (citado por LIMA, George Marmelstein. Crítica à Teoria das Gerações (ou mesmo Dimensões) dos Direitos Fundamentais. <HTTP://georgemlima.blogspot.com>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009)

²¹ BARROS, Sérgio Resende de. Noções Sobre Geração de Direitos. São Paulo. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/aulas.php?TextID=63>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

gênero humano. Daí perceber-se que, diferente das demais gerações, esta última resulta de um movimento do direito internacional em direção ao direito interno. Tal movimento, entretanto, não pode ser o critério único de identificação dessa categoria de direitos. Em verdade, mais relevante é a sua titularidade difusa.

A positivação desses direitos ocorreu, na maioria dos casos, primeiro na esfera internacional, por meio de declarações, protocolos de compromisso; em seguida, ingressaram no plano constitucional.²² Comunga desse pensamento J. J. Gomes Canotilho,²³ que argumenta no sentido de

que a discussão internacional em torno do problema da autodeterminação, da nova ordem econômica internacional, da participação no patrimônio comum, da nova ordem de informação, acabou por gerar a idéia de direitos de terceira (ou quarta geração): direito à autodeterminação, direito ao patrimônio comum da humanidade, direito a um ambiente saudável e sustentável, direito à comunicação, direito à paz e direito ao desenvolvimento.

Na mesma toada, escreve Sérgio Resende de Barros:

os direitos de solidariedade surgem no âmbito do direito internacional. Suas primeiras manifestações emergiram em documentos da ONU e da UNESCO. Essa origem próxima se explica em função do quadro político que lhes deu causa imediata. Foi um quadro de emergência e aguçamento dos problemas relativos à ordem global, não simplesmente internacional, mas realmente supranacional. Especial relevância teve a conscientização de que o mundo está partido em nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, bem como o reconhecimento de que é necessário o respeito à qualidade de vida e, para esse fim, é imprescindível a solidariedade entre os humanos.

Digno de nota é o conteúdo específico dessa geração de direitos, que serve, no lema francês, à fraternidade ou solidariedade.²⁴

Uadi Lammêgo Bulos também afirma que a

²⁸ Embora bastante aceita a noção de positivação dos direitos de terceira geração surgiu primeiro na esfera internacional para só depois chegar à esfera nacional, há direitos que são reconhecidos como integrantes desta geração, mas que não tiveram sua positivação primeira no âmbito internacional. Serve de exemplo justamente o direito à segurança pública, de que se ocupa o presente trabalho.

²³ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5ª ed. Coimbra: Almedina, p. 384.

²⁴ De acordo com Paulo Bonavides o uso da palavra solidariedade é feito por inspiração em Etienne-R. Mbaya, in *Menschenrechte im Nord-Sued Verhaeltnis*, apud BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 570.

terceira geração engloba os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade (Karel Vasak). Tais direitos têm sido incorporados nos ordenamentos constitucionais positivos e vigentes de todo o mundo, como nas constituições do Chile (art. 19, §8º), da Coréia (art. 35, I) e do Brasil (art. 225).²⁵

Nesse aspecto, vale enfatizar que somente na Constituição brasileira, de 1988, vai-se encontrar a menção à solidariedade, no artigo 3º, I: "Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária..."²⁶

Segundo Maria Celina Bodin de Moraes, até a Constituição, de 1988, o único sentido normativo da palavra solidariedade restava no âmbito do direito civil.²⁷ Outro ponto importante é perceber que os autores que se dedicam ao estudo dessa categoria de direitos apontam exemplos; entretanto, não se aprofundam no exame da matéria a ponto de esclarecer o significado de solidariedade.

Ao que parece, a palavra solidariedade representa um fenômeno complexo, marcado pela cooperação entre indivíduos, independentemente da dimensão territorial em que se encontrem. Reproduz-se, pela clareza, a lição enciclopédica:

A solidariedade é, antes, um fenômeno psicossocial, um conceito sociológico. Depois é que se torna um conceito jurídico. Em sociologia são conhecidos os fenômenos ou processos de cooperação, que Maclver classifica de dois modos: cooperação direta, em que os laços são mais apertados, mais íntimos: amor, jantar juntos, um trabalho de operação cirúrgica por uma equipe, um time de futebol jogando em campo, uma cerimônia religiosa em que todos rezam juntos; e uma cooperação indireta, que Durkeim chama "lei de divisão de trabalho", em que tarefas diferentes exercidas pelos indivíduos culminam no mesmo fim: o trabalho numa fábrica, numa loja, na burocracia bancária, comercial, a disciplina militar etc. A vida social positiva é, em grande parte, o resultado dessa forma de cooperação, na qual aflui algumas vezes a forma direta ou da solidariedade, mais profunda. Os processos de cooperação defrontam-se com os processos de oposição social e conflito. Na extensão imensa do processo interativo-que forma o tecido social - os processos sociais - cooperativos – desempenham um "papel" importante, tornando possível a vida social.²⁸

²⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 403.

²⁶ MORAES, Maria Celina Bodin de. O Princípio da Solidariedade. São Paulo. Disponível em: <<http://www.idcivil.com.br/pdf/biblioteca9.pdf>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

²⁷ MORAES. Idem. p. I.

²⁸ Enciclopédia Saraiva de Direito, p. 415/6

Percebe-se agora que pensar em direitos de solidariedade é refletir sobre uma gama de direitos que pressupõe a colaboração de toda a espécie humana, pouco importando a nacionalidade. Nesse sentido, o significado da palavra solidariedade é fundamental ao dimensionamento das características dessa nova geração de direitos do homem. Se os direitos típicos do ideal Liberdade trazem consigo a marca individualista, de titularidade definida, nos direitos de terceira geração (solidariedade) temos justamente o oposto: tais direitos pertencem a todos e a ninguém ao mesmo tempo. Atentemos às palavras de Celso D. de Albuquerque Mello:

a 3ª geração dos direitos com '**vocação comunitária**' (Gross Espiell), ou direitos de solidariedade, ou ainda novos direitos humanos. A grande característica deles é serem 'individuais e coletivos'. Integram tais direitos a 'autodeterminação', a 'paz', ao desenvolvimento e a um 'meio ambiente adequado'²⁹. (grifo nosso).

Registra Paulo Bonavides que,

Dotados de altíssimo teor humano e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.³⁰

Contrariando tal postura, Mendes, Coelho e Branco declaram que os chamados direitos de terceira geração se peculiarizam pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas da coletividade, de grupos.³¹

Etiene-R Mbaya, apontado por Bonavides como o principal teórico do assunto, ao explicitar as três maneiras de expressão do princípio da solidariedade, que é o matiz fundante dessa categoria de direitos do homem, parece reforçar a opinião de Mendes, Coelho e Branco com as seguintes palavras:

1. O dever de todo Estado particular de levar em conta, nos seus atos, os interesses de outros Estados (ou de seus súditos); 2. Ajuda recíproca (bilateral ou multilateral), de caráter financeiro ou de outra natureza, para a superação das dificuldades econômicas (inclusive com auxílio técnico aos países subdesenvolvidos e estabelecimento de preferências de comércio em favor

³⁰ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 569.

³¹ MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 224

desses países, a fim de liquidar déficits); e 3. Uma coordenação sistemática de política econômica.³²

O fato de encerrarem em si mesmos um direito de livre acesso de todos e um dever fundamental também de todos os seres humanos é a característica mais marcante dos direitos de terceira geração/solidariedade. Sustenta Pedro Lenza que os direitos de terceira geração são permeados pelas ideias de sociedade de massa, crescente desenvolvimento tecnológico e científico, e pelas profundas mudanças das relações econômico-sociais. Novos problemas e preocupações mundiais surgem, tais como a necessária noção de preservacionismo ambiental e as dificuldades para proteção dos consumidores, só para lembrar aqui dois candentes temas. O ser humano é inserido em uma coletividade e passa a ter direitos de solidariedade.³³ Alexandre de Moraes³⁴ afirma, no mesmo sentido, que, modernamente, protegem-se, constitucionalmente, como direitos de terceira geração, os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, os quais englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, a autodeterminação dos povos e outros direitos difusos. Ainda nesse compasso, Paulo Bonavides³⁵ escreve que a teoria, com Vasak e outros, já identificou como direitos de fraternidade, ou seja, de terceira geração, o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito à comunicação.

A mesma tese é encampada por Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio M. Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, que falam desses mesmos direitos, salvo o relativo à comunicação, explicitando, no entanto, a “conservação do patrimônio histórico e cultural”.³⁶ Uadi Lammêgo Bulos, por seu turno, acentua a identificação desses direitos com os direitos difusos em geral, lembrando do meio ambiente equilibrado, da vida saudável e pacífica, do progresso, e da autodeterminação dos povos, do avanço da tecnologia, como alguns dos itens componentes do vasto catálogo dos direitos de solidariedade, prescritos nos textos constitucionais hodiernos, e que constituem a 3ª Geração dos Direitos Humanos Fundamentais.³⁷

³² MBAYA, Etiene-R. Menschenrechte im Nord-Sued Verhaeltnis, (manuscrito) apud Bonavides, Paulo. Op. Cit., p. 570.

³³ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 451.

³⁴ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2007, p. 27.

³⁵ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 569.

³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 224

³⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 403.

Restritiva, por outro lado, é a posição defendida por Anna Candida da Cunha Ferraz, ao escrever: (...) “a Constituição de 1998 abriga, de modo expresso, o direito ao meio ambiente, sem dúvida **o único positivado** ou o mais elaborado direito de 3ª geração” (grifo nosso).³⁸

1.3 A evolução do conceito de segurança pública

Historicamente, foi a Constituição da República, de 10 de novembro de 1937, a primeira a positivizar o direito à segurança pública. Encontra-se expresso no artigo 16 desta Carta o seguinte dispositivo: “Art. 16 Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: (...) V – o bem-estar, a ordem, a tranqüilidade e a **segurança pública**, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme.” (grifo nosso).

No contexto político do Estado Novo, a locução que examinamos só podia mesmo refletir o pensamento clássico sobre a segurança pública como dever exclusivo do Estado. Tal compreensão resulta de um momento histórico em que segurança pública era tão somente o dever de manutenção da polícia criminal (ostensiva).

É exemplo dessa visão a concepção de De Plácido e Silva, para quem segurança pública é “(...) o afastamento por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão”.³⁹ Atente-se para o viés clássico dessa definição que, ao utilizar-se da locução “organizações próprias”, remete à ideia de Estado como único responsável pela realização do direito à segurança pública.

Ainda hoje, há autores, como Uadi Lammêgo Bulos, que sustentam aquela visão antiga. Para Bulos, “Segurança Pública interna é a manutenção da ordem pública interna do Estado. Já a ordem pública interna é o inverso da desordem, do caos, da desarmonia social, porque visa preservar a incolumidade da pessoa e do patrimônio”.^{40e41}

É marcante nessa visão a noção de que o único agente realizador do direito à segurança pública é o Estado, o que sugere a existência de uma relação jurídica aos moldes privados; de um lado, vê-se um credor (o indivíduo); do outro, um devedor (o Estado).

³⁸ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. O Município e os Direitos Humanos Fundamentais: (uma análise das competências constitucionais do Município em matéria de Direitos Humanos Fundamentais). Revista Mestrado em Direito / UNIFIEO. Osasco/SP: Edifio, 2006. Nº 2. p. 144.

³⁹ SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 27. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007, p. 1.268.

⁴⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1.180 e 403.

⁴¹ Repare no viés clássico em que se apoia o doutrinador; nesse sentido, é de fato a Segurança Pública um direito subjetivo exercido contra o Estado.

Malgrado tal entendimento, mesmo ao tempo da Constituição, de 1937, já havia aqueles que compreendiam o conteúdo do direito à segurança pública de um modo mais amplo. Vale citar o comentário feito por Pontes de Miranda:

[...] A ordem, tranqüilidade e segurança públicas estão, de certo modo subsumidas no conceito de bem-estar. O texto constitucional especializou a referência (v.g., o texto do art. 16, V, da Constituição de 1937). Não só ao da polícia criminal, nem só ao de polícia criminal contravencional. Onde há perigo, ameaça, aí se justifica falar-se de polícia. Caminhos, estradas, pontes, lagoas, florestas, plantações, criação, caça, pesca são motivos de policiamento, como uso de armas, uso de palavras pudendas, obscenas ou inconvenientes, galanteios de mau gosto e sem propósito, meretrício, diversos costumes soltos etc.⁴²

E prossegue Pontes de Miranda dizendo que

a segurança pública significa a possibilidade de o cidadão ser defendido dos perigos e ameaças do excesso ou arbítrio do poder do Estado, como também dos perigos que podem resultar da ausência de uma administração racional e responsável para tornar efetiva a função do Estado.⁴³

Em sentido parecido e também abrangente, observe-se o que se encontra na Enciclopédia Saraiva:

“Os juristas europeus têm uma concepção muito objetiva dos problemas da segurança pública, traduzindo-se, antes, em medidas que informam os deveres da administração pública para com os cidadãos.⁴⁴ Assim, segurança pública é expressão de conteúdo amplo em que sobressai a obrigação do Estado de criar condições para proporcionar ao cidadão garantias de sua existência na comunidade, livre de ameaças ou restrições arbitrárias à sua vida, à liberdade e a outros direitos que se ampliaram na construção doutrinária e na obra dos estadistas e homens públicos vinculados às preocupações pelo bem-estar e felicidade dos integrantes da sociedade humana”.⁴⁵

⁴² MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição, de 1937. Rio de Janeiro: Ed. Pongetti, 1938, t. I.

⁴³ MIRANDA, Francisco Cavalcanti pontes de. Comentários à Constituição, de 1937. Rio de Janeiro: Ed. Pongetti, 1938, t. I.

⁴⁴ Enciclopédia Saraiva, p. 300, vol. 67, edição Saraiva 1914-19811, idealização, planejamento e coordenação R. Limongi França.

⁴⁵ Enciclopédia Saraiva, p. 300, vol. 67, edição Saraiva 1914-1981, idealização, planejamento e coordenação R. Limongi França.

Sob tal perspectiva, a segurança pública se caracteriza como dever de colaboração geral, tanto do Estado para com os indivíduos, como dos indivíduos entre si; colaboração que é nota típica dos direitos de solidariedade, ínsita na dicção do artigo 144 da Constituição Federal. O que realmente se nos afigura é que, além do direito ao meio ambiente apontado por Anna Candida da Cunha Ferraz, também o direito à segurança pública, na forma como concebida pelo constituinte, pertence à terceira geração dos direitos fundamentais.

1.4 Segurança pública: direito de terceira geração? Um novo enfoque

Como visto anteriormente, a “teoria das gerações de direitos fundamentais”, de Karel Vasak, permite traçar a distinção entre as várias espécies de direitos a partir de dois critérios: o conteúdo da prestação estatal e a sua titularidade.⁴⁶ Ao agrupar direitos em categorias, ou gerações, consegue-se entender melhor a realidade jurídica de cada um deles e, principalmente, identificar as dificuldades relativas ao processo de realização (efetivação e concretização) dos direitos fundamentais.

Cada uma das “gerações” demanda atividades realizadoras diferentes. Observe-se que se em relação aos direitos de primeira geração compete ao Estado tão somente um *non facere*, em relação aos de segunda, a realização depende de políticas públicas traduzidas em aparatos institucionais complexos, sem os quais não se alcança a dita realização (v.g. os sistemas públicos de previdência, saúde e educação, para citar apenas três). Nesse contexto é que se revela a importância de enquadrar a segurança pública numa das gerações apregoadas pela doutrina de Karel Vasak porque, se inicialmente a segurança pública fora entendida como direito subjetivo (primeira geração), sob a égide da Constituição brasileira, de 1988, percebe-se que tal direito passa por uma mutação substancial que torna sua titularidade absolutamente difusa. De direito subjetivo, da visão clássica, chega-se hoje à ideia de direito difuso.

Diferenciar direitos de primeira e segunda geração não é tarefa tão difícil, uma vez que, se a prestação estatal quando se cogita dos direitos da primeira implica *non facere*, a de segunda implica, pelo contrário, *facere* (lembramos dos aparatos institucionais de que falamos acima). Agora, o mesmo critério não serve para diferenciar os direitos de terceira geração. O critério diferenciador há de ser outro, passando do conteúdo da prestação estatal para a titularidade do direito fundamental focalizado.

Enquanto nas duas primeiras gerações a titularidade é pessoal (subjetiva), a última categoria é marcada pela titularidade difusa. Este é o contraponto teórico: direitos subjetivos (primeira e segunda geração) e direitos difusos (terceira geração).

⁴⁶ É certo que na evolução dos direitos fundamentais nem sempre o direito de uma geração respeita a ordem cronológica, contudo, utilizando essa teoria para o agrupamento dos direitos que trazem semelhanças em si, pode-se melhor compreender suas intermitências, e com isso identificar os meios de efetivação apropriados.

Com a devida vênia aos que pensam distintamente, direitos coletivos e individuais homogêneos não integram a terceira geração. Nesses casos, o que se vê é a pluralidade de interesses individuais agrupados para fins de tutela judicial única, mas tais direitos podem ser defendidos de modo individual, dado que é sempre possível cogitar a legitimidade ordinária de cada sujeito integrante do grupo. O fato de haver lei que autoriza alguém a promover uma só ação para tutela do direito de muitos – de grupo, categoria ou classe, para usar a terminologia do CDC – não é suficiente para dar-lhe a condição de direito de terceira geração.

O que se pensa no plano dos direitos difusos é algo diferente. A titularidade material aqui é “de todos e de ninguém particularmente” ao mesmo tempo. Não é possível dizer, por exemplo, que uma pessoa, ou que determinado grupo de cidadãos brasileiros é o titular do direito ao meio ambiente apregoado na Constituição Federal, de 1988; nem pessoa, nem grupo, nem categoria, nem classe de pessoas é titular do direito, mas todos ao mesmo tempo detêm a sua titularidade material. E por que todos nós somos titulares (e ninguém particularmente), é que a Constituição e a lei autorizam a certos entes jurídicos a propositura de ações civis públicas em defesa de tais direitos. A Constituição e a lei tratam essas entidades como realizadoras em juízo dos direitos difusos, delegando-lhes legitimidade *ad causam* ativa por conta de uma suposta “representatividade adequada”. É o que acontece com a segurança pública. Não é direito de nenhum indivíduo subjetivamente, mas todos em conjunto constituem sua titularidade difusa, no plano material, surgindo os entes legitimados para dar-lhes realização judicial, a fim de que um desses direitos, especificamente considerado, tenha densidade jurídica suficiente para fundamentar uma ação civil pública; se não tiver, somente pela via da atividade estritamente política perante o Legislativo e o Executivo sua realização será possível.

Como dito, a doutrina atual é pacífica ao entender o meio ambiente como objeto de direito difuso. O fundamento da afirmação se encontra na literalidade do *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, onde se lê: **“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, (...) impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.** (grifos nosso)

Note-se que a estrutura jurídica da norma constitucional que positiva o direito à segurança pública na Constituição atual é semelhante àquela que positivou o direito ao meio ambiente: **“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.”** (grifos nosso)

Três pontos específicos fundamentam ambos os direitos enquanto direito de terceira geração (ou difusos). Nos dois casos, a Constituição fala de direito de todos; igualmente atribui ao Estado o dever de defesa, e a todos o dever de cooperação com o Estado nessa defesa.

São esses pontos que diferenciam os direitos de terceira geração dos direitos econômicos e sociais. É que malgrado tais direitos poderem ser tutelados judicialmente de forma coletiva e por mais que os direitos de segunda geração possam ser vistos numa perspectiva coletiva, não existe o caráter cooperativo, não existe o pacto entre os indivíduos e o Estado. Daí dizer o CDC que há uma relação jurídica base a alicerçar os direitos coletivos, o que não se dá quando se cogita de direitos difusos.

Voltando à questão processual – o grande dilema sob a perspectiva da realização dos direitos transindividuais – o que se faz é eleger por meio da Constituição e da lei um ou vários entes com legitimação *sui generis* capaz de promover as ações necessárias para a realização desses direitos, com o que o Estado-Juiz assume o papel de agente realizador direto, das promessas e objetivos constitucionais, sempre que, antes, pela via da Administração Pública, não se perceba a atuação jurídica concreta no sentido do respeito e atendimento de certo direito de conotação difusa.

Registre-se que, ao se cogitar da segurança pública como direito difuso, o que se observa é uma mudança radical de enfoque jurídico, porque ela deixa de ser vista exclusivamente sob o aspecto negativo (o direito/dever de eliminação de ameaças à ordem pública, principalmente pela perspectiva criminal) e passa a ser encarada, também, sob o ponto de vista positivo (o direito a um ambiente pacífico, em sentido amplo, que permita o desenvolvimento sem óbices dos outros direitos fundamentais). Como já mencionado, os direitos de solidariedade ou de terceira geração são marcados pela titularidade difusa,⁴⁷ baseando-se numa identidade de circunstâncias fáticas e implicações jurídicas que unem todas as pessoas. A titularidade desses direitos não pode ser atribuída individualmente, porque é difusa. Nesse sentido, a universalidade presente no direito à segurança pública se caracteriza pela vinculação dos interesses de todos, indistintamente. Em nossa ordem jurídica, os traços de “solidariedade” do direito à segurança pública, como visto, encontram-se perfeitamente revelados na Constituição Brasileira, que fala: 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 (...). (grifo nosso)

⁴⁷ Excepcionalmente, podem existir os pleitos individuais para concretização do direito à segurança pública, o que depende, entretanto, de a lei, de alguma maneira, outorgar ao indivíduo um direito subjetivo muito bem definido em sua objetividade (por exemplo, uma escola determinada que, com base em legislação municipal específica, exija a presença de um guarda na frente do prédio em certo horário).

Sob a perspectiva da dimensão subjetiva universal que marca os direitos fundamentais de terceira geração,⁴⁸ o direito à segurança pública é bastante marcante e emblemática, porque se todos nós somos titulares indistintamente, somente por iniciativa jurídica coletiva é possível exigir do Estado a atuação preventiva ou repressiva para a tutela de bens jurídicos que atingem a todos, em maior ou em menor grau. Nesse sentido difuso, os bens que compõem o núcleo jurídico da segurança pública são de fato universais e indivisíveis.

Mas talvez a grande perplexidade nesse campo fique por conta do teor da prestação estatal que corresponde ao objeto do direito à segurança pública ou, mais especificamente, o teor da prestação do serviço público devido. Parece-nos, quanto a esse aspecto, que sua revelação sempre depende do quanto se pode extrair diretamente dos textos constitucionais, mas também da regulamentação infraconstitucional.⁴⁹

Sobre o tema, interessante se mostra a observação de J. E. Carreira Alvim:

fica evidente que, ao direito dos indivíduos à segurança, corresponde o dever do Estado de prestar-lhes essa segurança. Assim, se o Estado (Poder Público) não tem o dever de garantir a segurança pessoal aos brasileiros, considerados *uti singuli* -, pois seria impossível destinar um guarda para proteger cada brasileiro -, têm-no, considerados *uti universi*, tratando-se de um direito difuso à segurança, mas, nem por isso, menos concreto do que o direito subjetivo individualizado.⁵⁰

Ainda é o mesmo Carreira Alvim que escreve:

Quando a jurisprudência se der conta de que o direito à segurança é um direito fundamental da pessoa humana, cabendo ao Estado o dever de (prestar) segurança, inclusive mediante coerção judicial, através da ação civil pública, com provimentos de caráter antecipatório (art. 46 I do CPC), talvez, aí, o Estado-poder se dê conta de que lhe cabe fazer cumprir a Constituição e as leis do País, para fazer jus à sua natureza de "Estado democrático de direito".⁵¹

⁴⁸ Mendes, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 255.

⁴⁹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "...toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público."

⁵⁰ CARREIRA ALVIM, José Eduardo. Ação civil pública e direito difuso à segurança pública. <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4079>> data de acesso em 13 de dezembro de 2009.

⁵¹ CARREIRA ALVIM, José Eduardo. Ação civil pública e direito difuso à segurança pública. <<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4079>>> data de acesso em 13 de dezembro de 2009.

Observe-se, ainda à luz desse contexto argumentativo, que somente quando enxergada como direito de terceira geração a segurança pública assume o papel de sustentáculo para a concretização de outros tantos direitos fundamentais.⁵² É mais, a visualização da segurança pública como direito difuso, ao mesmo tempo em que produz o agigantamento do seu objeto, também representa sobre valorização das prestações devidas pelo Estado nessa seara. Não basta criar uma força policial ou de segurança, é preciso que esta seja eficiente. Ou seja, é que no passo da realização da segurança pública, o Estado apenas cumpre o seu papel constitucional porque se vê obrigado – obrigado mesmo – a realizar inúmeras prestações: criar a força policial ou de segurança, prever orçamento para supri-la; criar uma ouvidoria; criar um conselho civil deliberativo; elaborar estudos de eficiência do trabalho realizado. Promover audiências públicas; prover regulamentações. Tudo isto é dever do Estado e não mais poder discricionário a ser cobrado por meio de promoção de ações coletivas.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu Título V (Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas), no Capítulo III, trata da Segurança Pública. Antes de outras considerações, vale a pena transcrever o texto do artigo 144, *caput* e o § 8º, da Lei Maior:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...] § 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Importante esclarecer que a segurança pública não se confunde com a polícia; esta é a atividade estatal que tem por fim garantir, por intermédio da força, quando necessário, o respeito às normas jurídicas que tutelam os bens jurídicos integrantes da segurança pública. Nesse diapasão, somos levados a concluir que a segurança pública é um direito difuso e fundamental de preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

⁵²A concretização do direito à segurança proporcionará, por exemplo, ainda que indiretamente, a concretização do direito ao lazer, à educação, entre outros; basta lembrar as centenas ou talvez milhares de crianças que foram e que são cerceadas de seus mais básicos e primitivos direitos diante da guerra patrocinada pelo tráfico de drogas.

Para melhor atender ao desiderato constitucional, engendra-se toda uma estrutura por meio dos muitos dispositivos contidos no art. 144 da CF, para concretização desse direito. A segurança pública nacional é composta pela polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis (estaduais), polícias militares e corpos de bombeiros militares (estaduais) e guarda municipal (CF, art. 144, incisos I a V, e § 8º).

As atribuições da Polícia Federal, mantida pela União, consistem em apurar infrações penais contra a ordem política e social, em que está envolvida a União, suas autarquias ou fundações, ou de repercussão internacional ou interestadual; crimes de tráfico de entorpecentes, contrabando, descaminho; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária, de fronteiras, e, com exclusividade, as de polícia judiciária da União (CF, art. 144, § 1º, incisos I a IV). Há previsão também da polícia rodoviária federal e da ferroviária (CF, art. 144, §§ 2º e 3º).

No âmbito Estadual, cabem às polícias civis as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, ressalvadas as competências das justiças federal e militar. Já às polícias militares, são atribuídas as funções de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. Por fim, aos corpos de bombeiros cabe a execução das atividades de defesa civil (CF, art. 144, §§ 4º, 5º e 6º). Frise-se, ademais, que o art. 139 da Constituição do Estado de São Paulo estabelece que este manterá a segurança pública por meio de sua polícia civil, militar e do Corpo de Bombeiros (CESP, art. 139, §§ 1º e 2º).

Já em relação aos municípios, a Constituição Federal permitiu a criação das Guardas Municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme Lei Orgânica. Em regra, os municípios exercem essas atividades na guarda de seus edifícios, na criação da guarda municipal, no controle de pragas, na prevenção de incêndios, entre outras.⁵³ É possível ao município, sempre dentro de sua competência constitucional, impor pelo seu poder de polícia condições para o fortalecimento da segurança pública.

Ao que indica a doutrina, este é um rol taxativo, não cabendo às constituições estaduais, ou à legislação infraconstitucional, instituir outros órgãos de segurança pública. Sobre o tema, parece relevante a menção à Adin n. 236-8/RJ,⁵⁴ relatada pelo Min. Octávio Gallotti, em que o Supremo Tribunal Federal declarou, por maioria de votos, a inconstitucionalidade do artigo 180 da Carta Estadual do Rio de Janeiro, na parte que incluía no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos prisionais.

⁵³MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 457.

⁵⁴EMENTA: Incompatibilidade, com o disposto no art. 144 da Constituição Federal, da norma do art. 180 da Carta Estadual do Rio de Janeiro, na parte em que inclui no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos penais e, entre os órgãos encarregados dessa atividade, a ali denominada "Polícia Penitenciária". Ação direta julgada procedente, por maioria de votos. ADI 236/RJ Relator Ministro Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. Julgado em 7/5/1992, publicado em DJ 01.06.2001, Ement Vol 02033-01 p. 1.

Registre-se, por outro lado, que Emilio Enrique Dellasoppa e Zoraia Saint'Clair, ao analisarem a questão da segurança pública, à luz da nossa Constituição, da Emenda nº19, de 1998, entendem que, mesmo anos após anos da sua promulgação, o processo regulatório, no plano infraconstitucional, ainda não está completo, e, em muitos casos, apenas em seu início. Como exemplo, citam a pouca estrutura legal que ampara a polícia federal e a polícia do Rio de Janeiro.⁵⁵

3 O MUNICÍPIO E A SEGURANÇA PÚBLICA

O município pode legislar sobre segurança pública em seu sentido amplo, com base no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. No tocante à Guarda Municipal, o § 8º do artigo 144 permite sua criação na forma da Lei, já que a segurança pública também é a atividade voltada à prevenção de transtornos que comprometem a ordem pública; e ao município cabe zelar pela tranquilidade dos cidadãos que nele habitam.

Diversas medidas podem ser adotadas pelo município nas mais variadas áreas, como veremos a seguir.

No campo da educação, é possível aos municípios realizar campanhas preventivas, tendo por objeto situações que coloquem em risco a segurança pública. Como exemplo, pode o município instituir campanha de combate às drogas, de conscientização popular sobre determinadas condutas nocivas, ou qualquer assunto que for pertinente ao interesse municipal.

O controle de pragas é outra das atribuições que o ente municipal deve exercer para a manutenção da segurança pública. São recentes em nossa memória as campanhas feitas pelo governo para evitar a epidemia da dengue, a contratação de funcionários para combater os focos de mosquitos, conscientizar a população, limpar locais que poderiam servir de criadouro etc.

O município poderá legislar sobre a segurança pública – sentido amplo –, sempre que obedecer ao critério de competência do interesse local e não invadir a competência estadual e a federal.

Outros exemplos de adoção de política de segurança pública são as decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça pela legalidade de leis municipais que impõem aos estabelecimentos bancários a instalação de dispositivos de segurança.

⁵⁵ DELLASOPPA, Emilio Enrique. e BRANCO, Zoraia Saint'Clair. Brazil's Public-Security Plans. In: Public Security and police Reform in the Americas. Coordenação de Jhon Bailey e Lucía Dammert. Editora: University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA, 2006 p. 25.

Tais julgados reforçam o poder municipal quando se cogita de zelo pela segurança pública nos casos de sua competência. Devemos considerar para o bom desempenho da segurança pública que o município é o ente federado que mais próximo está do cidadão, o que faz com que ações municipais bem planejadas nessa área tenham grande impacto sobre a realização desse direito (e dever) fundamental.

A Guarda Municipal

Acerca da Guarda Municipal, escreve Hely Lopes Meirelles destacando o seu escopo de policiamento administrativo das cidades. Segundo o autor,

A guarda municipal – ou que nome tenha – é apenas um corpo de vigilantes adestrados e armados para a proteção do patrimônio público e maior segurança dos municípios, sem qualquer incumbência de manutenção de ordem pública (atribuição da polícia militar) ou de polícia judiciária (atribuição da polícia civil).⁵⁶

A municipalização da segurança pública no Brasil pode trazer diversos problemas aos municípios mais pobres ou ainda não suficientemente adestrados nas práticas democráticas no que concerne à realização desse direito fundamental.

Contudo, com o crescimento e fortalecimento das instituições, e com o desenvolvimento econômico sustentável dos municípios brasileiros, quer nos parecer que a municipalização da segurança significa inescandível avanço. Como exemplo, podemos citar a proximidade dos órgãos policiais em relação ao munícipe, a maior facilidade de controle da polícia pela sociedade e da sociedade pela polícia. Enfim, tal aproximação permitirá uma gestão mais democrática deste órgão público, bem como a melhoria da confiança do munícipe em relação à instituição.

4 SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE OSASCO

No município de Osasco, a Lei Orgânica do Município contempla a Guarda Municipal e dos Bombeiros Voluntários, que se pode tomar como órgãos de Segurança Pública Municipal (Art.92 a 95 da LOM Osasco). Se por um lado a Constituição Federal destaca um rol de órgãos que compõem a Segurança Pública Nacional, de outro, parece possível entender que existe a competência do município para instituir órgãos

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 467.

consultivos; como é o caso do Conselho Municipal de Segurança Urbana, criado pela Lei Municipal nº 3.966, de 2005, da qual nos ocuparemos no momento oportuno. Dentre os órgãos Municipais em Osasco que têm alguma relação com a Segurança Pública, encontra-se a Guarda Municipal, regulada pelas leis complementares nº 137/2005, 133/2005, 129/2005, 86/2000, 3/1990 e 2/1990; leis ordinárias nº 4.037/2006, 3.354/97; decretos nº 9.641/2006, 6.609/1990, 9.551/2006, o Corpo de Bombeiros Voluntários, que não dispõe de legislação específica; o Conselho Municipal de Segurança Urbana de Osasco, regulado pela Lei nº 3.966, de 2005; e decreto de nomeação dos seus membros de nº 9.564, de 2006.

4.1 Da Guarda Municipal

A Guarda Municipal é órgão de nível departamental, subordinada à Secretaria de Obras, Serviços Municipais e Administração, constituída das seguintes Divisões: de Próprios Municipais; de Apoio a Serviços de Segurança Pública; de Trânsito; de Guarda Escolar e de Guarda Mirim, nos termos do artigo 2º da LC nº 2, de 1990, e artigo 2º do Regimento Interno (Decreto nº 6.609, de 1990). Suas destinações, inicialmente, foram: proteção dos bens, serviços e instalações do município, bem como a colaboração com a Segurança Pública (art. 1º LC nº 2, de 1990).

Sua denominação passou à Guarda Civil Municipal de Osasco, por força da Lei Complementar nº 86, de 2000, consubstanciando-se numa Corporação Civil, atribuições da Guarda Municipal em Osasco:

Prestação de auxílio ao público e proteção de bens, das instalações e dos serviços municipais.

Em verdade, esta primeira atribuição é mero desdobramento da determinação constitucional, visto que o já citado art. 144, § 8º, determina que a Guarda Municipal seja destinada à proteção dos bens, serviços e instalações do município.

O auxílio ao público pode ser entendido como a necessidade de orientação, informação e ajuda aos munícipes em situações normais e em situações excepcionais (como numa enchente, por exemplo). Questionando a necessidade dessa previsão, afirma Wolgran Junqueira Ferreira que

[...] os Municípios não teriam necessidade de autorização constitucional para constituir guardas municipais destinadas à proteção das instalações e dos serviços municipais. Existem guardas armados nos estabelecimentos bancários que não fazem parte da polícia estadual. O que os constituintes deveriam ter feito, era ampliar as funções dos guardas municipais. Fazê-los auxiliares da polícia militar e

exercerem repressivas ao crime, com o intuito de preencher as lacunas da própria polícia militar. Autorizar a existência daquilo que para existir não necessita de autorização, é perda de tempo.⁵⁷

Atuação como força auxiliar dos órgãos da segurança pública no município, com caráter, principalmente, preventivo e comunitário.

O dispositivo sob o enfoque mostra-se o mais controvertido de toda a disciplina legal da Guarda Municipal em Osasco.

É que a Constituição Federal idealizou a Guarda Municipal e atribuiu-lhe expressamente certas funções, sem sugerir qualquer possibilidade de prolongamento de seu papel como instituição, é o próprio art. 144 que traz a previsão das polícias civis e militar, de nível Estadual para atuarem preventiva e ostensivamente na manutenção da segurança pública.

Ora, partir do pressuposto de que só pelo fato de ambas as instituições estarem referidas no mesmo dispositivo constitucional e que isso garantiria à guarda a condição de órgão auxiliar nas funções típicas das polícias estaduais, é atribuir-lhe mais poderes do que a própria Constituição deseja.

Nesse mesmo sentido, Álvaro Lazzarini:

Devem ser coibidas incursões de órgãos policiais em atividades próprias de outros órgãos, ou seja, que extrapolem as missões que o constituinte de 1988 lhes reservou, com o que se evitará desnecessários confrontos, quando não, superposição de esforços e desperdício de meios. E, nesse passo, não poderão ser esquecidas as Guardas Municipais, pois, na previsão constitucional do art. 144, § 8º, elas são destinadas à proteção de pessoas como possa se pretender. Ainda em relação às Guardas Municipais, invoca-se a afirmativa do brilhante administrativista Toshio Mukai, 'Os Municípios, ainda, de acordo com outras disposições esparsas da Constituição poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei' (art. 144, §8º). Portanto, o Município não pode ter guarda que substitua as atribuições da polícia militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 144, §6º).⁵⁸

⁵⁷ FERREIRA, Wolgran Junqueira. Comentários à Constituição de 1988. [s.l.]: Ed. Julex, v. 2, p. 842 apud, RIBEIRO, Celso; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2000, v. 5, p. 288.

⁵⁸ LAZZARINI, Álvaro. Da segurança pública na Constituição de 1988. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 26, n. 104, out./dez., 1989, p.236 apud RIBEIRO, Celso; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2000, v. 5, p. 288.

RT 671: 51, set. 1991.

Diógenes Gasparini, partilhando de entendimento semelhante, ao comentar o conteúdo do art. 109, § 8º, da Constituição Federal, afirma:

As guardas municipais só podem existir se destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do Município. Não lhe cabem, portanto, os serviços de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária e de apurações penais. Aliás, essas competências foram essencialmente atribuídas à polícia militar e à polícia civil, consoante prescrevem os §§ 4º e 5º, do suso-transcrito art. 144 da Carta Federal.⁵⁹

Constata-se, desta feita, não ser cabível às guardas municipais atuarem como auxiliares das polícias civil e militar no que atine à segurança pública, seja de forma preventiva, seja de forma ostensiva, pelo menos no que diz respeito às funções típicas.

Exercício do policiamento e a fiscalização de trânsito, mediante convênio com a polícia estadual e colaboração com o controle do tráfego no âmbito municipal.

Estes dois incisos podem ser estudados conjuntamente, tendo em vista tratarem do mesmo assunto e decorrerem do mesmo estatuto legal, qual seja, a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro). O aludido Código dispõe, em seu artigo 24, sobre as atribuições municipais em matéria de trânsito e, dentre elas, a possibilidade de policiamento, fiscalização e controle do tráfego, mediante mecanismos oferecidos pela própria Lei. Dentre esses mecanismos, estão os convênios com os demais órgãos estaduais e federais.

Como se sabe, um dos maiores problemas enfrentados pelas grandes cidades refere-se ao intenso tráfego nas avenidas, estradas e rodovias. Não basta que o governo estadual ou federal se preocupe com isso, tendo em vista que a implementação de mecanismos suficientes para amenizar esse problema está submetida às políticas públicas municipais.

Acrescente-se ainda a hipótese de pessoas que vendem produtos alimentícios nos semáforos da Cidade. Há sim uma grande celeuma acerca do fato, tendo em vista que ora refere-se à vigilância do trânsito, ora refere-se à paz dos municípios. No primeiro caso, podem ocorrer incidentes no trânsito, como o atropelamento de um vendedor ambulante por um motociclista, por exemplo. E, no segundo caso, o próprio incômodo gerado pela insistência do vendedor ambulante na venda do objeto. Seja em uma, seja em outra situação não há impedimento constitucional à Guarda Municipal para que ela realize a fiscalização dos semáforos a fim de evitar o tumulto no tráfego, como também o

⁵⁹ RT 671: 51, set. 1991.

aborrecimento dos munícipes e até a venda de objetos sem autorização e pagamento de tributos ao Fisco.

Consta do Regimento Interno, em seu artigo 2º, que as finalidades da Guarda Civil Municipal de Osasco são:

A guarda e vigilância dos bens, serviços e instalações do poder público municipal.

Assim como no inciso I do art. 2º da Lei Complementar nº 86, de 2000, mostra-se como desdobramento da previsão constitucional contida no art. 144, o presente inciso segue a mesma linha.

A guarda e vigilância das escolas públicas estaduais na área do município.

Este inciso também se mostra de validade duvidosa em razão de prever a atribuição para a Guarda Municipal fiscalizar e guardar as escolas estaduais na área do município. Todavia, ao contrário do inciso II do art. 2º da Lei Complementar nº 86, de 2000, que prevê a atuação das Guardas como força auxiliar das polícias estaduais, aqui, em verdade, ocorre uma extensão de atribuição das Guardas de forma perfeitamente compatível com o nosso ordenamento jurídico. Pois bem, se a guarda não tiver sido criada no município, cabe a uma das polícias estaduais cuidar do patrimônio municipal. A guarda foi criada para, principalmente, cuidar do patrimônio municipal. Ora, nada impede que também cuide do patrimônio estadual instalado no município, pois, independentemente do proprietário, todos os bens que estão no município devem ser cuidados e mantidos. Não se cria aqui uma nova atribuição, apenas se estende uma atribuição para o alcance de um desiderato perfeitamente compatível com a Guarda Municipal.

A orientação e fiscalização do trânsito na malha viária do município.

Conforme registrado quando nos ativemos aos incisos III e IV do art. 2º da Lei Complementar nº 86, de 2000, o art. 24 do Código de Trânsito Nacional determina que o município tenha algumas atribuições, dentre elas, a orientação e fiscalização do trânsito. Não há impedimento para que tal encargo esteja com a Guarda Municipal, pois a própria Constituição lhe atribui o dever de cuidar dos serviços municipais, e é cristalino ser o trânsito de veículos automotores um dos ambientes mais adequados à demanda de serviços realizáveis pelo município.

Quanto mais uma cidade se desenvolve e sua população cresce, a exigência por uma malha viária eficiente instiga o município a se capacitar para a orientação dos munícipes e para a fiscalização do trânsito, elemento tão importante ao bem-estar da comunidade e que reflete diretamente sobre o desenvolvimento humano e econômico da população.

O atendimento a socorros de urgência e a proteção à integridade física do munícipe, quando por este solicitado ou em situação de perigo iminente.

Para revelar a compatibilidade da atribuição ora focalizada do inciso I do art. 2º da Lei Complementar nº 86, de 2000, com a Constituição Federal, trazemos à colação a ementa do RHC 7916, da lavra do ministro Fernando Gonçalves, do STJ, assim redigida:

[...] I. A guarda municipal, a teor do disposto no § 8º, do art. 144, da Constituição Federal, tem como tarefa precípua a proteção do patrimônio do município, limitação que não exclui nem retira de seus integrantes a condição de agentes da autoridade, legitimados, dentro do princípio de auto defesa da sociedade, a fazer cessar eventual prática criminosa, prendendo quem se encontra em flagrante delito, como de resto facultado a qualquer do povo pela norma do art. 301 do Código de Processo Penal.⁶⁰

A execução de tarefa de defesa civil.

A ajuda prestável a qualquer pessoa em situação de emergência ou de perigo tem por fundamento a ideia de solidariedade que é encontrada inequivocadamente encampada em todos os ordenamentos jurídicos. Tanto é assim que o não atendimento do dever de socorro está previsto como crime no art. 135 do Código Penal.

Para qualquer cidadão, há a obrigação ou de ajudar pessoa necessitada em perigo ou de pedir o socorro à autoridade pública. Todavia, no que respeita às Guardas Municipais, por possuir o status de autoridade pública, cabe-lhe apenas prestar o socorro, tanto quando devido, diante de uma situação de perigo presente, como quando por alguém solicitado. Somente nesses casos, a Guarda Municipal poderá entrar em ação, não com o objetivo de atuar ostensiva ou preventivamente. Veja-se o que escrevem Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins:

[...] Entendo que, nos momentos de grandes crises nacionais ou de iminência de guerra externa, poderão, as guardas municipais, ser também transformadas em forças auxiliares do Exército, como todo cidadão, se convocado a auxilia. [...] Portanto, os limites de ação das guardas municipais e das policiais civis e militares muitas vezes confundem-se. Por exemplo: no assalto a um banco em que marginais dinamitam uma rua para dificultar a perseguição, ela pode ser feita pelas policiais civil e militar do Estado e pela guarda municipal, pois que

⁶⁰RHC 7916 / SP Relator Ministro Fernando Gonçalves. Órgão Julgador Sexta Turma. Julgado em 15.10.1998, publicado em 9/11/1998, p.175. LEXSTJ vol. 115 p. 302 (grifos nossos).

patrimônio público foi atingido, devendo buscar os assaltantes para o devido ressarcimento, independentemente do enquadramento penal que caiba à polícia estadual, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.⁶¹

Podemos ver assim, claramente, a possibilidade de a Guarda Municipal atender ao munícipe em situação de perigo, quando por ele solicitado e, até mesmo, executar a tarefa de defesa civil, quando a gravidade da situação o exigir

O exercício de atividades compatíveis com a natureza de seus serviços, na forma que dispuser a lei.

Além das atribuições expressamente consignadas, outras ainda poderão ser criadas e entregues às Guardas Municipais, desde que compatíveis com a sua função institucional e constitucional.

Imagine-se, por exemplo, que o Município crie uma lei disciplinando atividades de publicidade e propaganda em seu território. Nesse caso, pode a Guarda Municipal atuar como agente auxiliar dos órgãos fiscalizadores previstos em lei.

4.2 Das divisões

O Departamento ora objeto de nossa análise tem, conforme dito acima, a seguinte estrutura orgânica (art. 3º do Reg. Int.):

Departamento de Guarda Municipal:

De acordo com a Lei Orgânica, cabe ao “Departamento de Guarda Municipal” cumprir as seguintes atribuições: I – a guarda e vigilância dos bens, serviços e instalações do poder público municipal; II – a guarda e vigilância das escolas públicas estaduais na área do Município; III – a orientação e fiscalização do trânsito na malha viária do Município; IV – o atendimento a socorros de urgência; V – a proteção à integridade física do munícipe, quando por este solicitado ou em situação de perigo iminente; VI – a execução de tarefa de Defesa Civil; VII – o exercício de atividades compatíveis com a natureza de seus serviços, na forma que dispuser a Lei.

Para o desenvolvimento de suas funções, a Guarda conta com uma estrutura organizacional composta pela Seção de Apoio Administrativo e pela Seção de Apoio Operacional.

⁶¹ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Granda. Comentários à Constituição do Brasil. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2000, v. 5, p. 288-9.

À primeira é atribuído o exercício da função da parte de funcionamento deste órgão de segurança pública, como, por exemplo, a aquisição de bens, gestão de recursos humanos, ou seja, todas as atividades-meio da Guarda Municipal, as quais dão suporte para a realização de sua missão institucional.

Já à Seção de Apoio Operacional cabe a execução de todas as atribuições mencionadas no texto normativo. É a unidade da instituição que promove efetivamente a defesa do patrimônio e da população nos casos previstos em lei e cuja função resume-se no exercício das atividades-fim da Guarda Municipal. Esta, por sua vez, divide-se em Seção de Guarda de Próprios Municipais Norte; Seção de Guarda de Próprios Municipais Sul. Suas finalidades são: I – guarda e vigilância dos bens, serviços e instalações do poder público municipal; II – guarda e vigilância dos prédios públicos municipais; III – guarda e vigilância de parques e áreas de lazer municipais (art. 4º do Reg. Int.). É a parte da guarda municipal que cuida dos bens públicos. A proteção do patrimônio municipal é a principal tarefa dessa divisão. Em relação a tais bens, vale a classificação inserida nos artigos 98 e 99 do atual Código Civil brasileiro:

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.

Recorde-se que o rol do artigo 99 do Código Civil não é exaustivo, porque a todo o momento, dado o crescimento das atividades administrativas, surgem novas formas de classificação ou tipos de bens a serem incorporados ao patrimônio público.

Dentro do conceito de próprios a serem protegidos, está também o bem de natureza difusa. Em que pese esse tipo de bem não ser propriedade única e exclusiva do município, não se deve esquecer que a todos incumbe o zelo por esse novo tipo de bem.⁶² Assim, ao município também existe o dever de tutelar tal patrimônio.

⁶² Na observação de Celso Antonio Pacheco Fiorillo: “Não se pode olvidar, como critério diferenciador, que o bem público tem como titular o Estado (ainda que deva geri-lo em função e em nome da coletividade), ao passo que o bem de natureza difusa repousa sua titularidade no próprio povo”, in Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 8ª edição, revista, atualizada e ampliada, Editora Saraiva: São Paulo, 2007 p. 65

Do Conselho Municipal de Segurança Urbana de Osasco.

Conselho Municipal de Segurança Urbana é órgão consultivo, vinculado à Secretaria de Gestão Estratégica.⁶³ Seus membros, nomeados pelo prefeito, exercem serviços relevantes à segurança do município, e os seus mandatos serão exercidos de modo gratuito. São membros: I – representando o Poder Executivo Municipal: a) o secretário de gestão estratégica; b) o ouvidor geral do município; c) o comandante da Guarda Civil Municipal; d) o coordenador da Defesa Civil; e e) o diretor do Departamento de Trânsito – Demutran –; II – um representante do Poder Legislativo Municipal, indicado pelo presidente da Câmara Municipal; III – um representante do Ministério Público da Comarca de Osasco, indicado pela autoridade competente; IV – dois representantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo, indicados pela autoridade competente dentro do contingente do 14º e 42º Batalhões de Polícia Militar Metropolitana; V – um representante da Polícia Civil do Estado de São Paulo – Seccional de Polícia de Osasco –, indicado pela autoridade competente; VI – um representante da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil/Osasco, indicado pelo presidente da Seccional de Osasco; VII – um representante indicado pelos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), em atividade no município.⁶⁴

O Conselho é competente para: I – propor projetos e ações de política de segurança urbana para município de Osasco, com vista à prevenção da violência e da criminalidade; II – promover a integração de ações entre os órgãos de políticas sociais e urbanas do município e das outras esferas de governo; III – promover a integração de ações entre os órgãos municipais, estaduais e federais responsáveis pela segurança, até mesmo com planejamento e integração das comunicações; IV – contribuir para a elaboração do diagnóstico da criminalidade e violência no município, por meio da promoção de pesquisas, audiências públicas e análises de dados; V – estabelecer ações, parcerias e convênios com órgãos públicos e outras entidades, no âmbito nacional e internacional, para a promoção de campanhas, estudos, debates que tenham por objetivo promover a prevenção do crime e da violência; VI – incentivar a instituição de canais de participação na gestão da política de segurança urbana; e VII – constituir, quando necessário, comissões temáticas ou grupos de trabalhos para subsidiar o Conselho em suas proposições.

⁶³ Art. 1º da Lei Municipal nº 3.966, de 2005.

⁶⁴ Art. 3º da Lei Municipal nº 3.966, de 2005.

Esse Conselho tem por escopo analisar a dinâmica social da segurança pública sob a perspectiva da prevenção para o combate à criminalidade e à violência. Os estudos que se realizam pelos agentes indicados visam à propositura de medidas cooperativas e integradas para a promoção da segurança pública. É evidente, assim, que a iniciativa de reunir pessoas de diversificadas origens e formação para o debate da segurança pública tem o propósito de permitir uma compreensão multidisciplinar do fenômeno, de sorte a expandir o foco da análise e do enfrentamento para além da mera segurança do Estado ou da simples repressão daqueles que promovem a desordem.

Pela leitura do artigo 2º da Lei nº 3.966, de 2005, quer nos parecer que as opiniões emitidas pelo Conselho são de caráter opinativo, e não vinculativo, mas, apesar disso, é evidente que sempre significarão relevante suporte de conhecimento para a construção e tomada de decisões voltadas à implantação ou à melhoria das políticas municipais já existentes de segurança pública.

No exercício dessas atribuições, também são permitidas ao Conselho, graças ao artigo 6º do mesmo diploma legislativo, as seguintes ações:

I – requerer dos órgãos públicos municipais locais informações e cópias de documentos, desde que justificada a necessidade;

II – solicitar aos demais órgãos públicos federais, estaduais e municipais informações, certificados e cópias de documentos;

III – convidar os secretários municipais para participar de suas reuniões, sempre que na pauta constar assunto relacionado com atribuição de sua pasta.

Passando para a questão da organização administrativa, verifica-se que o Conselho, conforme o artigo 5º, § 3º, da Lei nº 3.966, de 2005, não está sujeito a qualquer subordinação hierárquica, sendo agregado à estrutura da Secretaria Municipal de Gestão Estratégica somente para fins de apoio administrativo, operacional e financeiro.

Por fim, o artigo 8º declara que as despesas do Conselho serão oriundas de dotação orçamentária própria.

Divisão de Guarda de Trânsito.

Assunto que consta da pauta de grande parte dos centros urbanos hodiernamente, sem dúvida alguma, é o trânsito e o transporte. Para exercer as funções atinentes a essa seara, a Guarda Municipal de Osasco conta com a Seção de Guarda de Trânsito. Suas atribuições são: I – o patrulhamento do trânsito na malha viária do município, em complemento aos serviços da Polícia Militar Estadual; II – o auxílio no controle do trânsito em horários e locais de tráfego intenso, na área do município; III – o auxílio e

orientação na travessia de pedestres em locais do tráfego intenso de veículos; IV – a observância das normas de trânsito e a colaboração para o cumprimento destas no âmbito da esfera municipal (art. 5º do Reg. Int.).

Este órgão da Guarda, em suma, tem como escopo de suas operações o bom funcionamento do trânsito e do tráfego nos limites do município, incluindo a proteção e o bem-estar dos munícipes no uso dos transportes.

Divisão de Guarda Escolar.

A existência de instalações escolares concretiza ou auxilia na concretização do direito fundamental (social) à educação.⁶⁵ Referidas construções, aos olhos do Código Civil,⁶⁶ são bens de uso especial, isto é, “são utilizados pelo próprio poder público, constituindo-se por imóveis (edifícios ou terrenos) aplicados ao serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive por suas autarquias”.⁶⁷

O avanço da ciência e da tecnologia trouxe às escolas o incremento de bens no auxílio à ministração de ensino; esse conjunto de equipamentos aumenta, ao menos hipoteticamente, a tentação pela apropriação indevida ou dilapidação do patrimônio público, surgindo a necessidade de tutelar o patrimônio da municipalidade, o que fundamenta a existência de uma guarda especializada. No cumprimento dessa missão, surge a Guarda Escolar, integrada pela Seção de Guarda Escolar Norte e pela Seção de Guarda Escolar Sul, e, por força do art. 6º do Regimento Interno da Guarda Municipal de Osasco, incumbe-se-lhe:

I - a guarda das escolas estaduais, em colaboração com órgãos da segurança pública para garantia da segurança e integridade física de seus corpos docentes e discentes; II - colaboração com órgãos da segurança pública no sentido da coibição de atos de vandalismo contra as escolas da rede pública estadual; III - colaboração com órgãos da segurança pública no sentido da coibição de atos anti-sociais nas dependências e imediações das escolas da rede pública estadual;(Redação dada pelo Decreto nº 6.825/1991) IV - a colaboração com órgãos da segurança pública no sentido de evitar o tráfico e uso de entorpecentes nas dependências e imediações das escolas da rede pública estadual. V - a guarda e segurança das Escolas Municipais e Fundações e próprios municipais. (Redação dada pelo Decreto nº 6.850/1991).

⁶⁵ Art. 6º da Constituição Federal.

⁶⁶ Art. 100 do Código Civil.

⁶⁷ Diniz, Maria Helena, Curso de direito civil brasileiro, v. I: teoria geral do direito civil – 19. Ed. rev. de acordo com o novo Código Civil (Lei n. 10.406, de 10/1/2002). São Paulo: Saraiva, 2002, p. 302

Nesse contexto, o entendimento da Guarda Escolar deve ser feito tendo em mente a missão constitucional da Guarda Municipal, que é a proteção dos bens, serviços e instalações da respectiva cidade. Assim, a vigilância da Guarda Escolar é direcionada ao patrimônio contido nas escolas municipais, embora o artigo acima citado também se refira a escolas estaduais; é inconcebível e incompatível com as diretrizes delineadas pelo Estado Democrático de Direito imaginar ou conceber alguma interferência pelos membros da força municipal nas relações de aprendizado entre educandos e educadores, o que não se verifica na municipalidade objeto do estudo.

Divisão de Apoio a Serviços de Segurança Pública.

A Divisão de Apoio a Serviços de Segurança Pública, no município de Osasco, é composta pela Seção de Guarda Noturno; pela Seção de Apoio a Serviços de Segurança; sendo suas atribuições: I – a execução de serviços de patrulhamento noturno na área do município em locais de alto índice de criminalidade, com vista à sua diminuição por meio de rondas de caráter preventivo e coercitivo; II – o apoio a serviços de segurança pública no que se refere a: a) ajuntamentos coletivos; b) manifestações públicas em áreas livres que merecem acompanhamento policial; c) eventos esportivos ou culturais promovidos pela Administração Municipal; III – outras atividades compatíveis com a natureza dos seus serviços, observados os dispositivos legais (art. 7º Reg. Int.).

Divisão de Guarda Mirim.

A ordem jurídica brasileira adota, com relação às crianças e adolescentes, uma postura ou compromisso de proteção integral.⁶⁸ Proteção integral, dentre outros aspectos, inclui a idade mínima para o labor, as condições de trabalho, a remuneração mínima e a finalidade educativa da atividade exercida. O mesmo conjunto de normas atribui a guarda do menor à família, à sociedade e ao Estado (Poder Público).

Mirim significa miúdo, pequeno; nessa ordem de ideias, guarda mirim é a guarda composta por menores, que são as pessoas “pequenas”. Contudo, deve ser respeitada uma idade mínima para contratação, segundo o art. 2º da Lei nº 8.069, de 1990, que considera como criança a pessoa de até 12 anos de idade incompletos; e adolescente a que tem entre 12 e 18 anos. Já para o direito do trabalho, a idade mínima para a execução de qualquer labor é de 16 anos, salvo na condição de aprendiz a partir dos 14 anos.⁶⁹ A fixação de idade mínima pelo Estado brasileiro compatibiliza nosso conjunto

⁶⁸ Art. 1º da Lei nº 8.069, de 1990, e art. 227, caput, da Constituição Federal.

⁶⁹ Art. 7º, inciso IV, e art. 39, § 3º, ambos da Constituição Federal.

de leis às diretrizes traçadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em especial à Convenção 138 (idade mínima para o trabalho) e Convenção 182 (piores formas de trabalho infantil).

De outro modo, o ambiente laboral deve ser adequado às condições do menor. Com essa finalidade, veda o art. 67 da Lei nº 8.069, 1990, o trabalho noturno, o perigoso, insalubre ou penoso, realizado em locais prejudiciais à sua formação e ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social, ou realizado em horários e locais que não permitem a frequência à escola. Assim, é fora de dúvida que os menores componentes da guarda mirim não poderão atuar como efetivo “serviço de guarda”, isto é, de vigilância, pois isto os exporia a ambiente prejudicial à sua formação, eles devem ser empregados em atividades que proporcionem o aprendizado de técnicas úteis ao mercado de trabalho.

Todo labor executado deve ser devidamente retribuído, o pagamento da força de trabalho despendida representa manifestação do patamar mínimo civilizatório que os direitos sociais pretendem assegurar; segundo nossa ordem jurídica pátria,⁷⁰ todo trabalho executado de maneira subordinada deve ser remunerado ao menos com um salário mínimo, até mesmo o executado por menores, mas ainda resta um ponto a ser observado, o labor dos menores deve ter caráter educativo, proporcionando seu preparo para o mercado de trabalho; evita-se, com isso, a utilização do trabalho de crianças ou de adolescentes como mão de obra barata em desrespeito aos direitos fundamentais. O caráter educativo aparece de maneira clara no art. 8º do Regimento Interno da Guarda Municipal de Osasco, ao dispor que:

Art. 8º - A Divisão de Guarda Mirim e suas seções têm a seguinte finalidade: I - o recrutamento de legionários mirins da J.U.C.O. (Juventude Cívica de Osasco) através de convênio firmado com esta para seu aproveitamento em serviços internos e externos nas repartições públicas municipais; II - a promoção de cursos profissionalizantes para os componentes da Guarda Mirim; III - a orientação dos integrantes da Guarda Mirim no sentido de prepara-los físico e psicologicamente para a vida adulta.

Conclui-se, pela conjuntura exposta, que a existência da guarda mirim só se justifica dentro da execução de trabalho com finalidade educativa, que não submeta os menores a ambientes inadequados, com respeito à idade mínima e com respeito ao salário mínimo.

⁷⁰ Art. 7º, inciso IV, e art. 39, § 3º, ambos da Constituição Federal.

5 CONCLUSÃO

A segurança pública se apresenta como um direito fundamental de terceira geração em decorrência de se tratar de direito cujos titulares são todas as pessoas universalmente consideradas, mas nenhuma em particular. Os mecanismos criados para a existência da segurança pública são dirigidos a todas as pessoas indistintamente, à proteção e manutenção de toda a sociedade. Referido direito fundamental consiste na manutenção da ordem pública. Esta, por sua vez, é resultado do equilíbrio entre as constantes tensões existentes nas relações sociais. Os fundamentos constitucionais da segurança pública são os arts. 1º, inciso III, e 144, da Carta, de 1998.

À vista de tais preceitos, o município de Osasco tem cumprido com seu papel constitucional para realização do direito fundamental à segurança pública. Nota-se que a criação e manutenção do Conselho Municipal de Segurança Pública Urbana de Osasco é evidente demonstração de ação estatal capaz de dar concretude ao direito difuso à segurança pública, pois, como afirmamos alhures, na realização deste direito, compete ao Estado agir como fomentador da discussão, organizador das ações e executor das políticas indutoras da segurança.

Já em relação à Guarda Municipal, o que se verifica é que sua regulamentação legal em Osasco é elemento jurídico decisivo para realização do direito difuso à segurança pública. Sua regulamentação visa não só concretizar referido direito, como também ampliar a contribuição local na realização dos anseios positivados em nossa Constituição.

REFERÊNCIAS

BARROS, Sérgio Resende de. **Noções Sobre Geração de Direitos**. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2009.

BARROS, Sérgio Resende. **Três Gerações de Direitos**. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Granda. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, v. 5.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. Ed. Coimbra: Almedina.

CARREIRA ALVIM, José Eduardo. **Ação civil pública e direito difuso à segurança pública**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4079>> . Acesso em 13 de dezembro de 2009.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

DELLASOPPA, Emilio Enrique. e BRANCO, Zoraia Saint'Clair. Brazil's Public-Security Plans. In: **Public Security and police Reform in the Americas**. Coordenação de Jhon Bailey e Lucía Dammert. Editora: University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA, 2006.

Enciclopédia Saraiva. Vol. 67, edição Saraiva 1914-1981. Idealização, planejamento e coordenação R. Limongi França.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. O Município e os Direitos Humanos Fundamentais: (uma análise das competências constitucionais do Município em matéria de Direitos Humanos Fundamentais). **Revista Mestrado em Direito / UNIFIEO**. Osasco/SP: Edifício, 2006. Nº 2.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. Comentários à Constituição de 1988. [s.l.]: Ed. Julex, v. 2, p.842. In: Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 8. Ed. edição, revista, atualizada e ampliada. Editora Saraiva: São Paulo, 2007.

Theories of the Common Law of Torts. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/entries/tort-theories/>>. Theories of Tort Law - First published Mon Sep 22, 2003; substantive revision Mon Oct 20, 2003 (Stanford Encyclopedia of Philosophy). Copyright, 2003 by Jules Coleman. Acesso em 13 de dezembro de 2009.

Human Rights Watch. Disponível em: <<http://www.hrw.org/>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2009.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/>> . Acesso em: 28 de fevereiro de 2009.

Instituto Sou da Paz. Disponível em: <<http://www.soudapaz.org>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2009.

LAZZARINI, Álvaro. Da segurança pública na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 26, n. 104, out./dez., 1989, apud RIBEIRO, Celso; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2000, v. 5.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LIMA, George Marmelstein. **Críticas a Teoria das Gerações (ou mesmo Dimensões) dos Direitos Fundamentais**. <<http://georgemlima.blogspot.com>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

LUGON, Paulo de Tarso Lugon Arantes. **O caso Simone André Diniz e a luta contra o racismo estrutural no Brasil**. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/direito/media/Arantes_n31.pdf>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

LUNNEY, Mark. OLIPHANT, Ken. **Tort Law: Text and Materials**. Third edition. Oxford University Press: New York, 2008.

MBAYA, Etienne-R. *Menschenrechte im Nord-Sued Verhaeltnis*, (manuscrito) apud Bonavides, Paulo. *Op. Cit.* p.570.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Renovar, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti pontes de. **Comentários à Constituição de 1937**. Rio de Janeiro: Ed. Pongetti, 1938, t. I.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **O Princípio da Solidariedade**. Disponível em: <<http://www.idcivil.com.br/pdf/biblioteca9.pdf>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil – Desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 27. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.

WHITE, G. Edward. **Tort Law in America: na intellectual history**. Expanded Ed. Oxford University press: New York. 2003. Disponível em: <www.cidh.org. Corte Intramericana de Direitos Humanos>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

Programa PRONASCI. Disponível em: <www.mj.gov.br/pronasci>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

Recebido em: 04/10/2016

Aprovado em: 18/10/2016