

DANIEL FLORES RIBEIRO

**A APLICAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO COMO AUXÍLIO NA
PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DE SEGURANÇA**

CURSO DE DIREITO – UNIEVANGÉLICA

2018

DANIEL FLORES RIBEIRO

**A APLICAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO COMO AUXÍLIO NA
PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DE SEGURANÇA**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de Curso da Unievagética, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Prof. M.e Francisco Valle Brum.

ANÁPOLIS - 2018

DANIEL FLORES RIBEIRO

**A APLICAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO COMO AUXÍLIO NA
PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DE SEGURANÇA**

Anápolis, ____ de _____ de 2018.

Banca Examinadora

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo estudar e analisar a aplicabilidade da descentralização no setor de segurança pública, visando ainda analisar os motivos e benefícios existentes em virtude de tal aplicação prática. A metodologia utilizada é a pesquisa e compilação de conteúdo bibliográfico e estudo de casos atuais. Está dividida didaticamente em três capítulos. Inicialmente, foi tratado o surgimento do estado, bem como de forma simples a noção de serviço público e segurança pública. No segundo capítulo estudamos de forma profunda os serviços públicos, bem como sua subdivisão e conceitos. Por fim, o terceiro capítulo trata sobre o instituto da descentralização, bem como da aplicabilidade do referido instituto na segurança pública.

Palavras chave: Serviço Público, Segurança Pública, Estado.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I - SERVIÇO PÚBLICO	03
1.1 Nascimento do Estado	03
1.2 Serviço Público.....	08
1.3 Segurança Pública	12
CAPÍTULO II – SEGURANÇA PÚBLICA	13
2.1 Dos Direitos e Garantias Fundamentais.....	13
2.2 - Poderes Administrativos.....	17
2.3. Segurança Pública e a Ineficácia Estatal	20
CAPÍTULO III - DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	23
3.1 Execução dos Serviços Públicos.....	24
3.2 Das possibilidades da aplicação da descentralização: concessão, permissão e autorização de serviços públicos.....	27
3.3 Parceria Público Privada e o Sistema Prisional.....	30
CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por fim estudar a aplicabilidade da descentralização no serviço público de segurança, demonstrando seus benefícios, bem como esclarecendo os motivos pelo qual o Estado deve-se utilizar de tal possibilidade jurídica.

Este trabalho foi sistematizado de forma didática, em três partes, e para a sua elaboração foram realizadas pesquisas, compilação de conteúdo bibliográfico, bem como a demonstração de casos práticos onde há a aplicabilidade real do tema estudado.

No primeiro capítulo, tratamos do surgimento do estado, sua evolução histórica, bem como os fatos que impulsionaram a criação de uma entidade organizacional atualmente conhecida como o Estado. Neste capítulo, estudamos também, porém de forma introdutória, os serviços públicos, e posteriormente, o serviço de segurança pública.

Após, estudamos no segundo capítulo os direitos e garantias fundamentais, bem como os poderes que possui a administração pública, para que fosse demonstrada a necessidade da prestação de serviços públicos do Estado em benefício de seus administrados. Oportunamente, utilizamos deste momento para demonstrar que o Estado não tem sido eficaz em cumprir com suas prestações à população, para que fosse justificada a aplicação da descentralização do serviço público de segurança.

Posteriormente, no terceiro capítulo tratamos á respeito de como o estado pode utilizar dos meios legais para que os serviços públicos sejam prestados de

forma especializada e eficaz, em benefício da população, bem como para desafogar a própria máquina pública.

O tema abordado desafia o entendimento doutrinário e jurisprudencial uma vez que a descentralização de serviços de segurança pública, ou seja, de um serviço público próprio, não é utilizada de forma ampla pela administração pública, por ser juridicamente complexa e não aceita ideologicamente por parte dos administradores.

Assim, o trabalho desenvolvido visa esclarecer sobre o assunto, demonstrando os benefícios e qualidades da aplicação da descentralização em setores da segurança pública, bem como os dispositivos legais, entendimentos doutrinários e artigos semelhantes.

CAPÍTULO I - SERVIÇO PÚBLICO

Ao tratarmos do assunto 'serviço público', primeiramente é necessário que tenhamos em mente uma série de conceitos estudados, uma vez que o tema requer um breve entendimento de sociedade e estado, portanto, buscaremos relatar a evolução histórica que proporcionou ao ser humano alcançar um nível de estado que vivemos hoje.

1.1 Nascimento do Estado

“O Estado deve fazer o que é útil”, é com esta frase de Oscar Wilde que iniciaremos a busca sobre um simples entendimento de como ocorreu o início da vida em sociedade. Ao dar os primeiros passos, não existiam conceitos de propriedade ou direito, sendo que o ser humano vivia com o fim de sobreviver.

O homem possui diversas formas de organização em sociedade, sendo que pensadores como Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau, estudaram o chamado6 Direito Natural, onde o estado e a organização social se fundamentam na própria natureza humana. Sahid Maluf, em sua obra Teoria Geral do Estado, ao definir direito natural e positivo, expõe que:

O direito Natural é o que emana da própria natureza, independente da vontade do homem (Cícero). É invariável no espaço e no tempo, insuscetível de variação pelas opiniões individuais ou pela vontade do Estado (Aristóteles). Ele reflete a natureza como foi criada. É anterior e superior ao Estado, portanto conceituado como de origem divina. (2013, p. 21).

Ocorre que em certo momento da história houve o encontro de dois ou mais indivíduos, o que poderia proporcionar dois cenários, sendo um de hostilidade, em que os interesses de duas pessoas se chocariam, e outro cenário onde haveria interesse em comum, gerando cooperação e crescimento mútuo. Nesse sentido, em sua obra *Elementos da Teoria Geral do Estado*, Dalmo de Abreu Dallari expõe:

Numa visão genérica do desenrolar da vida do homem sobre a Terra, desde os tempos mais remotos até nossos dias, verificamos que, à medida em que se desenvolveram os meios de controle e aproveitamento da natureza, com a descoberta, a invenção e o aperfeiçoamento de instrumentos de trabalho e defesa, a sociedade simples foi-se tornando cada vez mais complexa. Grupos foram-se constituindo dentro da sociedade, para executar tarefas específicas, chegando-se a um pluralismo social extremamente completo. (2012, p. 31).

Todavia, a simples aglomeração de pessoas com um intuito ou finalidade, por si só, não construiria uma sociedade devidamente organizada, a qual poderíamos chamar de estado. Existem certas características necessárias para que um aglomerado de pessoas seja considerado Estado. Vejamos o que Dalmo de Abreu Dallari afirma:

Como se tem verificado com muita frequência, é comum que um grupo de pessoas, mais ou menos numerosos, se reúna em determinado lugar em função de algum objetivo comum. Tal reunião, mesmo que seja em grande número de indivíduos e ainda que tenha sido motivada por um interesse social relevante, não é suficiente para que se possa dizer que foi constituída uma sociedade. (2012, p. 31).

Dalmo de Abreu Dallari elenca que três características necessárias para que seja constituída sociedade são “uma finalidade ou valor social; manifestações de conjunto ordenadas; e poder social” (2012).

É comum escutarmos a expressão “bem comum”. A referida expressão traz consigo diversos dignificados, porém aqui, colocaremos a definição formulada pelo Papa João XXIII em seu Livro *Pacem In Terris* (1963): O bem comum consiste no conjunto de todas as condições da vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana.

Ao analisar a definição supracitada, Dalmo de Abreu Dallari (2012) declara que a finalidade ou valor social se caracteriza na busca do bem comum, sendo este, algo que todos considerem como um valor maior, no qual não houvesse exclusão de partes da sociedade.

As manifestações de conjunto ordenadas são consideradas por Dalmo de Abreu Dallari (2012) como a segunda característica essencial para a criação de sociedade. Aqui, voltamos aos parágrafos anteriores, onde expomos que a simples aglomeração de pessoas não caracteriza sociedade. É necessário que haja organização. Dallari elenca três requisitos para que haja a respectiva ordenação, sendo reiteração, ordem e adequação.

Reiteração é “ação ou efeito de reiterar, de repetir; ” (DICIO, 2017, *online*); deste significado, podemos entender que é necessário que as ações realizadas por um grupo de pessoas devem ser repetitivas, acontecer com frequência. Isso nos demonstra que é necessária a permanência na prática de determinados atos, para que se caracterize sociedade.

Ordem é “relação inteligível estabelecida entre uma pluralidade de elementos, organização, estrutura” (DICIO, 2017, *online*). Podemos entender que esta estrutura é formada por elementos trazidos pelos membros do grupo de pessoas, com a finalidade de organizar tal grupo. Dallari diz que são as manifestações de conjunto que se produzem em uma ordem, para que a sociedade possa atuar em função do bem comum. (DALLARI, 2012)

Por fim, adequação é “ajustamento disciplinado, acomodação, conformidade”. (DICIO, 2017, *online*). Após entender reiteração e ordem, podemos extrair que a adequação é o ajustamento do indivíduo no grupo de pessoas, aplicando os dois itens anteriores, para que se desenvolva a manifestação de conjunto ordenada.

O terceiro elemento essencial para o surgimento da sociedade elencado por Dallari é o poder social. De uma forma simples, poder social é aquilo concedido a alguém, para que este estabeleça ordem no grupo de pessoas, ordenando-os e organizando-os de acordo com o bem comum.

Ultrapassados os cenários propostos anteriormente, temos que o grupo de pessoas já citado se caracteriza como sociedade em geral, ou, sociedade política. Vejamos o que Aderson de Menezes, em sua obra Teoria Geral do Estado nos demonstra.

Mas a vida social do homem, além de intensa, é profundamente variada, apresentando-se com diversos matizes. E ele se agrupa a outras pessoas para novos fins, empreendimentos profissionais, econômicos, intelectuais, recreativos, filantrópicos, etc. Esse conjunto de organismos sociais é o que forma, entre espontâneas relações humanas, a sociedade em geral [...]. (2002, p. 135).

O agrupamento de pessoas, organizado, devidamente gerido e com um fim em comum, como já vimos, é chamado de sociedade política. Porém, trata-se de um conceito que abrange diversas formas de sociedade. Aqui, Dallari demonstra a primeira definição de Estado: “[...] a sociedade política de maior importância, por sua capacidade de influir e condicionar, bem como por sua amplitude, é o Estado. “ (DALLARI, 2012, p.49).

Todavia, Estado, em regra, não é um termo que pode ser simplesmente conceituado em poucas palavras, sua complexidade e importância demandam um estudo mais profundo, sendo que muitos estudiosos o conceituam de maneiras diversas, neste sentido expõe Sahid Maluf, em sua obra Teoria Geral do Estado:

Um esclarecimento se impõe antes de tudo: Não há nem pode haver uma definição de Estado que seja geralmente aceita. As definições são pontos de vista de cada doutrina, de cada autor. Em cada definição se espelha uma doutrina. (MALUF, 2013, p. 36).

Para que não tenhamos grandes dificuldades, utilizaremos o conceito simples adotado e exposto pelo referido autor, que formula o conceito de Estado como o órgão executor da soberania nacional. (MALUF, 2013)

Agora, após chegarmos ao conceito de Estado, devemos entender como o mesmo é composto, de forma simples, para que finalmente possamos

compreender os motivos que fazem com que o Estado precise prestar serviços à população.

O Estado, assim como a sociedade, passou por uma evolução histórica até chegarmos aos dias de hoje, não aprofundaremos neste tema, porém, é importante que tenhamos um breve conhecimento desta evolução. Dallari, em sua obra *Elementos de Teoria Geral de Estado*, expõe:

Com pequenas variações, os autores que trataram deste assunto adotaram uma sequência cronológica, compreendendo as seguintes fases: Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno. (2012, p. 70).

O Estado possui certos elementos que o constituem, sendo que os estudiosos na grande maioria entendem como três, sendo eles população, território e governo. Sahid Maluf (2013) entende que para que exista Estado, é necessário que esses três elementos existam concomitantemente, sendo que a população deve ser homogênea, o território certo e o governo independente.

Aderson de Menezes (2002, p. 138), em sua obra *Teoria Geral do Estado*, diz que “A população é o elemento vivo do Estado, que o dinamiza e movimenta. É composta pelos habitantes em geral, assim considerados e submetidas à jurisdição estatal”.

O segundo elemento constitutivo do Estado é o território, sendo este de suma importância. Vejamos o que Menezes nos traz em sua obra *Teoria Geral do Estado*:

O território é a base física, o âmbito geográfico, a zona espacial em que ocorre a validade da ordem jurídica. Deste elemento, tão valioso e indispensável quanto os demais, retira o Estado, para a subsistência de seus jurisdicionados, os recursos materiais, as riquezas que, em bruto ou transformadas, satisfazem às necessidades humanas. (2002, p. 138).

Por fim, o terceiro elemento do Estado é o governo, que direciona e dirige, de acordo com a população, o exercício do poder estatal. Maluf (2013) conceitua governo como uma delegação de soberania nacional [...]. É a própria soberania

posta em ação [...]. Ainda nesse sentido, Aderson de Menezes (2002) conceitua governo como órgão diretor, o aparelho de mando e coação exercitado pelo Estado.

Após o caminho percorrido, entendemos que houve uma evolução natural do Estado, em que aquilo que originalmente surgiu como uma aglomeração de pessoas passou a ser uma sociedade organizada, na qual a finalidade é a busca do bem comum. Sabemos que o povo, elemento essencial do Estado, tem seus direitos e obrigações, e por sua vez, o Estado também deve cumprir e suprir as necessidades de seus membros, uma vez que este surge naturalmente da vontade destes.

Sendo assim, o Estado tem suas funções, devendo exercer atividades que tenham como fim o bem público. Neste sentido Aderson de Menezes (2002) expõe que para promover o bem público, como sua finalidade global, o Estado desempenha uma atividade complexa, sempre crescente, que determina enorme conjunto de atos e serviços variáveis de local para local e de época para época.

Tendo em vista o exposto sobre o nascimento e definição de Estado, bem como entendermos que o mesmo tem suas respectivas funções, entraremos agora no tópico de serviços públicos, onde trataremos de forma aprofundada sobre a prestação de serviços à sociedade pelo Estado.

1.2 Serviço Público

Este tópico abordará o serviço público, seus conceitos, divisões, classificações, bem como demais noções necessárias para que possamos entender melhor o conteúdo a ser apresentado posteriormente. Em um simples conceito, podemos dizer que serviço público é aquele no qual o Estado exerce uma atividade visando o bem comum.

Marçal Justen Filho, ao abordar mais profundamente o termo 'serviço público', o conceitua da seguinte maneira:

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais

ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinadas a pessoa indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público. (2015, p.723).

Marçal demonstra que serviço público é uma atividade pública administrativa, ou seja, algo prestado pelo Estado, que acolhe os direitos previstos constitucionalmente, excluindo-se as atividades legislativa e jurisdicional do Estado, devendo ser aplicadas a pessoas indeterminadas e realizada dentro dos parâmetros e moldes legalmente previstos. (JUSTEN, 2015)

Outra definição que podemos elencar é a de Diógenes Gasparini, calçado no professor Celso Antônio Bandeira de Mello, definiu serviço público como:

Toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em favor de interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico. (2011, p. 350).

Analisando as definições citadas anteriormente, podemos perceber que o conceito de serviço público é deveras amplo, abrangendo uma infinidade de serviços, desde fornecimento de energia elétrica e saneamento básico, à saúde e educação. Sendo assim, devemos entender quem pode prestar tais serviços à população, e ainda, quais serviços podem ser prestados por cada tipo de entidade.

Vimos que o serviço Público é prestado pelo Estado, excluindo-se os poderes legislativo e jurisdicional. Além das funções citadas, o Estado tem a função administrativa. Justen Filho (2015) define para tal função, de modo amplo, a expressão Administração Pública, ou seja, utiliza-se da referida expressão para fazer referência ao conjunto de entes e organizações titulares da função administrativa.

Ainda, a expressão Administração Pública tem duas possibilidades de interpretação, sendo uma objetiva e outra subjetiva, esta por sua vez, será a que utilizaremos e trataremos aqui. Marçal Justen Filho, em sua obra Curso de Direito Administrativo, define o referido conceito da seguinte maneira:

A Administração Pública, nessa acepção subjetiva, é integrada não apenas por pessoas jurídicas, mas também por órgãos e estruturas estatais não dotadas de personalidade jurídica autônoma. A Administração Pública abrange as entidades e órgãos públicos que exercitam atividade administrativa pública estatal e que forma e exteriorizam a vontade do Estado Administração. (2015, p. 246).

Ao analisarmos o artigo 37 da Carta Magna, podemos entender o que Marçal quer nos dizer ao expor que a Administração Pública é composta por órgãos e estruturas que exercem atividade administrativa pública estatal e que exteriorizam a vontade do Estado Administração. Vejamos:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (BRASIL, 1998, *online*).

Assim, vemos que a administração pública é dividida em direta e indireta. Os conceitos de administração pública direta ou indireta serão abordados posteriormente, sendo que no momento apenas devemos entender que os serviços públicos podem ser realizados por órgãos e entidades distintas.

Entendendo brevemente quem da Administração Pública pode realizar a atividade prestativa de serviços públicos, devemos entender mais profundamente a divisão dos serviços públicos, bem como suas classificações.

Marçal Justen Filho (2015) entende que os serviços públicos podem ser classificados de diversas maneiras, levando em conta a competência federativa, o grau de essencialidade e a necessidade a ser satisfeita. Sendo assim, definiremos agora brevemente cada um destes, levando em conta o entendimento de Justen, Diógenes Gasparini e Celso Antônio Bandeira de Melo.

Justen dispõe que os serviços públicos podem ser diferenciados levando em consideração o ente federativo que o titulariza, podendo ser diferenciados entre serviços públicos de competência comum e de competência privativa. Os de competência comum são os que podem ser prestados por quaisquer entes

federativos, já os de competência privativa, são aqueles que a prestação é exclusiva de um ente federativo. (JUSTEN, 2015)

Quanto ao grau de essencialidade, vejamos o que Justen nos dispõe:

É costumeiro diferenciar serviços públicos essenciais e não essenciais. Trata-se de uma diferenciação muito problemática, já que todos os serviços públicos são, teoricamente, essenciais. Mas a diferença pode ser admitida em vista da característica da necessidade a ser atendida. Há necessidades cujo atendimento pode ser postergado e outras que não comportam interrupção. (2015, p. 752).

Por fim, devemos levar em conta a natureza da necessidade a ser satisfeita, que basicamente se dividem em sociais, comerciais e industriais, e por fim, culturais, que respectivamente, consistem em serviços que satisfazem as necessidades sociais da população, que envolvem oferecimento de produtos e serviços, e de satisfação cultural.

Finalmente, chegaremos a análise da divisão de serviços públicos que nos fará entender melhor a motivação do tema abordado. Os serviços públicos podem ser divididos entre próprios e impróprios. Basicamente, serviços públicos próprios são aqueles prestados pela administração pública direta ou indireta. Já os serviços públicos impróprios, são aqueles prestados pela administração pública direta ou indireta, ou por particulares, mediante a devida regulamentação.

Neste mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua que “serviços públicos próprios são aqueles prestados diretamente pelo Estado, por meio de seus agentes, ou mesmo indiretamente, por meio de concessionários ou permissionários de serviço público.” (DI PIETRO, 2010, p.95).

Já Hely Lopes Meirelles (2003) entende de modo diverso, para ele, serviços públicos próprios são aqueles essenciais à sociedade, e sendo assim, devem ser prestados obrigatoriamente pela administração pública direta, não podendo ser delegados. Já os impróprios seriam os serviços públicos que não são essenciais à sociedade, ou seja, podem ser prestados pela administração pública direta, indireta, ou por particulares, mediante regulamentação.

Se os serviços públicos próprios devem ser prestados pela administração pública direta, e levando em conta que estes são sempre essenciais à sociedade, buscaremos esclarecer agora o que são serviços essenciais.

Para Justen (2015), os serviços públicos essenciais compreendem nas atividades fundamentais à subsistência humana, cuja prestação e continuidade é exercida pela Administração Pública.

Ao analisarmos o conceito trazido por Justen, podemos citar alguns exemplos de serviços que podem ser considerados fundamentais aos membros de uma população. O artigo 6º da Carta Magna traz alguns exemplos de serviços públicos, vejamos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, *online*).

Como podemos entender, a prestação pelo estado da atividade que atinge a finalidade de tais direitos sociais é uma forma de prestação de serviço público. Saúde, educação, lazer, segurança, todos são serviços necessário à população que devem ser prestados pelo Estado.

1.3 Segurança Pública

Neste momento, conceituaremos o tema principal do trabalho, o qual será abordado nos demais capítulos, qual seja: Descentralização da Segurança Pública. Nos próximos capítulos, trataremos afundo as formas como o estado presta serviços, bem como da possibilidade ou não de descentralizar um serviço público próprio como o de segurança pública.

Existem diversos conceitos de segurança pública, utilizaremos neste primeiro momento o conceito trazido pela própria administração pública, vejamos:

A segurança pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade

e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei. (BRASIL, 2017, *online*).

Tendo em mente todos os conceitos aqui tratados desde o início, bem como o conhecimento básico dos assuntos elencados, buscaremos nos próximos capítulos tratar das formas como o Estado presta serviços públicos, bem como adentraremos de forma específica na segurança pública, e por fim, buscaremos demonstrar as possibilidades ou não de descentralizar o serviço público segurança, bem como de possíveis benefícios decorrentes de tal aplicação.

CAPÍTULO II – SEGURANÇA PÚBLICA

No capítulo anterior, tratamos amplamente sobre a criação do estado, os serviços públicos, além de falarmos brevemente a respeito do serviço público de segurança. Abordaremos agora, de forma mais aprofundada, conceitos necessários para que possamos entender a segurança pública, e ainda, como ocorreu a crise atualmente vivida pela população na referida obrigação pública.

2.1 Dos Direitos e Garantias Fundamentais

Os direitos e garantias fundamentais estão previstos em nossa constituição, e decorrem de toda uma evolução histórica, desde o pensamento iluminista, às revoluções francesa e industrial. Em nossa constituição, fora reservado um Título específico para abordar o assunto, de forma a garantir aos cidadãos as melhores condições de vida e dignidade. Vejamos:

TÍTULO II
Dos Direitos e Garantias Fundamentais

CAPÍTULO I DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (BRASIL, 1988).

Vejamos agora como o doutrinador José Afonso da Silva, em sua obra *Curso de Direito Constitucional Positivo*, trata a respeito das garantias constitucionais.

A doutrina não auxilia muito no descortinar o sentido dessas expressões. Ela emprega a expressão *garantias constitucionais* em três sentidos: 1) reconhecimento constitucional dos direitos fundamentais; assim, a declaração de direitos seria simplesmente um compromisso de respeitar a existência e o exercício desses direitos, “que não provem de lei alguma, senão diretamente da qualidade e dos atributos naturais do ser humano”; parte-se da ideia de que os direitos preexistem a constituição, que não os cria nem outorga, reconhece-os apenas e os garante; é uma ideia vinculada à concepção do direito natural ou da supra estatalidade dos direitos fundamentais; 2) “prescrições que vedam determinadas ações do poder público”, ou, formalidades prescritas pelas Constituições, para abrigarem dos abusos do poder e das violações possíveis de seus concidadãos os direitos constitutivos da personalidade individual”; 3) “proteção prática da liberdade levada ao máximo de sua eficácia” ou “recursos jurídicos destinados a fazer efetivos os direitos que assegura”. (2011, p. 187).

O autor Uadi Lammêgo Bulos, em sua obra *Direito Constitucional ao alcance de todos*, conceitua os direitos fundamentais de forma mais objetiva e simples, vejamos:

Direitos fundamentais são o conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos inerentes à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou status social. (2011, p. 316).

Logo tem se que os direitos fundamentais são um conjunto de regras, positivas ou naturais, que existem de forma intrínseca à existência humana, sendo assim, é consequência da vida em sociedade. Há expressamente diversos exemplos de garantias fundamentais descritos na Carta Magna, que de certa forma, decorrem todos do princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º da Constituição Federal, conforme expõe Uadi Lammêgo Bulos (2011).

Os direitos fundamentais surgem de uma evolução histórica, a qual a doutrina e os estudiosos dividem em gerações. Segundo alguns doutrinadores modernos, existem três gerações de direitos fundamentais, tendo sido afloradas em eventos históricos específicos, criando regras e conhecendo o direito dos cidadãos da época, para que hoje chagássemos ao cenário vivido.

Alexandre de Moraes (2003, p. 59), em sua obra *Direito Constitucional*, diz que os direitos fundamentais de primeira geração, são “os direitos e garantias individuais e políticos clássicos (liberdades públicas), surgidos institucionalmente a partir da Carta Magna”.

Ainda segundo Alexandre de Moraes (2003), os direitos de segunda geração são os ‘direitos sociais, econômicos e culturais’, e por fim, os direitos de terceira geração, são ‘os chamados direitos de solidariedade e fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado’.

Celso de Mello expõe da seguinte maneira:

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (STF- Pleno – MS, nº 22.164/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 17 novembro, 1995, p. 39.206).

Outros doutrinadores já entendem que existem não apenas três gerações de direitos fundamentais, o que é o caso do professor Pedro Lenza (2012), que entende que existem cinco gerações de direitos, sendo que as três primeiras giram em torno dos lemas da Revolução Francesa, liberdade, igualdade e fraternidade, as quais iriam evoluir segundo a doutrina para a quarta e quinta geração.

Vale ressaltar ainda que o referido doutrinador expõe que a expressão ‘geração’, vem sendo alterada para dimensões. Vejamos:

A doutrina, dentro vários critérios, costuma classificar os direitos fundamentais em gerações de direitos, lembrando a preferência da doutrina mais atual sobre a expressão “dimensões” dos direitos fundamentais, no sentido de que uma nova “dimensão” não abandonaria as conquistas da “dimensão” anterior e, assim, a expressão se mostraria mais adequada nesse sentido de proibição de evolução reacionária. (2012, p. 958).

Neste mesmo sentido expõem os professores Pedro Lenza e Uadi Lammêgo Bulos, que utilizam da mesma citação de Rui Barbosa. De forma simples, direitos fundamentais são benefícios previstos na Magna Carta, enquanto as garantias fundamentais são os meios jurídicos pelo qual os referidos benefícios são exercidos. Os doutrinadores diferenciam as garantias fundamentais em dois grupos. Conforme Uadi Lammêgo Bulos (2011), as garantias fundamentais são subdividas em garantias fundamentais gerais e garantias fundamentais específicas.

Conforme o referido doutrinador, as garantias fundamentais gerais são as que proíbem o abuso de poder, bem como todas as formas de violação aos direitos que a asseguram. As garantias fundamentais específicas por sua vez, instrumentalizam os direitos fundamentais e fazem prevalecer as próprias garantias fundamentais gerais. (BULOS, 2011, p.296).

Neste momento, devemos entender que há diferença entre direitos fundamentais e garantias fundamentais, sendo assim, abordaremos os doutrinadores constitucionais falar a respeito, iniciando pelo professor Alexandre de Moraes, que em sua obra, cita o entendimento de Rui Barbosa no tocante ao tema abordado.

Diversos doutrinadores diferenciam direitos de garantias fundamentais. A distinção entre direitos e garantias fundamentais, no direito brasileiro, remonta a Rui Barbosa, ao separar as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias; ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia com a declaração do direito. (2003, p. 61).

Bulos (2011) exemplifica garantias fundamentais específicas pelos conhecidos remédios constitucionais, a saber: ‘*habeas corpus*’ e ‘*habeas data*’, etc.

Em contrapartida, Lenza, após diferenciar direitos fundamentais de garantias fundamentais, expõe que há diferenciação entre garantias fundamentais e remédios constitucionais.

Assim, os direitos são bens e vantagens prescritos na norma constitucional, enquanto as garantias são os instrumentos através dos quais se assegura o exercício dos aludidos direitos (preventivamente) ou prontamente os repara, caso violados. Por fim, diferenciar as garantias fundamentais dos remédios constitucionais. Estes últimos são espécie do gênero garantia. Isso porque, uma vez consagrado o direito, a sua garantia nem sempre estará nas regras definidas constitucionalmente como remédios constitucionais (ex. *habeas corpus*, *habeas data*, etc.). Em determinadas situações, a garantia poderá estar na própria norma que assegura o direito. (LENZA, 2012, p. 961).

Entendidos os conceitos de direitos e garantias fundamentais, suas gerações ou dimensões, os entendimentos doutrinários a respeito do tema, iremos aplicar ao tema principal do trabalho, a crise na segurança pública, e o que pode ser feito para que a segurança pública volte a garantir aos cidadãos seus direitos constitucionalmente previstos.

2.2 Poderes Administrativos

Passaremos agora a abordar os conceitos de segurança pública, quais institutos a englobam, os princípios aplicados ao referido serviço público, bem como demonstrar o sucateamento atual da segurança pública nacional.

Primeiramente, devemos tratar sobre os poderes que o estado (administração pública) possui. Os professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2008), tratam do tema abordado em sua obra *Direito Administrativo Descomplicado*, na qual descrevem cada um dos poderes estatais de forma específica.

Os referidos professores utilizam o conceito do professor José dos Santos Carvalho Filho (2008, p. 222), que por sua vez, conceitua os poderes administrativos como "o conjunto de prerrogativas de direito público que a ordem jurídica confere aos agentes administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins".

O professor Hely Lopes Meirelles, pioneiro no ramo do direito administrativo, cita os poderes administrativos da seguinte maneira:

Os poderes administrativos 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. Dentro dessa diversidade são classificados, consoante a liberdade da Administração para a prática de seus atos, em poder vinculado e poder discricionário; segundo visem ao ordenamento da Administração ou à punição dos que a ela se vinculam, em poder hierárquico e poder disciplinar; diante da finalidade normativa em poder disciplinar; e, tendo em vista seus objetivos de contenção dos direitos individuais, em poder de polícia. (2003, p.113).

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2008, p. 222) descrevem poder vinculado como o "poder que dispõe a Administração Pública para a prática de atos administrativos vinculados". Basicamente o poder vinculado é o poder agregado à administração pública, utilizado sempre que a administração pública pratica um ato vinculado à sua atividade.

Meirelles (2003, p. 114) conceitua poder discricionário como "é o que o direito concede à Administração, de modo explícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo".

Poder hierárquico, nas palavras de Vicente Paulo e Alexandrino (2008), é caracterizado pela existência de subordinação entre órgãos e agências do Executivo. Percebemos que o poder hierárquico é explicado pela própria raiz de seu nome, que demonstra haver uma hierarquia entre entes pertencentes à administração.

Além dos já citados, a administração pública possui ainda o poder disciplinar. Vejamos o que os doutrinadores Alexandrino e Vicente Paulo explicam sobre o assunto:

O poder disciplinar (trata-se, a rigor, de um poder-dever) autoriza a administração: a) a punir internamente as infrações funcionais de seus servidores, e b) a punir infrações administrativas cometidas por particulares a ela ligados por algum vínculo jurídico específico (por exemplo, a punição pela Administração de um particular que com ela tenha celebrado um contrato administrativo e descumpra as obrigações contratuais que assumiu). (2008, p.230).

Há ainda o poder regulamentar, vejamos o que o professor Hely Lopes Meirelles fala sobre o assunto:

O poder regulamentar 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 (CF, art. 84, IV), e por isso mesmo, indelegável a qualquer subordinado. (2003, p. 124).

Vale ressaltar que é importante não confundirmos o poder disciplinar com o poder hierárquico. O poder hierárquico decorre de uma subordinação existente entre órgãos ou entes, já o poder disciplinar se trata de uma sanção administrativa aplicada a alguém, independente de hierarquia, que descumpriu um contrato firmado junto à administração pública.

Ou seja, podemos concluir que o poder regulamentar é o poder que os chefes do executivo possuem para que possam emitir leis a fim de regulamentar as atividades realizadas por toda a população. Nas palavras dos professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2008, p. 234), o poder regulamentar é "a competência do Chefe do Poder Executivo para a edição de decretos e regulamentos, visando a fiel execução das leis".

Portanto, passamos pelos conceitos doutrinários de poder vinculado, poder discricionário, poder hierárquico, poder disciplinar e poder regulamentar. Em atenção ao que tratamos anteriormente ainda não foi abordado o poder de polícia, o qual trataremos de forma mais aprofundada que os anteriores, por ser de maior relevância ao conteúdo deste trabalho.

Ao chegar ao poder de polícia, já de início nos deparamos com uma das diferenças. Até o momento, os demais poderes administrativos tiveram seus conceitos doutrinários, todavia, o poder de polícia, além dos entendimentos doutrinários, possui conceito na legislação nacional, qual seja, o artigo 78 do Código Tributário Nacional, vejamos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966, *online*).

O legislador, ao elaborar o artigo 78 do Código Tributário nacional trouxe uma definição formidável de poder de polícia. Contudo, importante destacar também o conceito doutrinário de Hely Lopes Meirelles (2003, p. 127): "a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado".

A fim de complementar, vejamos os conceitos de poder de polícia clássico e moderno trazidos pela professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra *Direito Administrativo*:

Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitada o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança. Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. Esse interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade. Daí a divisão da polícia administrativa em vários ramos: polícia de segurança, das florestas, das águas, de trânsito, sanitária, etc. (2001, p. 110).

Portanto, percebemos que os poderes administrativos são os meios que a administração pública utiliza para manter a prestação dos serviços públicos, bem como regulamentar e administrar os devidos setores da mesma.

2.3 Segurança Pública e a Ineficácia Estatal

Vimos que a administração pública possui diversos poderes para que o serviço público seja prestado de forma efetiva e igualitária aos cidadãos. Existem inúmeros serviços públicos, os quais são prestados à toda sociedade ou a indivíduos específicos. No capítulo anterior já tratamos de forma abrangente a respeito dos serviços públicos, bem como conceituamos brevemente a segurança pública.

Como já tratado anteriormente, a segurança pública é uma atividade própria do estado que deve ser prestada pelo mesmo, de forma que não pode ser transmitida a titularidade, bem como a prestação deste serviço, a uma outra entidade privada ou particular, que não o estado.

O Governo Federal divide a segurança pública em defesa civil, polícias militares, polícias civis, corpo de bombeiros militares e autoridades penitenciárias. Sabemos que o cenário de segurança brasileiro atual não se encontra em seus anos de ouro, pelo contrário, pesquisas demonstram o aumento incontável da criminalidade, bem como o sucateamento das instituições que deveriam manter a ordem na segurança pública.

Em 2016 foi publicado um artigo pela Fundação Getúlio Vargas, no qual houve a pesquisa a respeito do panorama e percentual de fatalidades ocorridas em nosso país, vejamos:

Estudo recente divulgado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) mostrou que o Brasil possui 2,8% da população mundial, mas acumula 11% dos homicídios de todo o mundo (UNODC, 2014). Como agravante, pesquisa produzida por Daniel Cerqueira, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), calculou que, de 1996 a 2010, quase 130 mil homicídios no Brasil não entraram nas estatísticas de mortes violentas (CERQUEIRA, 2013). Isso significa que o número real de assassinatos no país é de cerca de 60 mil ocorrências anuais. Ou seja, se é verdade que o Brasil tem melhorado seus indicadores econômicos e sociais, o quadro de violência do país indica a convivência com taxas de crimes letais em muito superiores às de outros países e nos coloca no triste ranking das sociedades mais violentas do mundo, isso sem contar as altas taxas endêmicas de outros crimes violentos (roubos, sequestros, lesões, mortes pela polícia, etc.). (LIMA, BUENO, MINGARDI, 2016, p. 51, *online*).

Como podemos ver claramente, o Brasil tem altos índices de criminalidade. Relatório divulgado pela Organização Mundial da Saúde, em 17 de maio de 2017, declarou que o Brasil possui a nona maior taxa de homicídio das Américas, tendo uma média de 30,5 mortes para cada 100 mil habitantes.

Sabemos ainda, que não é por falta de legislação que há a impunidade, temos no Brasil diversas leis que tratam sobre a punibilidade de agentes infratores. Código Penal, Lei de Crimes Hediondos, Alteração do Estatuto do Desarmamento,

Lei de Drogas, Crimes Cometidos na Direção de Veículo Automotor, entre outras. Concluimos que o problema não está na ausência de Leis que tratem sobre criminalidade, e sim da não aplicação das mesmas, bem como da incapacidade estatal de combater o crime.

Recentemente houve no Rio de Janeiro uma intervenção federal, na qual o comando da segurança pública do referido Estado passou a ser de responsabilidade do governo federal. O professor José Afonso da Silva nos diz que por meio da intervenção é afastada a autonomia do Estado, Distrito Federal ou Municípios, e para que esta ocorra é necessário o preenchimento de certos requisitos.

Os pressupostos de fundo da intervenção federal nos Estados constituem situações críticas que põem em risco a segurança do estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional. Trata-se de um instituto típico da estrutura do Estado federal que tem por finalidade: 1) a *defesa do Estado (País)*, quando, nos casos do art. 34, I e II, é autorizada a intervenção para: a) manter a integridade nacional; b) repelir invasão estrangeira; 2) a *defesa do princípio federativo*, quando nos casos do mesmo art. 34, II, III e IV, é facultada a intervenção para: a) repelir invasão de uma unidade da Federação em outra; b) por termo a grave comprometimento da ordem pública; c) garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação. [...]. (2011, p. 485).

Conforme Decreto 9.288 de 16 de fevereiro de 2018, foi decretada a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com a finalidade de pôr fim ao grave comprometimento da ordem pública. Vale ressaltar que em toda a história nacional, após a Constituição Federal de 1988, nunca havia ocorrido um caso em que fosse necessária a utilização da Intervenção Federal, fazendo desta um momento histórico e único no cenário jurídico brasileiro.

Todo este cenário de sucateamento e aumento da criminalidade, bem como da intervenção ocorrida tão recentemente, demonstram que o Estado não possui capacidade para manter o controle da segurança pública, o que nos leva a debater o que pode ser feito para que a situação da segurança pública seja solucionada, ou ao menos, melhorada, relacionado ao que temos visto hoje.

No próximo capítulo, trataremos a respeito da descentralização e desconcentração, bem como das privatizações e parcerias público privadas, a fim de propor um modelo de segurança pública que possa ser sustentável e benéfico para a população, de forma que não prejudique ainda, a soberania nacional.

CAPÍTULO III - DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

Anteriormente, tratamos a respeito do surgimento histórico do estado, a evolução ocorrida na sociedade, as fases passadas pelos aglomerados de pessoas, bem como os fatores influenciadores da criação de uma nação. Tratamos ainda sobre os deveres e obrigações do Estado e da população, onde foi abordado especificamente a prestação estatal de serviços necessários para a subsistência da sociedade.

No capítulo anterior foram abordados os direitos da população, os poderes que a administração pública possui para que possa cumprir com a prestação de serviços públicos. Foram apresentadas justificativas e fatos que demonstram que o Estado está ausente na prestação efetiva de serviços públicos, em específico o de segurança pública.

Como já demonstrado nos capítulos passados, o Estado, por ser a maior instituição de um povo, possui inúmeras obrigações para com seus filhos, que se encontram diversas vezes desamparados em meio a todas necessidades humanas. De fato, os serviços prestados pelo Estado são inúmeros, de forma que, caso tudo fosse diretamente prestado pelo mesmo, a referida prestação não seria efetiva, visto a necessidade de especializações em diversos setores da administração pública.

Sendo assim, ao se deparar com a dificuldade em prestar efetivamente incontáveis serviços, o Estado desenvolveu mecanismos para que pudesse distribuir suas obrigações, de forma que os serviços outrora prestados pelo mesmo de forma insuficiente, podem ser agora prestados por outras instituições de forma especializada e eficiente. Neste capítulo, trataremos a respeito dos referidos mecanismos que o Estado adota para distribuir suas obrigações, e por fim, demonstraremos como podemos aplicar os referidos de forma mais profunda que atualmente são utilizados.

3.1 Execução dos Serviços Públicos

Conforme citado na introdução deste capítulo, o Estado possui inúmeros serviços a serem prestados ao povo. A demanda de necessidades e utilidades podem ser prestadas totalmente pela máquina pública, ou seja, a responsabilidade e obrigação pela prestação de serviços é toda do Estado. Vejamos o que diz Diógenes Gasparini em sua obra, Direito Administrativo:

Diz-se que a prestação ou a execução dos serviços públicos é centralizada quando a atividade, sobre integrar o aparelho administrativo do Estado, é realizada por meio dos órgãos que o compõem, em seu próprio nome e sob sua inteira responsabilidade. O serviço vai da Administração Pública, que o executa e explora, ao administrado, seu beneficiário último, sem passar por interposta pessoa. É o que se depreende do inciso I do art. 4º do Decreto-Lei federal nº 200/67. Nessa modalidade de execução a Administração

Pública é, a um só tempo, a titular e a executória do serviço público. Este, em tal hipótese, permanece integrado em sua estrutura. É o que comumente se chama de *administração direta*. (2012, p. 370).

No mesmo entendimento de Gasparini, o professor Celso Antônio Bandeira de Melo (2015, p.143), em sua obra Curso de Direito Administrativo, diz que “O Estado tanto pode desenvolver por si mesmo as atividades administrativas que tem constitucionalmente a seu encargo, como pode prestá-las através de outros sujeitos”.

Além da prestação centralizada dos serviços públicos, existe também a prestação descentralizada destes, na qual o Estado transfere parte de suas obrigações à terceira pessoa, que os executará de forma efetiva e especializada. Vejamos como Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino diferenciam ambas as formas de administração pública.

Ocorre a chamada centralização administrativa quando o Estado executa suas tarefas diretamente, por meio dos órgãos e agentes integrantes da denominada Administração Direta. Nesse Caso, os serviços são prestados diretamente pelos órgãos do Estado, despersonalizados, integrantes de uma mesma pessoa política (União, Distrito Federal, estados ou municípios). Ocorre a chamada descentralização administrativa quando o Estado desempenha algumas de suas atribuições por meio de outras pessoas, e não pela sua Administração Direta. A descentralização pressupõe duas pessoas distintas: o Estado (a União, o Distrito Federal, um estado ou um município) e a pessoa que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição. (2008, p. 23).

Como podemos ver, o Estado pode prestar suas obrigações de duas formas distintas, cabendo ao mesmo decidir qual forma é a mais conveniente. Conforme citado ao fim do capítulo anterior, a administração pública não vem sendo eficaz ao prestar seus serviços, devido a precariedade da máquina pública, a ausência de recursos e a má aplicação do dinheiro público, o que combinado com o aumento da demanda só impossibilita cada vez mais a efetiva execução das necessidades populacionais.

Vejamos a seguir o que os professores Vicente Paulo e Alexandrino dizem a respeito da forma como o estado descentraliza suas tarefas para facilitar a execução pública dos serviços.

É o que ocorre na criação das entidades da Administração Indireta: o Estado descentraliza a prestação dos serviços, outorgando-os a outras pessoas jurídicas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas). A descentralização é efetivada mediante delegação, quando o Estado transfere, por contrato (concessão ou permissão de serviços públicos) ou ato unilateral (autorização de serviços públicos), unicamente a execução do serviço, para que a pessoa delegada o preste à população, em seu próprio nome e por sua conta e risco, sob fiscalização do Estado. (2008, p.24).

Para que determinado serviço seja descentralizado é necessária prévia autorização estatal, a qual é adquirida pelos terceiros interessados prestadores de serviços, quando preenchidos os requisitos elaborados pela administração pública. Ainda, há diversas modalidades de descentralização, que se adequam em conformidade com o motivo pela qual estão sendo utilizadas. A seguir, trataremos sobre os respectivos requisitos e modalidades.

Diógenes Gasparini expõe exatamente o que demonstramos no capítulo anterior, vejamos.

A demanda, cada vez maior, de comodidades e utilidades públicas por parte dos administrados e a constante assunção do Estado a atividades antes da responsabilidade dos particulares, aliadas à falta de recursos públicos, tem tornado menos operantes os esforços diretos da Administração Pública, para propiciar à coletividade bons serviços ou serviços adequados, como quer a Lei federal nº 8.987/95, chamada Lei das Concessões e Permissões de Serviços Públicos, embora não devesse ser assim, essa é a regra. (2012, p.369).

Constata-se, portanto que a descentralização se dá basicamente de duas formas, por delegação do serviço público ou por ato unilateral, sendo a delegação dividida entre concessão e permissão do serviço público, e o ato unilateral denominado de autorização de serviço público. O professor Gasparini acompanha o entendimento citado acima, conforme podemos extrair do texto descrito a seguir, o qual foi retirado de sua obra Direito Administrativo.

A Administração Pública, sempre que deseja transferir a execução de certa atividade ou serviço público que lhe foi outorgado pelo ordenamento jurídico, utiliza-se de pessoas jurídicas. Tais pessoas são criadas, nos moldes do Direito Privado, pelos particulares (sociedade civil, comercial ou industrial) ou pela Administração

Pública (empresa pública, sociedade de economia mista). Aquelas, as criadas pelos particulares, são permissionárias ou concessionárias de serviço público, conforme os termos e condições do respectivo contrato. O inciso XII do art. 21 da Lei Maior prevê a participação dessas pessoas na prestação dos serviços públicos, ao estabelecer que poderão ser executados diretamente ou mediante autorização, permissão ou concessão. (2012, p. 419).

Dito isto, podemos concluir que é mais benéfico para a sociedade que os serviços sejam prestados por pessoas que possuam qualificação e especialidade na execução dos mesmos. É neste contexto que aplicamos a descentralização. Como dito, a descentralização passa a execução dos serviços para uma terceira pessoa, a qual irá, dentro dos requisitos solicitados pelo Estado, atingir o objetivo da referida função.

Agora que sabemos como é realizada a distribuição dos serviços públicos para terceiros prestadores dos serviços, devemos estudar especificadamente cada uma das modalidades criadas pelo Estado para a execução dos mesmos, a fim de localizar como poderíamos utiliza-las para que a segurança pública seja prestada de forma efetiva à população.

3.2 Das possibilidades da aplicação da descentralização: concessão, permissão e autorização de serviços públicos.

Utilizadas para que o serviço público seja prestado de forma efetiva por outras pessoas que não o Estado, a concessão, permissão e autorização de serviços públicos se tratam de atos e contratos administrativos. Trataremos destes, respectivamente, neste tópico.

O Estado brasileiro editou a Lei nº 8.987/1995, a qual dispõe sobre o regime de concessão e permissão dos serviços públicos. O referido dispositivo legal nos traz em seu Artigo 2º, incisos II, III e IV, os conceitos de concessão de serviço público, concessão de serviço público precedida de execução de obra pública e permissão de serviços público, quais sejam:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:
II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que

demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado; IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.(BRASIL, 1995, *online*).

O professor Alexandre Santos de Aragão, em sua Obra Curso de Direito Administrativo, conceitua concessão como “a delegação contratual e remunerada da execução de serviço público a particular para que por sua conta e risco o explore de acordo com as disposições contratuais e regulamentares por determinado prazo (...)”. (2013, p. 420).

Pautado no mesmo sentido, Gasparini conceitua concessão de serviço público nos seguintes termos:

Assim, sem mais delongas, concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere, sob condições a execução e exploração de certo serviço público que lhe é privativo a um particular que para isso manifeste interesse e que será remunerado adequadamente mediante a cobrança dos usuários, de tarifa previamente por ela aprovada. (2012, p.420).

Há ao redor do conceito de permissão de serviço público, grandes divergências e confusões que surgiram em decorrência de sua evolução. Maria Sylvia Zanella Di Pietro descreve de forma clara e concisa uma definição de permissão, “como contrato de adesão, precário e revogável unilateralmente pelo poder concedente”. (2016, p. 350). Vejamos ainda as características listadas por Di Pietro no tocante a permissão.

1. é contrato de adesão, precário e revogável unilateralmente pelo poder concedente (em conformidade com o artigo 175, parágrafo único, inciso I, da Constituição, e do artigo 40 da Lei nº 8;987/95); embora tradicionalmente seja tratada pela doutrina como ato unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, *intuitu personae*.
2. depende sempre de licitação, conforme artigo 175 da Constituição;
3. seu objeto é a execução de serviço público, continuando a titularidade do serviço com o Poder Público;
4. O

serviço é executado em nome do permissionário, por sua conta e risco; 5. o permissionário sujeita-se às condições estabelecidas pela Administração e sua fiscalização; 6. como ato precário, pode ser alterado ou revogado a qualquer momento pela Administração, por motivo de interesse público; 7. não obstante seja de sua natureza a outorga sem prazo, tem a doutrina admitido a possibilidade de fixação de prazo. (2016, p.349).

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2008, p.594) expõem que “a autorização de serviços públicos, é, hoje, a única forma de delegação que não exige licitação e não depende de celebração de contrato”. Toda a doutrina classifica a autorização de serviço público como ato administrativo precário, uma vez que não exige a prévia licitação para a celebração do ato. Os referidos doutrinadores entendem que “a conceituação de permissão como ato unilateral não mais é admissível em se tratando de permissão de serviços públicos” (2008, p.593).

Além do conceito dos professores Vicente Paulo e Alexandrino, vejamos o conceito expressado por Di Pietro, uma vez que a mesma atingiu com exatidão o que buscara.

Com relação à autorização de serviço público, constitui ato unilateral, discricionário e precário pelo qual o poder público delega a execução de um serviço público de sua titularidade, para que o particular o execute predominantemente em seu próprio benefício. Exemplo típico é o da autorização dos serviços de energia elétrica previstos no artigo 7º da Lei nº 9.074, de 7-7-95, alterada pela Lei nº 13.097, de 19-1-15. (2016, p. 351).

Por fim, vejamos a forma como Aragão descreve autorização em sua obra, pautado nos clássicos da doutrina administrativista brasileira.

Pelos paradigmas clássicos da doutrina administrativista brasileira, há três acepções para o termo ‘autorização’ em geral (não apenas de serviços públicos): 1) Ato discricionário de polícia administrativa que faculta ao particular o desempenho material de determinada atividade ou a prática de determinado ato sujeito a controle público (ex.: porte de arma, produção de material bélico etc.). Nessa acepção é semelhante à licença, só que esta é ato vinculado de polícia. Através da autorização de polícia controla-se (“não se delega”) a prestação de atividades privadas (ex.: autorização para o funcionamento de Bancos – art. 192, I). 2) Autorização de uso de bem público: ato discricionário e precário que faculta ao particular o uso de bem público, que servirá preponderantemente ao seu próprio interesse privado (ex.: particular que tem acesso a fonte de água pública). 3) Autorização de serviço público: o art. 175 não coloca a

autorização como uma das espécies de delegação de serviços públicos, mas o art. 21, XI e XII, CF (competência material da União), e vários dispositivos infraconstitucionais. (2013, p. 460-461).

Tendo em mente, embora de forma simples, os conceitos de concessão, permissão e autorização de serviço público, devemos trazer novamente ao debate aquilo que falamos anteriormente ao tratarmos de serviços públicos próprios e impróprios, nos quais uns poderiam ter sua prestação ou execução realizada por terceiros enquanto que outros só poderiam ser prestados diretamente e exclusivamente pelo Estado.

Seria interessante para o Estado deixar que instituições privadas cumprissem com parte de sua obrigação na segurança? Ora, já existe a segurança privada que cumpre com suas participações na sociedade, devidamente pautadas legalmente em seus dispositivos. Contudo, setores da segurança pública podem sim ser descentralizados, de forma que a iniciativa privada explore certas atividades de maneira satisfatória para a administração e os administrados. A seguir, trataremos da política de parcerias público-privadas, as chamadas PPP, bem como a forma como a mesma pode ser aplicada para desafogar a segurança pública do Estado.

3.3 Parceria Público Privada e o Sistema Prisional

Durante este estudo, foram demonstradas diversas vezes que o Estado não possui mais estrutura para cumprir com suas obrigações à população. Vimos anteriormente que a segurança pública é composta de diversos setores (repressivo, punitivo, reintegrador, etc.). O intuito deste último tópico será expor os benefícios existentes quando da parceria público privada no sistema prisional, ou seja, nas cadeias, presídios e penitenciárias.

Reinaldo Couto diz que "as necessidades públicas são infinitas, mas os recursos públicos são limitados. Assim, o Estado não consegue suprir todas as demandas sociais, precisando, em diversos casos, do apoio da iniciativa privada" (2015, p. 391).

Para entender as parcerias públicas privadas, vejamos o conceito elaborado por Diogo Figueiredo Moreira Neto, em sua obra Curso de Direito Administrativo.

A parceria público-privada (simplificada pela sigla PPP), instituída pela Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, estabelece normas gerais para a contratação de duas modalidades especiais de concessões administrativas, distinguidas das concessões tradicionais regidas pela Lei n.º 8.987/1995. Três características diferenciam essas duas novas modalidades com referência à da concessão tradicional: são elas, primo, o compartilhamento de riscos (art. 5.º, III, leg. cit.), que estabelece um reforço da solidariedade que normalmente deverá existir em contratos, mormente os de grande complexidade e longa duração; secundo, o estabelecimento contratual de garantia das obrigações pecuniárias a cargo do Poder Público (art. 5.º, VIII, leg. cit.), que devem ser suficientes e compatíveis com os respectivos ônus e riscos assumidos, e *tertio*, a pré-constituição de uma sociedade de propósito específico, com a incumbência de implantar e de gerir o objeto da parceria. Essas duas modalidades constituem dois novos tipos de contrato de concessão, denominados concessão patrocinada e concessão administrativa, como definidos pela Lei em seu art. 2.º, parágrafos 1.º e 2.º. A concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (n/ o destaque). A concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (n/ o destaque). (2014, p.385-386).

Como o próprio nome sugere, parcerias público privadas permitem que o estado atue em conjunto com a iniciativa privada para a realização de atividade pública específica, o que difere das concessões comuns, onde o Estado passa a titularidade e a execução dos serviços exclusivamente à terceira pessoa, exercendo apenas uma fiscalização, como já vimos.

Di Pietro, em sua obra Parcerias na Administração Pública, no mesmo sentido supramencionado, demonstra que as comumente chamadas de parcerias público privadas são, na verdade, modalidades de concessão, sendo estas a concessão administrativa e concessão patrocinada.

Agora, com a Lei nº 11.079, são criadas duas modalidades de PPPs intituladas concessão patrocinada e concessão administrativa. A *concessão patrocinada*, pelo próprio conceito legal contido no art. 2º,

§ 1º, da Lei nº 11.079, é modalidade de concessão de serviço público ou de obra pública de que trata a Lei nº 8.987, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A *concessão administrativa*, conforme conceito contido no art. 2º, § 2º, é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (2017, p. 77).

No Brasil, existe apenas uma penitenciária pelo regime de PPP, localizada em Minas Gerais, na cidade de Ribeirão das Neves, conforme matéria publicada em 12 de janeiro de 2017 pelo jornalista Camilo Caetano, não houve até a referida data nenhuma rebelião. Outro material publicado em 26 de fevereiro de 2016, por Paula Sachhetta, fala sobre diversos benefícios e possibilidades prestadas pela penitenciária, como oportunidades de estudo, saúde, assistência jurídica e outros, por fim, ainda há relatos de presos que falam positivamente a respeito da penitenciária.

Em contrapartida, diversos presídios nacionais, os quais tem como administrador exclusivo o Estado, sofrem com superlotações, rebeliões, sendo diversas vezes comandados por facções criminosas. No dia 17 de abril de 2018, fato recente, ocorreu rebelião no presídio de Bragança/PA, conforme reportagem noticiada pela Folha de São Paulo, em decorrência da rebelião cinco pessoas foram mortas, tendo ainda havido mais sete pessoas feridas.

A crise existente na segurança pública tem diversos fatores influenciadores, de fato, as parcerias públicas privadas não são a salvação para tal crise, porém, devemos observar que regimes de PPP no sistema carcerário demonstraram que pode haver grande eficiência nos serviços prestados por instituições qualificadas.

Ao observar os benefícios gerados pelo exemplo da penitenciária de Ribeirão das Neves, bem como utilizando da boa reputação do regime prisional francês e americano, que adotam a tempos as PPPs, poderíamos expandir nossa visão aplicando com maior frequência as parcerias em sistemas prisionais, bem como aplicando em outras áreas da segurança pública.

O escritor e poeta britânico Oscar Wilde disse que o descontentamento é o primeiro passo na evolução de um homem ou de uma nação. Não há dúvidas que o cenário da segurança pública no país é degradante, porém, cabe a nós buscar maneiras eficientes e legais de permitir que os serviços públicos sejam prestados de maneira satisfatória e eficiente à toda nação. A privatização é por muitas vezes, mal vista pela população, todavia, é parte da evolução, sendo um grande passo para o desafogamento do Estado e reestruturação de uma nação.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente trabalho possibilitou um melhor entendimento a respeito da prestação de serviços públicos por terceiros particulares mais qualificados e eficazes, bem como os benefícios que podem existir em caso da aplicação do mesmo.

Estudamos o surgimento do estado, a fim de entendermos toda a evolução social que ocorreu para que chegássemos ao cenário que conhecemos hoje. Conhecemos ainda sobre porque o estado tem a obrigação de cumprir com prestações para com os administrados, uma vez que o mesmo surge da vontade e necessidade destes.

Após, estudamos de forma ampla os direitos e garantias que a população possui, em contrapartida, as obrigações que o estado tem de cumprir. Estudamos as classificações dos serviços públicos. Demonstramos ainda a ineficácia estatal em cumprir com os referidos serviços públicos, apresentando fatos e ocorrências que comprovam tal incapacidade.

Analisamos especificamente a segurança pública, sua subdivisão, bem como as atividades que englobam o referido serviço público. Analisamos ainda os princípios que regem os serviços públicos e os entes da administração pública direta ou indireta prestadores dos serviços.

Finalmente, pudemos entender como a administração pública transmite a execução de um serviço público a um particular, demonstrando os meios legais bem como as possibilidades jurídicas existentes, sendo esta especificamente a descentralização. Demonstramos que há, apesar de pouco utilizada, a aplicabilidade recente da descentralização do serviço público.

Concluimos que há a possibilidade de utilizarmos a descentralização para que a prestação do serviço público de segurança seja executada por particular mais especializado e qualificado para tal ato, beneficiando toda a população, bem como a própria máquina pública, uma vez que transferir o serviço para terceiros desafoga a mesma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito administrativo descomplicado**. 16ª Ed. São Paulo: Método, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2ª. Ed. São Paulo: Forense, 2013.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. **Decreto 9.288/2018**. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. **Lei 5.172/1966** - Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em: 05 mar. 2018.

_____. **Lei 8.987/1995** - Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 02 abr. 2018.

_____. **Ministério da Justiça e Segurança Pública: Conceitos Básicos**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-de-seguranca-1/conceitos-basicos>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.164/SP**, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Diário da Justiça, Seção I, 17 novembro, 1995, p. 39.206. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo53.htm#MS22164>. Acesso em: 09 mar. 2018.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; MINGARDI, Guaracy. Estado, Polícias e Segurança Pública no Brasil. **Revista Direito FGV**, v. 12, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BULOS. Uadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAETANO, Camilo. Único presídio privado brasileiro que segue modelo americano nunca teve rebelião. **ILISP**. 12 jan. 2017. Disponível em: <http://www.ilisp.org/noticias/unico-presidio-privado-brasileiro-que-segue-modelo-americano-nunca-teve-rebeliao-assista/>. Acesso em: 17 abr. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral de Estado**. 31ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Direito administrativo**. 23ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Direito administrativo**. 29ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

_____. **Parceiras na Administração Pública**. 11ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DICIO. **Dicionário Online de Português**, definições e significados de mais de 400 mil palavras. Todas as palavras de A a Z. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/>. Acesso em: 13 mar. 2018.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 16ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Direito administrativo**. 17ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JOÃO XXIII, Papa. **Carta Encíclica *Pacem in Terris***. Sobre a paz de todos os povos. São Paulo: Paulinas, 1963.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

LENZA. Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MALUF. Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 31ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENEZES. Aderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8ª Ed. São Paulo: Forense, 2002

MORAIS. Alexandre de. **Direito constitucional**. 13ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª Ed. São Paulo: Forense, 2014.

SACHHETTA, Paula. Como funciona o primeiro presídio privado do Brasil. **Pragmatismo Político**, 26 fev. 2016. Disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2016/02/como-funciona-o-primeiro-presidio-privado-do-brasil.html>. Acesso em 17 abr. 2018.

SANTOS, Bruno. Rebelião em presídio termina com sete feridos e cinco mortos no Pará. **Folha de São Paulo**, 11 abr. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/04/rebeliao-em-presidio-termina-com-sete-feridos-e-cinco-mortos-no-para.shtml>. Acesso em 17 abr. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.