

O PODER DE POLÍCIA DO MUNICÍPIO E SUA ATUAÇÃO NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

23/09/2006

O PODER DE POLÍCIA DO MUNICÍPIO E SUA ATUAÇÃO NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

SUMÁRIO

Resumo	ii
Introdução	1
1. Capítulo I - DO PODER DE POLÍCIA	4
1. Considerações gerais sobre os poderes da Administração pública	4
2. Origem do poder de polícia	8
3. Conceito	10
4. Limites e finalidades – fundamentos e atuação	12
5. Características e atributos	17
6. Classificação da polícia – administrativa, judiciária ou eclética	18
7. Poder de polícia da administração pública	22
8. Poder de polícia e delegabilidade de seu exercício	24
2. Capítulo II - DO MUNICÍPIO	29
1. Forma do estado brasileiro – federação e município	29
2. Origem e evolução do município	34
3. Autonomia do município	37
3. Capítulo III - SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO	41
1. Composição do sistema de segurança pública brasileiro	43
2. Organismos policiais	44
4. Capítulo IV - O PODER DE POLÍCIA DO MUNICÍPIO E SUA ATUAÇÃO NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

O PODER DE POLÍCIA DO MUNICÍPIO E SUA ATUAÇÃO NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

RESUMO

A presente monografia tem o objetivo de fazer um breve estudo no que concerne ao dever e a responsabilidade do Município no sistema de segurança pública brasileiro, considerando a autonomia prescrita na Constituição Federal. Durante o desenvolvimento deste trabalho será realizada uma análise sobre o poder de polícia e seu exercício por todos os entes que compõem a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, que em face da supremacia da Administração pública é característica inerente. Ao Município constitucionalmente é assegurada autonomia, conforme o artigo 18 da Constituição Federal, tendo ainda competência para legislar sobre assuntos de interesse local como prescreve o artigo 30 da mesma Constituição. Porém, embora atribuída

aos Municípios autonomia e competência para legislar sobre assuntos locais, tal autonomia não se estende ao serviço de segurança pública. Enfocando a presente pesquisa, portanto, os seguintes institutos: poder de polícia, Município e o sistema de segurança pública. Aos Municípios apenas compete a criação de Guardas Municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações. Neste ponto, encontra-se a problemática do tema, a restrição feita pela norma a uma atividade de extrema necessidade de fiscalização local por parte de todos. Em síntese, será verificada a posição da doutrina sobre o assunto para uma maior compreensão, sobretudo, em torno da competência e limites do exercício do poder de polícia. Atualmente, a sociedade se depara com um sistema precário de segurança pública, em contrapartida há um crescente índice de violência, sendo necessário uma nova metodologia de policiamento que traga soluções efetivas, atendendo as necessidades da população, um serviço descentralizado onde o administrado possa ter uma maior proximidade com a Administração Pública.

A proposta apresentada, apenas torna-se possível se houver maior abertura para análise, discussões e mudanças de paradigmas que já estão petrificados no que se refere a prestação do serviço policial Brasileiro.

A Constituição Federal comete equívocos não prevendo a possibilidade do Município administrar sua própria polícia, pois será constatada pela escala e pela abrangência que a verdadeira polícia é a municipal. Uma vez que os problemas ocorrem no Município, entende-se que é nele que deve ser prestado o serviço à coletividade, essa é a vantagem de uma polícia administrada pelo Município, identificada com o povo, trazendo benefícios legais, econômicos, políticos e sociais.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil expressa em seu artigo 5º que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, e à segurança. No complemento do artigo 144, a segurança pública, é direito e responsabilidade de todos.

Em face dessas garantias, direito e responsabilidade de todos, é compreensível que a segurança pública é uma prestação de serviço comum entre os entes federativos, União, Estados-membros, Distrito federal e Municípios. Entretanto, no atual paradigma do sistema de segurança pública brasileiro, o Município é dependente dos demais entes federativos, ficando inerte em função da competência limitada em que a constituição prescreve, ou melhor, não prescreve.

Ao Município, somente é assegurado pela Constituição Federal constituir Guardas Municipais destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações. Verificar-se-á que o Município, componente da organização político-administrativa, é ente dotado de autonomia e amparado nos princípios e poderes da administração pública. O dispositivo constitucional apresenta equívoco, pois atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, mas não estende ao serviço de segurança pública.

No Estado democrático de direito, a descentralização é a forma de aproximar sociedade e governo, através da acessibilidade entre administrado e administração, sobretudo na órbita municipal, propiciando assim, maior controle dos serviços públicos, conseqüentemente do serviço de segurança pública.

Será verificado que a possibilidade da prestação do serviço policial satisfazer in locu os interesses da municipalidade é muito maior. Diante da precariedade do sistema de segurança pública, a prestação do serviço policial pelo Município se apresenta, não só como uma solução, mas como um melhor relacionamento entre sociedade e governo, fortalecendo, portanto, o Estado Democrático de Direito. Foi estabelecido um seguimento iniciando pelo estudo do que vem a ser o poder de polícia, posteriormente o Município, para só então abordar sistema de segurança pública e a atuação propriamente do Município nesse sistema de segurança pública. Com a idéia de delimitar o estudo do tema, será feita uma análise superficial, mas com o

comprometimento de demonstrar os elementos necessários para um melhor entendimento da questão em pauta.

O tema embora esgotado em diversos Estados estrangeiros, no Brasil é pouco discutido, em alguns Estados da nossa federação é até desconhecida a possibilidade dos Municípios contribuir diretamente na prestação do serviço policial. Cabe ressaltar que tal desconhecimento, não se dá pela satisfação da qualidade em que o serviço policial é prestado pela União e Estado-membro, mas sim, por uma falta de abertura e pela imposição do conservadorismo do sistema a que estamos fadados historicamente. A questão é encarada com muita resistência pelo sistema vigente, embora o índice de criminalidade seja crescente e visível, não obstante o empenho dos órgãos policiais, existe a insistência em perpetuar essa característica do Estado antigo, a centralização, e principalmente, o monopólio desse serviço de segurança pública pelo Estado-membro.

Adiantamos não ser de fácil compreensão. Em um Estado onde a regra é o pleno exercício dos direitos fundamentais, evidentemente, não poderia ser nunca de outra forma, o poder de polícia se manifesta como uma atividade negativa do Estado. A própria história prova os excessos praticados pelo Estado em função do exercício do poder de polícia. Ainda assim, a ordem pública depende desse mesmo Estado, contudo, é imprescindível o respeito aos limites legais para se evitar a violação desses Direitos.

A segurança pública é discutível em diversos enfoques, sejam eles, antropológicos, sociológicos, psicológicos, entre outros. Mas nos limitaremos ao aspecto jurídico, em um plano constitucional-administrativo, no que tange aos impedimentos legais para que o Poder Executivo Municipal administre sua própria organização policial. Tal contexto necessita de mudanças, uma discussão deve ser proposta à sociedade, não só pelo fato da municipalização do serviço policial, mas antes de tudo, por uma nova alternativa de metodologia em prestação de serviço policial, bem como uma redefinição no sistema de segurança pública brasileiro. Sendo o nosso objetivo expor a forma que o instituto é tratado pelos estudiosos.

CAPÍTULO I DO PODER DE POLÍCIA

1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Hely Lopes Meirelles o Estado é dotado de poderes políticos exercidos pelo Legislativo, pelo Judiciário e pelo Executivo, no desempenho de suas funções constitucionais e de poderes administrativos que surgem secundariamente com a administração e se efetivam de acordo com as exigências do serviço público e com os interesses da comunidade. Assim, continua o autor, enquanto os poderes políticos identificam-se com os poderes do Estado e só são exercidos pelos respectivos órgãos constitucionais do governo, os poderes administrativos difundem-se por toda a Administração e se apresentam como meios de sua atuação. Aqueles são poderes imanentes e estruturais do Estado; estes são contingentes e instrumentais da Administração.

Os poderes administrativos têm por escopo atender ao interesse público, são verdadeiros instrumentos de trabalho adequados à realização das tarefas administrativas, nascem com a administração e se apresentam diversificados segundo as exigências do serviço público, o interesse da coletividade e os objetivos a que se dirigem. E normalmente são classificados pela doutrina, com variação, na liberdade da administração para a prática de seus atos, em poder vinculado e poder discricionário; poder hierárquico e poder disciplinar; em poder regulamentar, poder normativo e em poder de polícia. Esses poderes são inerentes à Administração de todas as entidades estatais – União, Estado-membro, Distrito Federal e Municípios – na proporção e limites de suas competências institucionais, e podem ser usados isolada ou cumulativamente para a consecução do mesmo ato, sem esses poderes não poderia a administração fazer sobrepor a vontade da lei à vontade individual, o interesse público ao interesse privado. Para Hely Lopes Meirelles Poder vinculado ou regrado é aquele que o direito Positivo – a lei – confere à Administração Pública para a prática de ato de suas competências, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização. Os elementos vinculados serão sempre

a competência, a finalidade e a forma, além de outros que a norma legal indicar para a consecução do ato.

Poder discricionário seria o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. Esclarece Meirelles que o poder discricionário não se confunde com poder arbitrário, sendo a discricionariedade liberdade de ação administrativa dentro dos limites permitidos em lei; arbítrio é ação contrária ou excedente da lei. A faculdade discricionária distingue-se da vinculada pela maior liberdade de ação que é conferida ao administrador. Se para a prática de um ato vinculado a autoridade pública está adstrita à lei em todos os seus elementos formadores, para praticar um ato discricionário é livre, no âmbito em que a lei lhe concede essa faculdade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro não reconhece os poderes discricionário e vinculado como autônomos. A autora explica que esses poderes “não existem como poderes autônomos; a discricionariedade e a vinculação são, quando muito, atributos de outros poderes ou competências da Administração”. Seguindo sua lição, o que se chama de poder vinculado, na verdade não encerra prerrogativa do poder público, mas ao contrário, dá idéia de restrição, pois, quando se diz que determinada atribuição da Administração é vinculada, “quer se significar que está sujeita à lei em praticamente todos os aspectos; o legislador nessa hipótese preestabelece todos os requisitos do ato de tal forma que estando eles presentes, não cabe à autoridade administrativa senão editá-lo”.

Poder hierárquico para Meirelles “é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal”.

Di Pietro se posiciona diferentemente, contesta tal conceito por não ser o poder hierárquico somente do Poder Executivo, “não se pode dizer que a organização hierárquica corresponda a atribuição do Poder Executivo, diante dos artigos 61, §1º, II, da Constituição, segundo o qual se incluem na iniciativa do Presidente da República as leis que disponham sobre organização administrativa”.

Poder disciplinar em Meirelles é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente.

O poder disciplinar é correlato com o poder hierárquico, mas com ele não se confunde. Não se deve confundir o poder disciplinar da Administração com o poder punitivo do Estado, realizado através da justiça Penal. A punição disciplinar e a criminal têm fundamentos diversos, e diversa é a natureza das penas, toda condenação criminal por delito funcional acarreta a punição disciplinar, mas nem toda falta administrativa exige sanção penal. No complemento de Di Pietro “não abrange as sanções impostas a particulares não sujeitos à disciplina interna da Administração, porque nesse caso, as medidas punitivas encontram seu fundamento no poder de polícia do Estado”.

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

Di Pietro prefere falar em poder normativo, já que poder regulamentar não esgota toda competência normativa da Administração Pública; é apenas uma de suas formas de expressão, coexistindo com outras, “os atos pelos quais a Administração exerce o seu poder normativo

têm em comum com a lei o fato de emanarem normas, ou seja, atos com efeitos gerais e abstratos”.

Por último, o poder de polícia, que embora polêmico, é adotado pela Constituição Federal, como pode ser constatada a expressão em seu artigo 145. Hely Lopes Meirelles afirma que a Administração exerce o poder de polícia sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade. Para esse policiamento há competências exclusivas e concorrentes das três esferas estatais, dada a descentralização político-administrativa decorrente do nosso sistema constitucional.

2 ORIGEM DO PODER DE POLÍCIA

O poder de polícia tem sua origem no Estado moderno, sendo um dos seus elementos constitutivo e condição para sua própria existência. Inicialmente, todo poder de polícia e ações desse Estado absoluto para com seus súditos eram submetidos às vontades do soberano. O apoio vem de Nelson Nery Costa: A formação do Estado moderno resultou da concentração de poderes nas mãos dos monarcas, que passaram a aplicar instrumentos jurídicos para fazer suas decisões serem aceitas pelos súditos. Utilizando-se de um poder medieval, *ius politiae*, que significava o instrumento laico para uma boa ordem civil, sob a autoridade do senhor feudal, passou tal expressão a ser utilizada, no século XV, para designar toda a atividade pública. Compreendia, então, poderes amplos de que dispunha o monarca para restringir os direitos privados dos cidadãos, fundamentado em que o condicionamento se destinava à segurança e ao bem estar coletivo. Separam-se, também, os conceitos de polícia e justiça: enquanto esta era de competência dos juizes, aquela representava as normas fixadas pela autoridade pública, em nome da administração. Que não estava sujeita aos tribunais.

O Estado potencialmente era visto como inimigo dos direitos humanos. A visão latente da época estabelecia o antagonismo entre Estado e sociedade civil. Surge na civilização ocidental, o sentimento da necessidade de estabelecer limitações ao poder estatal, para a própria proteção das liberdades individuais. O estado liberal emerge no século XVIII com o advento da Revolução Francesa, calcado na liberdade e igualdade entre os homens, marcado pelo não intervencionismo desse Estado. Enquanto na concepção absolutista o Estado pode intervir sem explicitar as razões de sua atuação, a visão liberal exige que a atuação do Estado seja restrita ao essencial.

Para melhor entendimento dos termos poder e polícia, é importante, primeiramente, revolver a sua definição etimológica com o objetivo de resgatar as respectivas origens e o real significado de tais palavras. De acordo com o dicionário de De Plácido e Silva: Poder. Derivado do verbo latino *posse* (poder, ter poder, ser capaz), Poder. Como verbo, tomado no sentido de ser autorizado, ser permitido, dar autoridade, facultar, ter autoridade. Poder. No sentido de Direito Público, poder exprime em regra, o órgão ou a instituição, a que se atribui uma parcela de soberania do Estado, para que constitua em autoridade e exerça as funções jurídicas, de ordem política e administrativa que lhe são cometidas por lei.

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

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

Segundo José Cretella Junior, a expressão poder de polícia no sentido técnico é bastante moderna, tendo nascido em país de língua inglesa, no direito norte-americano, de origem jurisprudencial, por eminentes magistrados da corte suprema dos EUA, no caso *Brown versus Maryland*, *police power* a que ficou consagrado o seu uso logo depois, sendo acolhida pelos

cultores do direito público de todo o mundo (terminologia geral: port. Poder de polícia; fr. Pouvoir de police; esp. Poder de policia; it. Potere de polizia).

Celso Ribeiro Bastos buscando identificar o poder de polícia no sistema político-jurídico do Estado, afirma que a Administração não exerce o poder de polícia, Acrescenta que o poder de polícia tem seu ponto de desenvolvimento no Poder Legislativo, onde é disciplinado pelo direito constitucional, esclarece que o Poder do Estado é uno. Só é divisível o seu exercício: Daí se explica a chamada separação de poderes, que nada mais é do que a divisão do exercício do poder em funções estatais distintas: a legislativa, a executiva e a judiciária. Portanto, é sempre o Poder do Estado que se manifesta em toda a sua plenitude nos atos do legislativo, do executivo e do judiciário, significando uma divisão no exercício do poder e não uma divisão do poder.

Para o autor o poder de polícia não constitui uma manifestação específica do Estado, com notas características e particulares que o elevem a fundamentar uma nova função estatal no mesmo nível das tradicionalmente existente: Na verdade o poder de polícia traduz-se ou exterioriza-se sempre por atos do Estado praticados em função das suas competências hauridas na fonte constitucional, esteio e alicerce de todo o seu agir. Não poderá nunca deixar de ser uma manifestação jurídica do Estado, enquadrada dentro da tradicional tripartição das suas funções, função jurídica esta que, no entanto, se individualiza pela finalidade própria que persegue. O conteúdo dos atos de polícia é voltado ao atingimento de objetivos próprios, basicamente à imposição de limites ao livre desfrute dos direitos, à liberdade e à propriedade.(...) O Estado de direito moderno consagra apenas três poderes, dentro dos quais deverão recair forçosamente todos os seus atos. Qualquer que seja a atividade estatal, ela se manifestará inexoravelmente por um destes atos: lei, sentença ou ato administrativo, correspondente aos três diferentes poderes: Legislativo, Judiciário e Executivo. Complementando com Nelson Nery Costa, acrescenta o autor que “o poder de polícia é atribuição das entidades da federação brasileira, união, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

3 CONCEITO

A expressão poder de polícia, apresenta segundo diversos autores, um equívoco, sendo termo genérico com que se designa a força organizada que protege a sociedade. Segundo Themistocles Brandão Cavalcanti: O poder de polícia visa, portanto, à proteção dos bens, dos direitos da liberdade, da saúde, do bem estar econômico. Constitui uma limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais ao homem.

Em Otto Mayer é a “atividade do Estado que visa a defender, pelos meios do poder de autoridade, a boa ordem da coisa pública contra as perturbações que as realidades individuais possam trazer”.

Para Caio Tácito poder de polícia é o “conjunto de atribuições concedidas à administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais”.

Na definição de José Cretella Junior “conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades dos administrados, através de medidas impostas a essas atividades, a fim de assegurar a ordem pública”.

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

Sintetizando um conceito moderno conforme assim classificado por Maria Sylvania Zanella Di Pietro, “o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

No complemento com Odete Medauar “onde existe um ordenamento, este não pode deixar de adotar medidas para disciplinar o exercício de direitos fundamentais de indivíduos e grupos”. Edmur Ferreira de Faria afirmar que poder de polícia, em sentido estrito é: A atribuição legal

conferida à Administração Pública para, no exercício de suas competências (regrada ou discricionária), promover a fiscalização do exercício do direito de propriedade e de liberdade, com vistas a evitar abusos em prejuízos da coletividade ou do Estado. Para isso, pode valer-se de seus meios próprios, nos limites da lei, para coibir os atos lesivos e impor sanções previstas em lei.

Mas é no Código Tributário Nacional que se encontra o conceito legal do poder de polícia: Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Em suma, o conceito jurídico de poder de polícia, embora amplo, se fundamenta na própria norma, apresentando expressamente seus limites e características.

4 LIMITES E FINALIDADES – FUNDAMENTO E ATUAÇÃO

Existe a corrente que propriamente reprova ou simplesmente critica o denominado poder de polícia, sendo Augustin A. Gordillo um dos principais questionadores da expressão. Para tal corrente, seria esse poder estatal oriundo do Estado absolutista, não condizendo com o Estado moderno, que por manter esse instituto, acarreta interferências e ameaças, uma ressalva negativa, podendo incorrer disfarçadamente em excessos e cerceamentos de direitos e garantias, sendo proposta inclusive, o abandono dessa expressão.

José de Moura Rocha em um de seus artigos onde apresenta o problema da expressão poder de polícia no artigo 445 do código de processo civil, explica que não se pode deixar de reconhecer existir no poder de polícia uma coação, cita Agustín A. Gordillo: A coação estatal atual ou virtual, aplicada por alguns de seus órgãos sobre os particulares, para a construção de determinados objetos de bem comum ou ordem pública, segue, sendo uma realidade no mundo jurídico, mas não é que haja uma parte desses órgãos, e uma parte desses objetos, que se encadeiam entre si, diferenciando do resto da ação estatal e institucionalizando-se no apontado “poder de polícia”.

Na seqüência, Rocha afirma que havendo uma crise no regime político, igualmente haverá crise do fundamento político do poder de polícia, apóia-se novamente no respaldo de Agustina Gordillo: A noção de polícia é perigosa; se algum argumento houvesse em Direito para sustentá-la, poderia correr-se o risco, mas se, realmente, não há, deve-se evitar que, por comodidade, apego à ortodoxia, ou desconfiança, mantenha-se em vigor o que foi, e pode voltar a ser, sepultura da liberdade.

Carlos Ari Sundfeld diz não ser conveniente falar em poder de polícia, mas sim em aplicação da lei pela “administração ordenadora”, conforme sua classificação, citando Otto Mayer “o poder de polícia consiste na ação da autoridade para fazer cumprir o dever, que se supõe geral, de não perturbar de modo algum a boa ordem da coisa pública”. Na visão de Celso Antonio Bandeira de Mello, “trás consigo a evocação de uma época pretérita, a do” Estado de Polícia “, que precedeu ao Estado de direito”. Estende-se dizendo que “o poder, pois, que a Administração exerce ao desempenhar seus cargos de polícia administrativa repousa nesta, assim chamada, “supremacia geral” que, no fundo, não é senão a própria supremacia das leis em geral, concretizadas através de atos da Administração”. Quando se discute sobre os limites do poder de polícia, se torna imprescindível se reportar aos direitos fundamentais, pois a história apresenta um contexto de muitas lutas para termos esses direitos declarados em nossa Constituição Federal.

E é exatamente por esse motivo que o exercício do poder de polícia necessita ter limites. Caio Tácito em seu artigo Poder de Polícia e Polícia do Poder nos adverte sobre o perigo do abuso de poder, pois se a administração pública, em defesa do interesse geral, polícia os abusos dos particulares e das empresas, quem policiará os excessos do Poder? Ou seja, a título de servir

ao homem e a coletividade, o Estado ameaça tornar-se opressivo, substituindo a personalidade pela uniformidade.

Como bem discorre Odete Medauar “o poder de polícia pode acarretar disciplina e restrições ao exercício de um direito fundamental, em benefício do interesse público. Ao mesmo tempo, o reconhecimento de direitos fundamentais configura limite ao poder de polícia; os direitos fundamentais não podem ser suprimidos”. Segundo a autora, deve atender à regra do pro libertatis, pois o regime de polícia não pode significar proibição geral e absoluta, o “que impediria o exercício efetivo do direito. Por outro lado, a regra obriga a resolver em favor da liberdade qualquer dúvida sobre a maior ou menor extensão das medidas ou sobre a possibilidade da medida limitativa”. Os direitos fundamentais não podem ser suprimidos, entretanto, nem sempre é fácil distinguir o ponto onde começa a violação dos direitos fundamentais pelo exercício do poder de polícia. Porém, na perspectiva de Max Weber já se tem a posição de que só o Estado detém o monopólio da violência física legítima, ou seja, o Estado precisa prevalecer sempre sobre o indivíduo em prol do coletivo. O que significa que “não vem a ser uma prerrogativa ou uma faculdade da administração, mas uma função, ou poder-dever, que vincula sua vontade aos interesses públicos”. A questão como coloca Maria Sylvia Zanella Di Pietro confronta-se, “de um lado, o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos, de outro, a administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem estar coletivo, e ela o faz usando de seu poder de polícia”.

Quando se reporta sobre os limites do poder de polícia, o faz com bastante propriedade: Quanto aos fins, o poder de polícia só deve ser exercido para atender ao interesse público. Se o seu fundamento é precisamente o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, o exercício desse poder perderá a sua justificativa quando utilizado para beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas; a autoridade que se afastar da finalidade pública incidirá em desvio de poder e acarretará a nulidade do ato com todas as conseqüências nas esferas civil, penal e administrativa.

A razão, bem como o fundamento do poder de polícia está na “supremacia geral que o estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades”, vindo a condicionar e até mesmo restringir os direitos individuais em favor da coletividade, “incumbindo ao poder público o seu policiamento administrativo”. O exercício desse poder deve estar calcado na legalidade, amparado no ordenamento a fim de não incorrer em desvio ou abuso de poder, considerando que a regra é o gozo desses direitos. O poder de polícia não é ilimitado, “não é carta branca para quem exerce atividade de administração pública fazer ou deixar de fazer alguma coisa ao seu alvedrio, ao seu arbítrio”. A norma impõe limites que devem ser intransponíveis protegendo contra os abusos de governantes e administradores limitando exercício do poder de polícia aos referidos órgãos de acordo a sua esfera de competência legal. Para Caio Tácito a primeira condição de legalidade é a competência do agente: Não há, em direito administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o poder de polícia atua de quatro modos “pela ordem de polícia, pelo consentimento de polícia, pela fiscalização de polícia e pela sanção de polícia”. Nas palavras do autor: Ordem de polícia – é o instrumento básico do poder de polícia e aqui se apresenta como ordem de polícia, que vem a ser um preceito legal, conforme reserva constitucional (art.5º, II), para que não se faça aquilo que pode prejudicar o interesse geral ou para que se não deixe de fazer alguma coisa que poderá evitar ulterior prejuízo público. A primeira forma é nitidamente um preceito negativo absoluto; são vedadas certas maneiras de utilizar a propriedade e de exercer atividades privadas, por incompatíveis com o bem estar social: são restrições ao exercício de direitos e de faculdades. A segunda forma é um preceito negativo com reserva de consentimentos; são vedadas, em princípio, certas maneiras de utilizar a propriedade e exercer atividades privadas sem que a administração, prévia e expressamente, avaliando casuisticamente as circunstâncias de fato, as consinta: aqui encontramos condicionamentos ao exercício de direitos e de faculdades. Quanto ao consentimento do poder de polícia esclarece o autor: Consentimento de polícia – é,

em decorrência, o ato administrativo de anuência para que seja possível utilizar a propriedade particular ou exercer atividade privada, naqueles caso em que o legislador exija um controle prévio da compatibilização do uso do bem ou do exercício da atividade com o interesse público. Se, pelo emprego de prévio controle, verificar a administração que foram efetivamente atendidas as condições de exercício de direito ou de uso de faculdades, jurídicas e fáticas, expedirá seu ato de anuência, formalmente denominado alvará. Segue sua explanação informando o terceiro modo de atuação: Fiscalização de polícia – segue-se à fiscalização de polícia. Ela se fará tanto para a verificação do cumprimento das ordens de polícia quanto para se observar se não estão ocorrendo abusos nas utilizações de bens e nas atividades privadas que receberam consentimento de polícia. Sua utilidade é dupla: primeiramente, realiza a prevenção das infrações pela observação do cumprimento, pelos administrados, das ordens e dos consentimentos de polícia; em segundo lugar, prepara a repressão das infrações pela constatação formal dos atos infringentes. A fiscalização pode ser deflagrada ex officio ou provocada por quem quer que tenha interesse no cumprimento da ordem ou em manter, prorrogar ou remover certo consentimento de polícia. Por ultimo, continua Moreira Neto: Sanção de polícia – Finalmente, falhando todo o mecanismo de fiscalização preventiva, e verificada a ocorrência de violações das ordens de polícia, desdobra-se a fase final, de aplicação da sanção de polícia, distinguindo-se, com Otto Mayer, a pena de polícia do constrangimento de polícia.

5 CARACTERÍSTICAS E ATRIBUTOS

Para muitos autores, as características ou atributos do poder de polícia são a discricionariedade, auto-executoriedade e a coercibilidade. A discricionariedade de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, embora esteja presente na maior parte das medidas de polícia, nem sempre isso ocorre. “Às vezes, a lei deixa certa margem de liberdade de apreciação quanto a determinados elementos, como motivo ou objeto, mesmo porque ao legislador não é dado prever todas as hipóteses possíveis a exigir a atuação da polícia”. Acrescenta a autora que “em grande parte dos casos concretos, a Administração terá que decidir qual o melhor momento de agir, qual o meio de ação mais adequado, qual a sanção cabível diante das previstas na norma legal. Em tais circunstâncias, o poder de polícia será discricionário”. Celso Ribeiro Bastos explica que “se a própria lei fixa os critérios de forma precisa, clara, a Administração não terá que fazer senão cumprir a determinação legal. Em outras ocasiões, a lei prefere uma redação com menor carga semântica, permitindo, propositadamente, uma interferência do legislador na determinação do ato concreto”.

A auto-executoriedade é a “possibilidade que tem a administração de, com os próprios meios, pôr em execução as suas decisões, sem precisar recorrer previamente ao poder judiciário”. Para Diógenes Gasparini, só tem cabimento “se expressamente autorizadas em lei ou se forem urgentes. Fora dessas hipóteses, não cremos válida a auto-execução das medidas de polícia”. Poucos tratam da coercibilidade como um atributo específico, a própria Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que divide tais atributos, diz ser a “coercibilidade indissociável da auto-executoriedade. O ato de polícia só é auto-executório porque é dotado de força coercitiva”. Explica que alguns autores denominam ser o poder de polícia “atividade negativa distinguindo-se, sob esse aspecto, do serviço público, que seria uma atividade positiva. Neste, a Administração pública exerce, ela mesma, uma atividade material que vai trazer um benefício uma utilidade, aos cidadãos”.

Di Pietro, menciona Celso Antonio Bandeira de Mello a quem o poder de polícia é atividade negativa no sentido de que sempre impõe uma abstenção ao particular, uma obrigação de não fazer, um non facere. Mesmo quando o poder de polícia impõe, aparentemente, uma obrigação de fazer, um facere.

6 CLASSIFICAÇÃO DA POLÍCIA – ADMINISTRATIVA, JUDICIÁRIA OU ECLÉTICA.

O poder de Polícia exercido pelo Estado se divide em polícia administrativa e judiciária. Esta divisão é oriunda do modelo francês. Em 1667, quando ocorreu a separação dos poderes naquele país, houve a separação dos poderes e da polícia, surgindo assim a necessidade da distinção da polícia em duas espécies denominada polícia administrativa e polícia judiciária.

Essa separação ocorreu efetivamente em 1791, através da Assembléia Nacional Francesa, porém, tais princípios sobre a legislação policial surgiram com a revolução Francesa em 1789. No Brasil a influência francesa chegou em 1831, com a publicação da lei nº 261, de 3 dezembro e com o regulamento nº120, de 31 de janeiro de 1842, que tratava sobre a execução policial e criminal, versando sobre a polícia administrativa e polícia judiciária, ficando a polícia judiciária com a função de auxiliar a justiça na busca da verdade real e sua autoria, desta forma, agindo a posteriori, isto é, depois que a segurança foi violada e a boa ordem perturbada; enquanto que a polícia administrativa ficou com função preventiva, agindo a priori, para evitar a infração.

Para Hely Lopes Meirelles, polícia administrativa “é inerente e se difunde por toda administração pública”.

Em José Cretella Junior “a polícia que tutela a boa ordem da coisa administrativa. Constitui o serviço público o objeto primordial e direto desta espécie de polícia. Divide-se, por sua vez, em tantos ramos, quantos o sejam os da administração”, acrescenta que o código dos delitos e das penas, de 3 brumário do ano IV, já definia: “a polícia administrativa tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública em cada lugar e em parte da administração geral. Tende principalmente a prevenir os delitos”.

Carlo Consonni Folcieri ensina que “enquanto compreensiva de toda atividade discricionária de prevenção no resguardo de qualquer lei limitadora da liberdade e penalmente sancionada, a polícia em sentido lato tem sempre caráter de atividade administrativa”. Existem divergências quanto à classificação do “órgão polícia” nesta acepção propriamente. No entendimento de Hely Lopes Meirelles, com embasamento em outros estudiosos, modernamente, a polícia administrativa reparte-se em geral e especial, sendo a geral “a que cuida genericamente da segurança, da salubridade e da moralidade pública”, e a especial “de setores específicos da atividade humana que afetem bens de interesse coletivo, tais como a construção, a indústria de alimentos, o comércio de medicamentos, o uso das águas, a exploração das florestas e das minas, para os quais há restrições próprias e regime jurídico peculiar”.

O autor faz distinção entre polícia administrativa, polícia judiciária e polícia da manutenção da ordem pública. Adverte dizendo que a “polícia administrativa incide sobre os bens, direitos e atividades, ao passo que as outras atuam sobre as pessoas, individualmente ou indiscriminadamente”.

Em outro trabalho, referindo-se sobre a polícia da manutenção da ordem pública diz que “dentre as polícias administrativas especiais está a polícia de manutenção da ordem pública”. Celso Antonio Bandeira de Mello diferentemente, ao falar sobre o organismo polícia, polícia de segurança, diz que não tem qualquer sentido estabelecer a distinção entre polícia geral e especial, pois tal diferenciação só seria pertinente ao país de origem, a França. Ainda, concordando com Louis Rolland, se opõe ao “caráter preventivo/caráter repressivo como critério de distinção entre as duas polícias – judiciária e administrativa”. Nesse sentido compactua José Cretella Junior “dizendo que não tem integral aplicação, porque a nossa polícia é mista, cabendo ao mesmo órgão, atividades preventivas e repressivas”. Celso Antonio Bandeira de Mello se estende explicando exatamente: “o que efetivamente aparta polícia administrativa de polícia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades anti-sociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro classifica a polícia administrativa como aquela que incide sobre bens, direitos ou atividades, que se reparte entre diversos órgãos da administração, mas ao se referir à polícia da manutenção da ordem pública ou polícia de segurança, classifica como sendo judiciária.

Em outros juristas, tendo o Estado o poder-dever de apurar as infrações penais e punir seus autores, remete-se tal competência a polícia judiciária, que “investiga os delitos que a polícia administrativa não conseguiu evitar que se cometessem, reúnem as respectivas provas e entrega os autores aos tribunais encarregados pela lei de puni-los” (lei de 3 brumário, ano iv, art.20 e código de instrução criminal, arts. 8º a 11º).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto esclarece que a polícia judiciária é um ramo voltado especificamente à elucidação dos delitos e perseguição dos delinqüentes, que deve ser observado seu exercício predominantemente sobre as pessoas, de modo especial, com a liberdade de ir e vir, na realidade, estende-se o autor, “a polícia judiciária não é mais que uma espécie destacável do gênero polícia, vinculada diretamente à repressão daqueles comportamentos que, por sua alta nocividade, se qualificam em infrações penais”. Contudo, há aqueles que criticam essa divisão, na lição de Temístocles Brandão Cavalcanti, já se manifestava que embora a distinção seja aceita pela generalidade dos autores, se torna difícil estabelecer tal divisão: A verdade é que, mesmo dentro de determinada manifestação do poder de polícia, a medida pode revestir-se ou de um caráter administrativo, ou puramente policial, quer a sua finalidade seja a tranqüilidade pública, quer o cumprimento de um regulamento administrativo. A classificação interessa, por conseguinte, mais a natureza da medida, do que propriamente à esfera dentro da qual deve agir a autoridade.

Cretella Junior faz menção à denominada polícia eclética ou mista: é “o organismo estatal que acumula ou exerce sucessiva ou simultaneamente, as duas funções: a preventiva e a repressiva, como é o caso da polícia brasileira em que o mesmo agente previne e reprime”.

7 PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Verificou-se que é reconhecida pelos estudiosos a complexidade em fixar um entendimento pacífico no que concerne ao limites, características, competência e conceito para o termo polícia. José Cretella Junior afirma que contemporaneamente a palavra é empregada ao menos em três acepções diferentes sendo num primeiro sentido sinônimo de regras de polícia, conjunto de normas impostas pela autoridade pública aos cidadãos, seja no conjunto da vida normal, diária, seja no exercício de atividade específica.

Num segundo sentido é o conjunto dos atos de execução dos regulamentos assim feitos, bem como das leis. Em um terceiro sentido é o nome que se reserva às forças públicas encarregadas da execução das leis e regulamentos. Isto é, aos agentes públicos, ao pessoal de cuja atividade resulta a ordem pública. Conclui o autor que “de um modo geral, polícia é o termo genérico com que se designa a força organizada que protege a sociedade, livrando-a de toda vis inquietativa”.

Hely Lopes Meirelles explica que “o poder de regular e de policiar se difunde entre todas as Administrações interessadas, provendo cada qual nos limites de sua competência territorial”, tem competência para policiar a entidade que dispõe do poder de regular a matéria. “Os assuntos de interesse nacional ficam sujeitos a regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional sujeitam-se às normas e a polícia estadual, e os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo Municipal”.

Na visão de Osmar Ventris o Estado-administração exterioriza sua soberania mediante o poder de polícia administrativo. O poder de polícia do Estado possui auto-executoriedade e força coercitiva para dentro dos preceitos legais e justificados pelo direito, fazer cumprir, no seu território, suas determinações visando o bem comum.

No momento em que o Estado-administração não consegue fazer cumprir suas determinações através de seus agentes públicos, sejam policiais, fiscais, e outros, sua soberania estará comprometida. O que existe, esclarece, é a competência de atuação de cada agente. Taxativamente afirma que não existem dois poderes de polícia dentro de um mesmo Estado, trata-se de instrumento da soberania do Estado, Portanto uno.

Nesse sentido Dalmo de Abreu Dallari expressando a relação de hierarquia entre os entes federativos, nos relata que: Uma coisa que, na realidade, é incorreta, nos fez aceitar uma prática que, a rigor, é inconstitucional, que é a idéia de que tudo o que é federal é superior ao estadual: o governo federal é superior ao governo estadual; a lei federal é superior à lei estadual. Isso é rigorosamente errado, não é verdadeiro em termos de direito. O Brasil tem uma organização federativa. Na federação, a Constituição Federal estabelece uma distribuição de competência. Cada um é superior no âmbito de sua competência. (...) este é um ponto que

eu quero ressaltar, pois acho extremamente importante, entre outras coisas porque existe o vício de aceitar que isso é assim: tudo que é federal é superior ao estadual, assim como o estadual é sempre superior ao municipal. Isso é essencialmente errado, porque na organização federativa não há hierarquia.

No que concerne a extensão do poder de polícia administrativo, Hely Lopes Meirelles relata que é muito ampla, abrangendo desde a proteção à moral e aos bons costumes, a preservação da saúde pública, o controle de publicações, a segurança das construções e dos transportes até a segurança nacional.

Encontramos nos Estados modernos a polícia de costume, a polícia sanitária, a polícia das construções, a polícia das águas, a polícia da atmosfera, a polícia florestal, a polícia de trânsito, a polícia dos meios de comunicação e divulgação, a polícia das profissões, a polícia ambiental, a polícia da economia popular, e tantas outras que atuam sobre atividades particulares que afetam ou possam afetar os superiores interesses relevante da comunidade que o Estado incumbe velar e proteger. Onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado haverá, correlatamente, igual poder de polícia administrativa para a proteção desses interesses. É a regra sem exceção.

8 PODER DE POLÍCIA E A DELEGABILIDADE DO SEU EXERCÍCIO

Com a reforma do Estado moderno surgem as privatizações ou desestatização do serviço público, apresentando-se com isso, questionamentos quanto à delegação ou transferência do exercício da atividade pública, conseqüentemente o poder de polícia administrativo. Não é o objetivo fazer um estudo minucioso sobre o serviço público, entretanto convém fazer uma exposição breve no que se relaciona à pesquisa.

De acordo com Celso Antonio Bandeira de Mello: “os atos jurídicos expressivos de poder público, de autoridade pública, certamente não poderiam, salvo em circunstâncias excepcionais ou em hipóteses específicas, serem delegados a particulares, transferindo-se a este tal exercício”. Continua o autor: Daí não se segue, entretanto, que certos atos materiais que os precedem não possam ser praticados por particulares, mediante delegação, propriamente dita, ou em decorrência de um simples contrato de prestação, por força do qual o contratado prestará a atividade para o Poder Público, sem vínculo jurídico direto com os administrados e sem remuneração captada diretamente destes.

Especificamente ao tratar da atribuição dos atos de polícia a particulares, com veemência alega ser correto o entendimento “de que não se lhes podem, em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente público quando em causa liberdade e propriedade, porque ofenderiam o equilíbrio entre os particulares em geral, ensejando que uns oficialmente exercessem supremacia sobre outros”. O autor lança as hipóteses que particulares se encartam no bojo da atividade de polícia:

A – para atividade sucessiva a ato jurídico de polícia expedido pelo poder público, consistente em sua mera execução material, se não houver nisto interferência alguma com a liberdade dos administrados, mas, tão-só, com a propriedade deste;

B – para atividades materiais que precedam a expedição de ato jurídico de polícia a ser emitido pelo poder público, quando se tratar de mera constatação instrumental à produção dele é efetuada por equipamento tecnológico que proporcione averiguação objetiva, precisa, independentemente de interferência de elemento volitivo para reconhecimento e identificação do que se tenha de apurar.

No complemento de Ives Gandra da Silva Martins, até mesmo a competência impositiva, que é indelegável, não é ferida se o Poder Público delegar a terceiros, concessionários, por exemplo, “a possibilidade de receber tributos, como existiu no tempo do principado em Roma, através dos publicanos, lembrando-se ainda a figura do exator no direito italiano e a delegação que alguns Municípios fazem a terceiros para cobrança de impostos atrasados”.

Não se pode confundir a competência para exercer o poder de polícia ou de tributar, com a de transferir a terceiros a capacidade de exercer atividades de polícia ou arrecadar. Esta capacidade é delegável, mas não a competência. No caso, a competência é exercida pelo poder legislativo ao definir seu instrumento; a capacidade, para casos específicos, pode ser delegada, tanto quanto ao exercício do poder de polícia como à arrecadação de tributos, sendo, pois, delegações factuais, para casos concretos, em que disponibilidade de meios torne impossível o exercício.

Com a política governamental de transferir para o setor privado a execução de serviços públicos, reservando ao Estado a regulamentação, o controle e a fiscalização desses serviços, foi necessário criar na Administração agências reguladoras, explica Hely Lopes Meirelles que são "instituídas como autarquias sob regime especial, com o propósito de assegurar sua autonomia e autoridade administrativa". Alguns exemplos são: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT), A Agência Nacional do Cinema (ANCINE) entre outras nas esferas Estaduais e até Municipal já foi criada, a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro do Itapemirim (AGERSA), no Estado do Espírito Santo. Tarso Cabral Violin em artigo sobre agências reguladoras conclui que: As agências reguladoras são espécies de autarquias especiais, sem relativa subordinação (independência e autonomia) aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (têm funções normativas, administrativas e quase-jurisdicionais), advindas do Direito estadunidense, pertencem à Administração indireta, com personalidade jurídica de Direito Público, e regulam e controlam determinadas atividades, sejam elas serviços públicos, sejam atividades eminentemente econômicas, exercendo, em alguns casos, o poder de polícia.

Carlos Ari Sunfeld, em posicionamento sobre o exercício do poder de polícia, agora por empresa estatal, afirma que: A imperatividade dos atos administrativos nem sempre está associada à auto-executoriedade. Um órgão Estatal que edite atos administrativos exerce o poder de autoridade, já que produz atos imperativos. Mas nem sempre tem o poder de executar materialmente seus provimentos, seja porque essa competência lhe escapa, pertencendo a outro órgão (ex: Conselho Federal de Educação) seja porque a lei não admite, implícita ou explicitamente, a auto-executoriedade (ex: a declaração de utilidade pública, que não permite a imissão do Estado na posse do bem sem ordem judicial).

Quanto à questão de ser somente o funcionário público detentor do exercício do poder de polícia, devido à competência ser sempre dada por norma legislativa, o autor explica que os empregos dentro das empresas estatais não são criados por lei, mas por decisão do próprio ente, portanto conferindo a seus empregados parcelas de sua competência. A diferença entre o funcionário público e o da empresa estatal é irrelevante. O primeiro recebe sua competência diretamente da lei e o segundo a recebe indiretamente. Estendendo-se sobre a coação administrativa por empresa estatal: Vejo aqui apenas uma observação a fazer. A Constituição da República, em seu artigo 144 § 5º, diz caber as polícias militares a "polícia ostensiva e a preservação da ordem pública". Isso não quer dizer, obviamente que esses órgãos sejam os únicos autorizados a usar da coação administrativa. Significa, isto sim, que eles detêm com exclusividade a competência para a coação, quando necessária para a preservação da ordem pública. Quando, porém, o uso da força esteja ligado a outros valores (ex: preservação da saúde do meio ambiente, do trânsito; em suma, a administração ordenadora), a competência pertence aos órgãos por eles responsáveis. Trata-se, como reconhecido universalmente, de poder tipicamente administrativo. Assim afora a exceção mencionada – a da preservação da ordem pública – não vejo como se possa sustentar a impossibilidade de empresa estatal manejá-lo através de seus agentes, desde que devidamente autorizada por lei.(...) Nessas condições, concluo que empresa estatal, devidamente credenciada por lei, pode através de seus próprios agentes, desempenhar atividades de administração ordenadoras – ou de polícia administrativa, se quiser preservar o conceito.

Quanto ao exercício do poder de polícia na área de segurança, especificamente serviços de vigilância particular, segurança privada, Luiz Carlos da Rocha classifica como sendo polícia

particular: A par da polícia constituída pelo poder público, funcionam empresas especializadas em prestação de serviços de vigilância e de transporte de valores; polícias internas, organizadas e mantidas pelos bancos, indústrias e estabelecimentos comerciais e de diversões públicas; guardas noturnos autônomos e vigilantes particulares, pagos por moradores de determinados bairros ou ruas, para proteger o seu patrimônio contra sinistros e atentados; e empresas de detetives particulares. Não obstante sejam reconhecidas oficialmente e tenham autorização para funcionar, essas organizações e, conseqüentemente, os seus empregados não tem poder de polícia, por serem entidades particulares parapoliciais.

Em uma extensão interpretativa sobre a amplitude do poder de polícia e maior significação do termo “responsabilidade de todos”, José Cretella Junior em parecer sobre a atuação das Guardas Municipais, afirma que “o combate à criminalidade não é exclusivo dos organismos policiais, mas de todo cidadão que nesse particular, é detentor de fração do poder de polícia, prevalecendo à regra omnis civis est miles (todo cidadão é um militar)”.

CAPÍTULO II

DO MUNICÍPIO

1 FORMA DO ESTADO BRASILEIRO – FEDERAÇÃO E MUNICÍPIO

Conforme José Afonso da Silva, quando existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, tem-se Estado unitário, se ao contrário, o poder se reparte, se divide no espaço territorial (divisão espacial de poderes), gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente, encontramos-nos diante de uma forma de Estado composto, denominado Estado federal ou Federação de Estado.

O federalismo como expressão do direito constitucional, segundo José Afonso da Silva, nasceu com a constituição norte-americana de 1787. Complementa José Alfredo de Oliveira Baracho ao informar que Alexandre Hamilton discorre ser os norte-americanos inventores do novo tipo de estado, o federal, no final do século XVIII, quando da associação das 13 ex-colônias inglesas para a formação de um único Estado.

A definição etimológica da palavra federação, de acordo com o dicionário de De Plácido e Silva: FEDERAÇÃO. Derivado do latim foederatio, de foederare (unir, legal por aliança), é empregado na técnica do direito público, como união indissolúvel instituída por Estado independente ou da mesma nacionalidade para a formação de uma só entidade soberana. Na federação, embora não se evidencie um regime unitário, há um laço de unidade entre as coletividades federadas, de modo a mostrá-las, em suas relações internacionais e mesmo em certos fatos de ordem interna, como um Estado único. Há, assim, um só Estado soberano, embora se indiquem as subunidades federadas, senhoras de uma autonomia administrativa, referente à gestão de seus negócios dentro dos limites jurisdicionais que lhe são atribuídos.

José Afonso da Silva ainda explica que o federalismo se baseia na união de coletividades políticas autônomas, “Quando se fala em federalismo, em direito constitucional, quer se referir a uma forma de Estado, denominada federação ou Estado federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa”. Sendo que o Estado federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de direito público internacional. Sobre federação, convém fazer menção a Hans Kelsen que nos apresenta da seguinte forma: Quanto maior for o território do estado, e quanto mais variadas forem suas condições sociais, mais imperativa será a descentralização por divisão territorial. (...) O grau quantitativo de centralização e descentralização depende, em primeiro lugar, do número de estágios da hierarquia da ordem jurídica aos quais estendem; em segundo lugar, do número e da importância das matérias regulamentadas por normas centrais ou locais.

Na cátedra de Dalmo de Abreu Dallari, são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo, sendo forma de se fugir do excesso de centralização. No Brasil foi instituída a forma de Estado federal em 1889, através da proclamação da

República, o que foi mantido nas constituições posteriores, embora o federalismo da constituição de 1967 e de sua emenda 1/69 tenha sido apenas nominal, não teve uma efetiva aplicação. Luiz Felipe D'Avila diz que "Não foram os Estados que criaram a federação, mas o governo federal que passou a reconhecer a "soberania" de cada província. O federalismo só existiu na teoria".

Somente nas constituições seguintes, o federalismo foi incorporando-se até ser recepcionado em definitivo na Constituição de 1988, sendo descrito no artigo primeiro as entidades-componentes da federação União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 1º e 18, incorporou o Município como parte integrante e autônoma do todo indissolúvel, vindo a ganhar expressamente status constitucional. Pois anteriormente, o "conceito de Município flutuou no Brasil ao sabor dos regimes que ora alargavam, ora comprimiam as suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira ou reduzindo-o a categoria de corporação meramente administrativa", pondera Hely Lopes Meirelles que "embora todas as constituições do Brasil inscrevessem em seus textos a tão aspirada autonomia municipal". Complementa citando Carlos Maximiliano, que "às autoridades locais incumbem a direção administrativa e a supremacia política nos limite do território do Município, nada embaraçada pelos poderes mais fortes e estranhos, do Estado ou das circunscrições vizinhas". Estende-se ainda, citando Pontes de Miranda, "o Município (brasileiro) é entidade intra-estatal rígida, como a União e o Estados membro". Sendo entidade político-administrativa de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo. Paulo Henrique Blasi, citando Cirne Lima afirma que "descentralizar é pluralizar a autoridade. Onde não preexiste, ou onde não se pode pressupor autoridade una, não se pode, também, falar em descentralização", e continua: "a descentralização administrativa constitui-se em técnica adotada para melhor condução da máquina governamental. Fundamentalmente, a descentralização administrativa, decorre de dois princípios: divisão do trabalho e especialização das funções".

No pensamento de Luiz Felipe D'Avila "a descentralização do Estado brasileiro é imprescindível". Para D'Avila, o "Estado deve ser redimensionado conforme os princípios federativos, que, desde a proclamação da República, não passaram de palavras escritas em vão no preâmbulo de nossas constituições".

Em Celso Ribeiro Bastos quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos, mais probabilidade existe de poder ser democrático. "Este ponto é fundamental: não teremos nunca uma democracia no Brasil se não houver forte tendência descentralizadora, que pressupõe um equilíbrio entre as diversas esferas governamentais". Porém, embora reconhecida constitucionalmente à condição do Município de ente federativo componente da estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil, como bem se observou, tal condição não é plena ou não possui todos os elementos para ser considerada como tal.

Em José Afonso da Silva, encontra-se com propriedade o fundamento para se compreender a celeuma ora apresentada.

Para o autor, é uma tese equivocada, "não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que integre o conceito de ente federativo. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de municípios. Existe federação de Estados". E continua sua exposição dizendo que não é a união de Município que forma a federação, do contrário estariam elevados a natureza de Estados-membros, o que seria questionável, "mas poderiam ser Estados-membros(de segunda classe?) dentro do Estado federado? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado". No mesmo sentido, José Nilo de Castro afirma que: Os Municípios não tem representatividade no Senado Federal, como possuem os Estados federados, não podem propor emendas à Constituição Federal (art.60, CR), como o podem os Estados, nem possuem poder judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio) e suas leis ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do STF. Ainda, o parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente só pode ser rejeitado por 2/3 dos vereadores. Esse quorum qualificado não é exigido, na Carta Magna, para os entes federativos (União e Estados).

E não bastando, também não foi prevista aos Municípios, a competência para constituir organismo de caráter puramente policial ou polícia de segurança, polícia geral, polícia da manutenção da ordem pública e polícia judiciária, nas diversas denominações utilizadas pelos estudiosos.

O artigo 144 da Constituição Federal elenca os entes federativos responsáveis, bem como os órgãos competentes para atuarem no sistema segurança pública brasileiro, mas não atribui responsabilidade ao Município. Explica José Afonso da Silva: Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária. A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens e serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Aí certamente está uma área que é de segurança: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva, que é função exclusiva da polícia militar.

Como esta é a problematização que a pesquisa objetiva demonstrar, pela enorme complexidade da matéria do artigo 144 da Constituição Federal, posteriormente nos capítulos oportunos, será desenvolvida especificamente a questão apresentada pelo tema ora proposto. Recorrendo ao eminente Petrônio Braz sobre ser o Município ente federativo, esclarece da seguinte forma, “os Municípios e o Distrito Federal, apesar de possuírem autonomia política, administrativa e financeira, não possuem autonomia constitucional plena”, contudo “tal fato por si só, não é bastante para retirar-lhes o status de ente federativo, mesmo porque as Leis Orgânicas possuem substâncias constitucionais”, e completa, “o atual conceito constitucional do Município brasileiro não admite ser interpretado pela ótica estratificada do culturalismo exógeno, pois a evolução realista do nosso municipalismo é resultado de uma construção jurídica própria”. Citando definição de Luiz Fernandes Coelho, “a realidade não é universal, mas particular e individualizada”.

2 ORIGEM E EVOLUÇÃO DO MUNICÍPIO

Faz-se necessário aqui, recorrer ao sentido do vocábulo município a fim de compreender desde o início o seu significado. De acordo com De Plácido e Silva, Município é derivado do latim “municipium, usa-se o vocábulo para designar toda extensão territorial, constituída em divisão administrativa de um Estado federado, colocada sob um regime de autonomia administrativa para que se dirija e governe pela vontade de seus habitantes”. O Município pode ser conceituado em Hely Lopes Meirelles, sob três aspectos distintos: o sociológico, o político e o jurídico.

Sociologicamente o Município brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

Politicamente, é entidade Estatal de terceiro grau, na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado membro por laços constitucionais indestrutíveis. Legalmente, o Município é pessoa de direito público interno, e como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes.

O município como unidade político-administrativa surge, de acordo com Hely Lopes Meirelles “com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos”. E prossegue: Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota às imposições do senado, mas, em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a

república lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados (jus connubi, jus commercii etc.) até o privilégio político de eleger os seus governantes e dirigir a própria cidade (jus suffragii). As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas municípios (municipium) e se repartiam em duas categorias (municipia caeritis e municipia foederata), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do direito vigente (jus italicum).

Paulino Jacques fazendo uma análise histórica informa que o Município antes de ser uma instituição político-jurídica “o é social, e, mesmo, natural porque resulta do agrupamento de várias famílias num mesmo local, unidas por interesses comuns. Como a família e, a propriedade, é um fenômeno social, que precedeu, no ponto de vista sociológico, o advento do Estado”.

Petrônio Braz reforça, “base da organização política e administrativa do País, é, entretanto, a menor unidade territorial da federação. Sua origem, mais de ordem sociológica que política, advém do espírito associativo do homem e de suas relações de vizinhança”. Em A. Machado Paupério “não há corpo sem células. Não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de nações, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida municipal”. Nas palavras de Paulo Henrique Blasi “o poder local, por conhecer o problema de “visu próprio” por estarem contato mais direto com o homem, é o que detém as melhores condições para, conhecendo as realidades locais, descobrir seus problemas e encontrar as soluções mais fáceis e menos dispendiosas.”

Com a instituição das modernas organizações políticas, esclarece Petrônio Braz que o município teve suas atribuições originárias condensadas em normas de direito positivo: “Com o advento do Estado moderno o direito natural transmutou-se para uma delegação de poderes, como uma benesse do poder estatal”, segundo ele, o que Kelsen denomina de “o raio cedido de ação”. Prossegue, “assim, a competência do Município deixa de ser um direito natural próprio para adquirir a condição de direito outorgado pela soberania do Estado, se unitário, ou da União, se federativo”.

O Município modernamente se diversificou em estrutura e atribuições, ora organizando-se por normas próprias, ora sendo organizado pelo Estado segundo as conveniências da nação, que lhe regula a autonomia e lhe defere maiores ou menores incumbências administrativas no âmbito local.

No Brasil, os Estados estão constitucionalmente obrigados a se dividir em Municípios, porque a Constituição Federal de 1988 impõe em seu artigo primeiro, a divisão político-administrativa da federação em Estados e Municípios os quais se constituem entidades de terceiro grau. Conforme se verificou no capítulo anterior a forma de Estado adotada pela constituição brasileira, o federalismo.

A organização do Município está prevista na Constituição Federal em seu artigo 30, competindo ao próprio Município sua organização, desde que criado na forma estabelecida na Constituição da República e do Estado, atendendo os requisitos previstos na lei complementar estadual. Cabendo ao Município editar a própria lei orgânica, também denominada Carta Própria, equivalendo à constituição Municipal, ficando assegurado a sua tríplice autonomia política, administrativa e financeira. A composição do governo municipal se divide em dois poderes: o Legislativo exercido pela Câmara de Vereadores e Executivo pelo Prefeito municipal que exercem suas atribuições com plena independência entre si, não existindo subordinação ou dependência entre os dois poderes da Administração local, quanto aos poderes e órgãos da União e dos Estados-membros, nenhuma interferência podem ter no governo municipal, desde que o prefeito e a câmara de se atenham nos limites de suas atribuições e atuem no âmbito da autonomia local.

3 AUTONOMIA DO MUNICÍPIO

Recorrendo a De Plácido e Silva para compreender o termo autonomia, é a palavra derivada do grego autonomia (direito de se reger por suas próprias leis), que se aplica precisamente a faculdade que possui determinada pessoa ou instituição, em traçar as normas de sua conduta, sem que sinta imposições restritivas de ordem estranha. Neste sentido, seja em relação às pessoas, seja em relação às instituições, o vocábulo tem significado em todo idêntico ao que expressa independência. “E desse modo, usa-se das expressões autonomia econômica, autonomia financeira, autonomia política, para, justamente, indicar a situação de independência em que se encontra a pessoa física ou jurídica, relativamente aos aspectos econômico, financeiro ou político”.

Segundo o magistério de Hely Lopes Meirelles “a autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), para compor o seu governo e prover a sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente”. Acentua que, “É a administração própria daquilo que é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I)”. Estende-se explicando que a Constituição garante “a autonomia como prerrogativa intangível do Município, capaz de autorizar até a intervenção federal, para mantê-la ou restaura-la, quando postergada pelo Estado-membro (art. 34, VII, “c”)”. Com bastante pertinência diz que “essa enumeração não é taxativa, nem exaure as atribuições municipais, mas constitui o mínimo de autonomia que os Estados-membros e a própria União devem reconhecer em favor do Município, nada impedindo, todavia, que concedam outras franquias à Administração local”. Hely Lopes Meirelles dá ênfase à autonomia do Município discorrendo sobre o aspecto da autonomia política, autonomia administrativa e autonomia financeira. A autonomia política está manifesta no artigo 29 da CF, como poder de auto-organização, eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores e legislação sobre assuntos de interesse local, administração própria, organização dos serviços públicos locais e ordenação do território municipal, decretação de tributos e aplicação das rendas municipais. A autonomia financeira é indispensável, Paulo Henrique Blasi diz que toda autonomia pressupõe competência para arrecadar, citando José de Souto Maior Borges “a competência para tributar é um instrumento da autonomia do Município, e, sem autonomia financeira, a autonomia política e administrativa é falaciosa”. E afirma que “ninguém contesta que a autoridade Municipal, mais perto dos problemas, vivendo o dia a dia de seus municípios deveria ser, aquela que dispusesse de autonomia suficiente (precipualemente recursos próprios), para encaminhar-lhes a solução”.

Da mesma forma, Luiz Felipe D’Avila aponta que “um dos requisitos elementares da soberania é a capacidade de cada unidade da federação ser capaz de sobreviver independente dos repasses feitos pelo governo federal”. Ainda sobre a autonomia financeira do Município, Hely Lopes Meirelles explica que o artigo 156 da CF descreve os tributos de competência do Município cabendo-lhe, ainda, a participação em outros arrecadados pela União (arts. 153,§5º,II, 158,I e II,e 159,I,“b”) e pelo Estado-membro (arts.158,III E IV, E 159,§3ª).

A autonomia administrativa vem a ser a Administração própria, organização dos serviços públicos locais e ordenação do território municipal. A CF de 1988 mantém, em seu texto, além da autonomia política do Município (composição do seu governo e legislação local), a administração própria no que concerne ao interesse local, mas organização e execução dos serviços públicos de sua competência e a ordenação urbanística de seu território (art. 30, IV, V, VI, VII, VIII e IX). O conceito de administração própria não oferece dificuldade de entendimento e delimitação – é a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem a interferência dos poderes da União ou do Estado-membro.

Deve-se esclarecer que interesse local não é interesse exclusivo do Município e seus municípios, nem tampouco privativo da localidade. Entretanto, pode-se dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e a União. No entendimento de Dinorá Adelaide Musetti Grotti conviria “haver melhor especificação e sistematização das competências municipais e realocar aos Municípios tudo o que diga respeito à relação direta com o cidadão”, pontifica que “cada Município deve cuidar de si para

poder vir a ser a entidade decisiva do pacto federativo brasileiro, do qual participa expressamente por força da própria Constituição”.

Carlos Alexandre Braga citando André Franco Montoro, diz que “existe um fenômeno universal que é a descentralização e a participação da comunidade em substituição ao modelo centralizador e autoritário. Tal tendência de descentralização e democratização do processo democrático nos leva a defesa do poder local”. Continua o autor no respaldo de Montoro que “ninguém mora na União, ninguém mora no Estado como unidade de direito público, cada pessoa mora no Município e na medida que nós pudermos e quisermos enfrentar os problemas reais e as soluções efetivas, deve ser levado em conta o Município”. Para tanto, não comporta fazer um estudo aprofundado sobre Município, somente no que tange ao interesse do tema proposto.

CAPÍTULO III

SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

Ao iniciar esse capítulo, convém esclarecer que não é o objetivo desta pesquisa explorar a matéria segurança pública em todos os seus contextos, sejam eles históricos, antropológicos, sociológicos, mas sim de uma ótica jurídica, apresentando questionamentos a Constituição Federal de 1988 no que concerne a competência e ampliação de maiores atribuições ao Município no sistema de segurança pública brasileiro, pois ao Município somente foi previsto na CF em seu artigo 144, parágrafo 8º, no capítulo da segurança pública a criação de organismo “destinado à proteção de seus bens, serviços e instalações”. Partindo sempre da origem etimológica, os termos seguro e público, bem como na junção destes, significam de acordo com De Plácido e Silva: PÚBLICO. Derivado do latim publicus, formado de populicius, de populus (povo, habitantes), em sentido geral quer significar o que é comum, pertence a todos, é do povo, pelo que, opondo-se a privado, se mostra que não pertence nem se refere ao indivíduo ou ao particular.

SEGURO do latim securus (tranquilo, sem re-cesso, isento de cuidados, fora de perigo), gramaticalmente exprime o sentido de livre e isento de perigos e cuidados, posto a salvo, garantido, tendo assim idêntica significação à expressão de origem. SEGURANÇA PÚBLICA. É o afastamento por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo o mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão.

Sobre o artigo 144 da CF: “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”, Diogo de Figueiredo Moreira Neto explica ser essa ordem uma idéia estática, toda organização pressupõe uma ordem mínima, sem a qual não subsiste. A segurança é uma idéia dinâmica, uma atividade, ela existe como função de garantia da ordem, “a segurança é, portanto, uma garantia, e, por extensão, um conjunto de atividades que a estabelecem em favor de indivíduos, grupos, nações, Estados e grupos de nações, contra aquilo que ofereça perigo à sua sobreexistência ou ao seu progresso”.

Luiz Otavio de Oliveira Amaral apresenta o conceito de segurança pública como sendo uma “atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações de criminalidade e de violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei”, diferindo da segurança nacional que “visa assegurar a integridade e soberania do Estado contra toda violência estrangeira e a garantir, em última instância, as demais instituições civis do Estado em respeito às leis e à ordem interna”.

Para J. E. Carreira Alvim, “o direito a segurança, na verdade, é o direito guardião dos direitos fundamentais, pois sem segurança todos os direitos valerão muito pouco ou quase nada e o chamado Estado de Direito se transformará no estado de desordem, da insegurança e do desrespeito à ordem juridicamente constituída”.

1 COMPOSIÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 descreve a atual composição do sistema de segurança pública, elencando os respectivos órgãos e competências de atuação:

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

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

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

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

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

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

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

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

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

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

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

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

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

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

2 ORGANISMOS POLICIAIS

Polícia no sentido de órgão, instituição, é aparelhamento do Estado, organismo constituído para a manutenção da ordem pública. “A polícia é uma atividade ou um aparelhamento, o poder de polícia é o princípio jurídico que informa essa atividade, justificando a ação policial, nos Estados de Direito”.

Luis Carlos Rocha explica que com o desenvolvimento da civilização, o Estado passou a administrar a justiça para manter a ordem e a segurança, bem como preservar os bens sociais. A polícia tornou-se um ramo do poder público, sendo os egípcios e hebreus os primeiros povos da antiguidade a incluírem em suas legislações medidas policiais. A primeira organização policial que se tem notícia é a dos romanos, no tempo do Imperador Augusto, ano 63 a.C. a 14 a.C. O Edil era o chefe de polícia auxiliado por Litores. Depois na Idade Média, os Reis Senhores Feudais organizavam e mantinham sua própria guarda. No complemento com José Afonso da Silva citando Hélio Tornaghi: Polícia passa a significar a atividade administrativa tendente a assegurar a ordem, a paz interna, a harmonia e, mais tarde, o órgão do Estado que zela pela segurança dos cidadãos. Acrescenta que Polícia sem o qualificativo, “designa hoje em dia o Órgão a que se atribui, exclusivamente, a função negativa, a função de evitar a alteração da ordem jurídica”.

José Cretella Junior expõe muito bem a diferença de poder de polícia do poder da polícia enquanto organismo do Estado: Cumpre antes de tudo, fazer uma observação a expressão poder de polícia, que não se confundirá com outra semelhante poder da polícia, porque se a polícia tem a possibilidade de agir, in concreto, pondo em atividade todo o aparelhamento de que dispõe, isso se deve a potestas que lhe confere o poder de polícia; o poder “de” polícia é que fundamenta o poder “da” polícia. Este sem aquele seria árbitro, a ação policial divorciada do Estado de Direito.

Verificou-se a composição do sistema de segurança pública anteriormente sendo constatado que os organismos policiais estão expressos na Constituição Federal. Entretanto, não obstante os avanços da Constituição de 1988, observar-se-a equívocos e falhas no dispositivo. Essas “falhas” são visíveis e apontadas por diversos estudiosos do tema segurança pública. Começando com Luiz Eduardo Soares que fazendo uma análise da transição do regime ditatorial para o democrático com o advento da promulgação da Constituição cidadã de 1988, expõe que as instituições policiais não foram reformadas após o fim da ditadura. José Afonso da Silva, fazendo citação sobre I Ciclo de Estudo Sobre Segurança, completa que “se faz necessário uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais”. Estende-se afirmando que “adequar a polícia às condições e exigências de uma sociedade democrática, aperfeiçoando formação profissional e orientando-a para obediência aos preceitos legais de respeito aos direitos do cidadão, independente de sua condição social”.

Diógenes Gasparini critica a inadequação da polícia ferroviária federal como componente no sistema de segurança pública, “supressão conveniente seria a da polícia ferroviária federal que, com a devida vênia, não tem importância para ser elevada a nível de Constituição e poderia existir, muito bem, regulada apenas em lei federal”. Seguindo o mesmo raciocínio, as casas legislativas, Senado Federal e Câmara dos Deputados, constituem suas polícias internas, e não estão elencadas no artigo 144 da CF, mas sim com a previsão nos artigos 51, IV e 52, XIII da Constituição Federal.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto no artigo segurança pública na constituição publicado em 1991, já mencionava que as Constituições Estaduais já inovavam instituições policiais como polícia penitenciária, polícia metroviária, polícia técnica e outras. Não bastando, equívoco maior é quanto às polícias estaduais, Dalmo de Abreu Dallari ao se referir à dualidade das polícias estaduais (militar e civil), diz ser uma deformação extremamente grave, “estou convencido de que enquanto permanecer esta dualidade nós vamos enfrentar no Brasil, problemas, às vezes até muito graves, em relação à eficiência das atividades das polícias”.

José Vicente da Silva Filho complementa que o atual modelo com duas polícias é caríssimo e não evita o crescimento e a diversificação da criminalidade: Sem uma noção clara sobre um modelo funcional de polícia e submetido aos lobbies corporativos dos policiais e à pressão das Forças Armadas, o governo federal insiste em manter o sistema de duas polícias estaduais.(...) institucionalizar essa integração num único corpo policial é a solução para uma polícia sem adjetivos, nem militar nem judiciária. Não será fácil a transição para uma nova polícia, mas não podemos enfrentar o crime do século XXI, cada vez mais organizado e ousado, com uma polícia ineficiente e cara, com raízes no século XIX.

Luis Otavio de Oliveira Amaral faz críticas acirradas quanto à incompatibilidade das polícias militares no contexto democrático, de acordo com o autor o vocábulo “militar” (do latim militare) é e continua sendo, antítese conceitual de civil, no sentido primitivo, os que se domiciliavam na cidade (os civis) e os que estavam fixados fora da Civita (os militares). Assim, os corpos militares (as legiões romanas) eram sediados fora dos limites da cidade, para defendê-la dos invasores (os bárbaros) e não podiam adentrá-la sem permissão do governo. “Os militares, são por destinação histórica, profissional e legalmente voltados para a guerra”. O autor reconhece que polícias militares são sim, polícia das forças armadas, de correição interna corporis: Bem se vê que tanto a atual Constituição Federal como as leis regentes da matéria carecem de firme decisão política de caráter tecnorreorganizacional, que não se pode deixar influir por interesses corporativos (nesse caso sempre muito fortes). Não há razão (sensata razão), senão argumentos só aparentemente úteis, para a estratégia militar interferir no âmago da estratégia policial, a ponto de determinar a existência de uma “polícia” militar. Em regime democrático, sob o império do Estado de Direito, não há espaço para este desvio profissional, ainda tão sedimentado entre nós, agora já mais por incúria administrativa que por razões políticas.

Ruyrillo de Magalhães contribui afirmando que todas as polícias – federal, civil, ferroviária, rodoviária e guardas municipais – previstas pela Constituição Federal, são instituições não militares.

Maria Eugênia Raposo da Silva Telles acrescenta que, a polícia deveria atuar ao lado da população como um serviço social equiparado aos serviços de saúde e educação:

A natureza do serviço policial é essencialmente civil, devendo obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, os quais, de restos, obrigam todos os ramos de atuação da administração pública. Nenhum motivo existe, com efeito, que justifique a manutenção de uma polícia militarizada para a prestação do serviço de segurança pública.(...) Quanto à uniformização, à disciplina e a hierarquia, é fato já muitas vezes sublinhado que não são prerrogativas exclusivamente militares. Nada impede que uma polícia civil incumbida do policiamento preventivo-ostensivo seja uniformizada e organizada hierarquicamente. Apenas, reserve-se a natureza militar aos membros das Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica.

No mesmo sentido Dalmo de Abreu Dallari ainda esclarece que o crescimento e a natureza da polícia militar deram a ela um poder de pressão e um poder de resistência muito grande. “Eu acho que isso talvez explique, em parte, o porquê de não se ter avançado no sentido da unificação, tantas vezes proposta e reconhecida como conveniente” inúmeras vezes a questão foi proposta e não houve “coragem para enfrentar esse problema. Afinal é justificável essa dualidade? Será que, realmente, função de polícia é compatível com a natureza militar?”. No que tange a polícia civil o autor expõe o paradoxo de ser esta auxiliar do Poder Judiciário e ao mesmo tempo fazer parte do Poder Executivo. E conclui que “é muito importante que se perceba que há esta imperfeição na Constituição”.

Atualmente, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a aprovação de uma emenda à Constituição Federal, especificamente alterando o artigo 96, inciso I, alínea “b” que atualmente dispõe o seguinte:

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

A Emenda em questão visa acrescentar à alínea “b” do artigo citado a palavra polícia. Se aprovada, ela permitirá que os agentes de segurança do Poder Judiciário Federal, atualmente cargo de técnico judiciário da área de segurança e transporte, passem a exercer a função de policiais, constituindo-se, portanto como organismo policial interno. No entanto, tal polícia não integrará o sistema de segurança pública, mas sim uma polícia com atribuições bastante específica e compromissada essencialmente em proteger a integridade física de magistrados, servidores e todas as pessoas que transitam pelos inúmeros prédios do Poder Judiciário Federal, bem como zelar pelo patrimônio e guarda de autos de processos. Tradicionalmente, no Brasil à subordinação dos organismos policiais, hierarquicamente estão ligados ao Poder Executivo. Porém, com a cientificação do termo segurança, surge uma metodologia moderna de policiamento, partindo de uma especificação de competência, se restringindo a uma área delimitada de atuação, como é o caso das novéis polícias das casas legislativas.

CAPÍTULO IV

O PODER DE POLÍCIA DO MUNICÍPIO E A SUA ATUAÇÃO NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

Verificado o breve estudo sobre poder de polícia, Município, sistema de segurança pública, bem como polícia enquanto organismo, aparato do Estado, se faz necessário abordar a questão propriamente, do Município atuar no sistema de segurança pública. De acordo com Ruyrillo de Magalhães, no Brasil, o primeiro aparelho policial datam no século XVI, época da fundação da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. A polícia enquanto instituição organizada surgiu em 1808 com a chegada de Dom João VI e a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido.

Fundamentando a atuação e importância das guardas municipais no sistema de segurança pública, recorre da própria história esclarecendo que em 1866, no dia 26 de março, a lei nº 23 de 1866 criou o corpo de guardas municipais. Posteriormente, a lei nº 2051 de 31 de dezembro de 1924 reorganiza a força pública do Estado e extingue os dois corpos de Guarda Cívica, o qual era dividida. Novamente, a lei nº 2141 de 22 de outubro de 1926 cria a Guarda Civil de São Paulo.

O autor apresenta com este esboço, que já naquela época se via a importância de se ter tal organismo municipal. Do mesmo modo, Carlos Alexandre Braga relata que através dos decretos-lei federais 667, de 2 de julho de 1969 e 1070, de 30 de dezembro de 1969, tornaram a Guarda Civil de São Paulo impossibilitadas de exercer suas funções, e em razão disso o Decreto-lei Estadual n. 217, de 8 de abril de 1970 a unificou com a força pública, originando-se a atual Polícia Militar.

Benedito A. A. de Moraes faz um demonstrativo do anteprojeto da Constituição Federal de 1988, onde consta as transformações ocorridas com o artigo que descrevia as atividades das Guardas Municipais, passando por vários estágios, inicialmente equiparava as atividades das Guardas Municipais aos demais órgãos de segurança, posteriormente atribuindo as Constituições estaduais à regulamentação das Guardas e por último a redação do parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal.

Dinorá Adelaide Musetti Grotti discorrendo sobre repartição de competências no pacto federativo brasileiro, relata que “as relações entre as diversas instancias deverá guiar-se pelo princípio da subsidiariedade, inspirado na Constituição alemã, e que preceitua que sempre que uma certa função puder ser exercida pela instancia inferior não deverá ser assumida pela que está acima”. Explica a autora que “o governo federal não deve arcar com responsabilidades que os Estados estão preparados para desempenhar a contento; estes não deverão exercer

funções que o Município seja capaz de exercer”. Dinorá citando Aspásia Camargo informa que “ao Município deve ser repassada a ação administrativa rotineira, referente aos serviços cotidianos que devem ser prestados à população, especialmente educação, saúde, segurança e obras locais”, bem como, “a criação da polícia municipal e a unificação das polícias estaduais, civil e militar”.

Segundo José Cretella Junior, o poder de polícia federal é exercido pelo presidente da república, bem como pelos ministros de Estados; o poder de polícia Estadual é exercido pelo governador, bem como pelo secretário de estado, através do comandante geral da polícia militar; o poder de polícia municipal é exercido pelo Prefeito, auxiliado, em alguns casos, pelo secretário da prefeitura. Continua Cretella Junior no mesmo sentido, esclarecendo que a polícia pode ser dividida em federal, estadual, municipal, secreta política e outras. Na seqüência Bismael B. Moraes complementa que a polícia é órgão de prestação de serviço, tanto pode ser Federal, Estadual ou Municipal.

Nelson Nery da Costa aponta que “Estão assegurados à administração Municipal os meios necessários para que possa restringir os direitos e as liberdades dos munícipes em favor do interesse coletivo”.

Maria Eugênia Raposo da Silva Telles afirma que “a verdadeira polícia comunitária é a polícia municipal. Pela escala e pela abrangência, pode ser mais transparente e mais sensível à fiscalização direta pela sociedade local organizada”.

Para Benedito A. A. de Moraes “os problemas se manifestam no Município. Deve estar aí o bom serviço à coletividade. A moderna segurança, com uma polícia municipal, identificada com o povo, justifica-se legal, econômica, política e socialmente”.

Carlos Alexandre Braga defende que os Municípios devem ter competência para legislar concorrentemente com a União e os Estados em matéria de segurança pública, podendo organizar, de acordo com suas peculiaridades, sua polícia preventiva-ostensiva.

Luiz Carlos da Rocha em demonstrativo sobre a administração policial de outros Estados estrangeiros faz diversos apontamentos, em especial, destacamos a questão pertinente ao tema, ou seja, os países que constituem polícias locais, administradas pelos Municípios.

Na Inglaterra, a organização policial é essencialmente local, tendo sua origem nos Condados, nascendo daí a estrutura moderna, guardada as características locais. Na Bélgica a base da polícia é territorial e os distritos rurais são atendidos pelos gendarmes. Em Bruxelas funcionam sete diferentes corporações policiais, cada uma em sua área estritamente limitada. Na Holanda cada Município tem a sua polícia, chefiada pelo Burgomestre. A polícia é federal, estadual e fardada. Nos Estados Unidos, nos distritos rurais, a polícia local é exercida pelos Sheriffs, geralmente funcionários eleitos, as cidades grandes tem a sua própria força policial, dirigida pelo chefe de polícia, subordinado ao prefeito. Para Os norte-americanos, a administração e o financiamento da polícia é primeiramente responsabilidade dos Municípios. Preferem o controle local e são cétricos e desconfortáveis em relação à concentração do poder policial nos níveis estadual e federal. Na Espanha compreende, a guarda civil (na área rural), a polícia armada e de tráfego (nas cidades), o corpo de investigadores e a polícia municipal.

Luiz Carlos da Rocha reconhece a polícia municipal ao se referir que “a guarda municipal é, assim, a polícia que atua somente em um Município, organizada e regulamentada por leis municipais”. Estende-se explicando que tais organismos por assemelhação integram, o elenco dos órgãos policiais previsto na Constituição Federal, que exercem a segurança pública, entendida esta como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Ao se referir sobre competência: No âmbito municipal, essas corporações são destinadas, no exercício do poder de polícia, à proteção dos próprios municipais, dos seus bens, serviços e instalações. E também concorrem para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em concurso com polícia Estadual e demais órgãos públicos.

O autor justificando seu entendimento sobre o Município atuar no sistema de segurança pública, recorre de outros dispositivos na Constituição Federal para comprovar tal previsão: A

competência municipal, no campo da segurança pública, é proclamada pela carta magna, além do já citado art.144, nos seguintes dispositivos: “art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público”; art. 30. Compete aos Municípios; I – legislar sobre interesse local; (...) V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (...). “As guardas municipais, portanto, podem e devem atuar na defesa da segurança pública, da preservação da incolumidade pública e do patrimônio, sem previa anuência, autorização ou interveniência de qualquer outro órgão público”.

Argumenta Braga que se em período marcado pela limitação à autonomia dos Municípios, a Guarda podia agir sem limitações, hoje, com uma Constituição moderna, avançada, que elevou o Município a ente federativo e deu-lhe autêntica autonomia, não é possível imaginar retrocesso, dizendo que o Município só pode criar Guardas para proteger bens públicos. Convém salientar que corroborando com o tema desta pesquisa, encontra-se uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 534/2002) que altera o parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal redefinindo as atribuições das Guardas Municipais, tal tentativa de inserir uma polícia municipal na Constituição Federal já vem de longa data, até então sem êxito. Porém, com a tendência moderna da descentralização do serviço policial, há uma expectativa de que se ampliando as atribuições e responsabilidades do Município possibilitem maior eficiência da atividade policial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vida social se desenvolve no Município: a moradia, o exercício do trabalho, bem como todos os demais direitos, inclusive, a própria condição de cidadão se manifesta no âmbito do Município. É no Município que ocorre o desenvolvimento para a formação do próprio Estado. Essa estrutura antecede o Estado como afirma Petrônio Braz, “o Município tem uma origem histórica, que antecede ao Estado, e este é uma ficção jurídica, embora em direito fictio important veritatem.” Complementa Braz que “O Império Romano foi, em verdade, uma federação de cidades, posto que não se reconhecia, em sua fase inicial, nem o município, nem o Estado. Mantinham as cidades (células dos Municípios futuros), após a conquista, certa autonomia administrativa.”

Embora a problemática da questão de o Município ser ou não ente federativo componente da estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil seja discutível doutrinariamente, o artigo 18 da Constituição Federal descreve a organização político-administrativa como sendo todos autônomos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O poder de polícia, como foi verificado, tem seu próprio conceito legal disposto no Código Tributário Nacional, em seu artigo 78. Complementando o diploma legal, José de Moura Rocha citando Agustín A. Gordillo expõe o caráter amplo do poder de polícia administrativo dizendo que: A crise dos caracteres da noção do poder de polícia não pode ser mais completa nem definitiva. A polícia não se caracteriza por manifestar-se exclusivamente através de proibições, pois também estabelece obrigações positivas: não se caracteriza por ser uma atividade de órgão administrativo, nem por ser uma atividade de congresso, pois o é de ambos – é também atividade dos juizes; não se caracteriza por ser atividade de criação de normas gerais, pois é ambas as coisas; não se caracteriza por ser um objeto determinado; não se caracteriza, finalmente, por dedicar-se à prevenção de perigos que afetem o bem comum, pois, ao fazê-lo, também promove o bem comum.

O poder de polícia é inerente à própria condição do Estado e não isolado e institucionalizado de determinado ente federativo ou qualquer dos Poderes ou órgãos, nem tampouco, uma prerrogativa ou uma faculdade da administração, mas uma função, ou poder-dever, que vincula sua vontade aos interesses públicos.

Ademais, se as agências reguladoras, as empresas estatais, nos limites de suas competências exercem a polícia administrativa, não bastando, o próprio particular no exercício de uma

atividade delegada no contrato de uma prestação de serviço público, ainda que reflexamente, exerce a polícia administrativa, não nos parece coerente não ter o Município competência legal para atuar no sistema de segurança pública. Consta-se, ao final da pesquisa, que o Município é componente da organização político-administrativa, investido inclusive, de autonomia frente aos demais entes federativos e amparado nos princípios e poderes da administração pública. Logo, como se verificou, o poder de polícia é comumente a toda atividade estatal. Porém, estranhamente não é previsto ao Município constituir polícia, somente guardas municipais destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, ou seja, embora possuidor da prerrogativa, eis que o fundamento do poder da polícia é o poder de polícia, quando o organismo policial o exerce, o faz em nome da administração pública, ainda assim, não pode o Município criar um organismo puramente policial, não é dotado de competência legal para atuar no sistema de segurança pública. Poder-se-ia questionar os limites da competência da jurisdição para a atuação do Município no campo da segurança pública, eis que a Constituição Federal delimita a esfera de incidência de atuação dos entes federativos neste âmbito, concedendo ao município autonomia nos assuntos de interesse local. Se a segurança pública é interesse local, não é, evidentemente, interesse exclusivo do Município, nem é interesse privativo da localidade, mas se manifesta direta e imediatamente na vida municipal, logo os Municípios tem uma responsabilidade com o serviço de segurança pública como qualquer outro serviço público.

Em um cenário de violência constante onde o Estado não assegura os direitos assim previstos, se apresenta viável o processo de descentralização do serviço policial. O atual sistema de segurança pública é visivelmente precário não possibilitando a segurança nem mesmo das próprias autoridades. Tanto é assim que, como foi observado, já se expande a idéia de criação de organismos policiais internos, especializados em áreas restritas, com competências delimitadas, como é o caso das polícias das casas legislativas, dos tribunais (em processo de criação) e outros. Ora, se os Poderes Legislativo e Judiciário podem constituir seus órgãos policiais, qual o fundamento que justifique a não atuação dos Municípios no sistema de segurança pública?

Vários são os argumentos que socorrem a tese de que os Municípios devem atuar de forma independente e autônoma em relação aos demais entes federativos no sistema de segurança pública. Um órgão policial local, servindo a uma comunidade geográfica e politicamente definida, sob a administração do Poder Executivo municipal, possibilita um gerenciamento mais eficaz da organização policial, pois, ao empregar recursos próprios, democratiza a prestação do serviço de segurança pública e torna-o mais acessível ao usuário, ou seja, ao cidadão. A segurança pública não é um simples benefício do Estado, mas uma exigência social. Não é compreensível que o Município não atue diretamente no sistema de segurança pública, não se pode impedir ou recusar qualquer força contra a criminalidade.

Pois é isso que se entende por segurança pública atividade comum concorrente entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. Com uma polícia municipal atuando em uma jurisdição delimitada, conforme as adequações e necessidades da municipalidade, independente do Estado-membro e União.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, José Eduardo Carreira. Ação civil pública e o direito difuso à segurança pública. Revista Forense, Rio de Janeiro, v.99, n.368, p.81-9, jul./ago. 2003.

AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. Direito e segurança pública: a juridicidade operacional da policia. Brasília: ed. Consulex, 2003.

BRAGA, Carlos Alexandre. Guardas municipais: uma idéia moderna de segurança pública. Disponível em:< www.ungcm.ungcm.org.br>, Acesso em: agos. De 2005.

_____. Guarda municipal: manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

BLASI, Paulo Henrique. A descentralização como instrumento da justiça social. O Município brasileiro: autonomia em crise. Revista Seqüência: Estudos Jurídicos, Florianópolis, UFSC. n.5, p.9-24, jun. 1983.

BRASIL. Código Civil; Código Comercial; Código de Processo Civil; Constituição Federal. Obra coletiva. Organizado por Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Código Tributário Nacional. Coordenação de Anne Joyce Angher, 10. ed. São Paulo: Rideel, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. _____.(coord). Por uma nova federação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BRAZ, Petrônio. Município: ente federativo. Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política, São Paulo, n. 8, jul./set. 1994.

CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Curso de direito administrativo. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1967.

COSTA, Nelson Nery. Poder de polícia municipal. OAB: Revista da Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília, v.28, n.67, p. 27-37, Jul/dez. 1998.

CRETELLA JUNIOR, José. (org.). Direito administrativo da ordem pública. 3. ed. Rio de Janeiro. Forense, 1998.

_____. Do Poder de policia. Rio de Janeiro: ed. Forense, 1999. DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA FILHO, José Vicente da. É preciso chamar a polícia. Veja. ed.1736, São Paulo: Ed. Abril, ano 35, n.4, p. 93, jan. 2002.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Responsabilidade do poder público municipal na segurança pública em face da revisão da Constituição Federal. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v.30, n.117, p.57-66, jan./mar. 1993.

GONÇALVES, Robson José de Macedo. A polícia do Senado Federal. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 670, 6mai. 2005. Disponível em: . Acesso em 14 set. 2005.

GONÇALVES, José Alberto. Polícia: A brutalidade, a incompetência e a corrupção da polícia têm solução. O caminho é aproximar os policiais do seu principal cliente: a população. Super Interessante Especial, São Paulo, Ed. Abril, p. 19-27, abr. 2002.

HORTA, Raul Machado. A posição do Município no direito constitucional federal brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, n.75, p.107-122, jul./set. 1982.

JUDICIÁRIO, Jornal do. n. 176 28/abr./2004, Disponível em: , Acesso em: 10 de nov. de 2005.

JULIATO, Aristeu Clodoaldo. O Município brasileiro: autonomia jurídica na colônia, império e república. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito) UNIMEP. Piracicaba.

KELSEN, Hans. Teoria geral do direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

LAZARINI, Alvaro. Abuso de poder x poder de polícia. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: v.4. n.14, p.288-301, abr./ jun. 1996.

MAGALHÃES, Ruyrillo de. Direito e segurança pública. Campinas, SP: ed. Átomo, 2000.

MARCO, Cristhian Magnus De. Evolução constitucional do município brasileiro. Jus navigandi, Teresina, a. 9, n. 693, 29 de mai. 2005. Disponível em: . Acesso em: 14 set. 2005.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Princípios da separação dos poderes: autonomia dos legislativos municipais, limites da competência do ministério público, preservação ambiental, exercício do poder de polícia e concessões. Revista Forense. Rio de Janeiro, v.94, n.344, p.255-68, out./dez. 1998.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 3. ed. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1999.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo, n. 20, p. 21-28, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

_____. Direito municipal brasileiro. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MORAES, Benedito A. A. de. Guarda municipal e segurança pública. Piracicaba-SP: Ed. Degaspari, 1995.

MORAES, Bismael B. (Org.). A polícia a luz do direito. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

_____. Há impedimento constitucional de polícia preventiva para as guardas municipais. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 84, n. 715, p 414-417, maio. 1995.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na Constituição. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v.28, n.109, p.137-148, jan./mar. 1991.

_____. Curso de direito administrativo. 11. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1998.

ROCHA, José de Moura. Há poder de polícia no art. 445 do código de processo civil. Revista de Processo, n.6, p.27-39, abr./jun. 1977.

- ROCHA, Luiz Carlos. Organização policial brasileira. São Paulo: Saraiva, 1991.
- SANTOS, Antonio Jeová da Silva; STURARO, Zair. Guarda municipal na Constituição. São Paulo: Gráfica Mazieira, 1991.
- SEVERINO, Antonio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 24. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2004.
- SILVA, Carlos Alberto. O poder de polícia e o domicílio à da jurisprudência do STF. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 729, 4 jul. 2005. Disponível em: . Acesso em: 13 set. 2005.
- SILVA, Jose Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- SOARES, Luiz Eduardo. A policia do futuro. Super Interessante Especial. São Paulo, Ed. Abril, p. 26, abr. 2002.
- SUNDFELD. Carlos Ari. Direito administrativo ordenador, São Paulo: Malheiros, 1997.
- _____. Empresa estatal pode exercer o poder de polícia. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, n.38, p.35-46, dez. 1992.
- TÁCITO, Caio. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 1975.
- _____. Princípio de Legalidade e poder de polícia. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 227, p. 39-45, jan./mar. 2002.
- _____. Poder de polícia e polícia do poder. Carta Mensal. Rio de Janeiro, v.31, n.365, p.33-40, ago. 1985.
- TELLES, Maria Eugenio Raposo da Silva. Proposta para uma nova política de segurança pública. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: v. 4, n. 16, p. 291-7, out./dez. 1996.
- VIOLIN, Tarso Cabral. Aspectos gerais das agencias reguladoras no direito brasileiro. Jus Navegandi, Teresina, a.9, n.844, 25 out. 2005. Disponível em: . Acesso em: 09 nov. 2005.
- VENTRIS, Osmar. A hierarquia do poder de polícia entre a guarda e as polícias estaduais e federais. Disponível em: . Acesso em: agos. de 2005.
- WEBER, Max. Economia e sociedade. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, v.1, 1991.

MARCOS A. SOARES