



FACULDADE PARAÍSO DO CEARÁ - FAP

Curso de Direito

Marcelo Alves Batista dos Santos

GUARDA MUNICIPAL E A SEGURANÇA PÚBLICA

Juazeiro do Norte-CE

2012

Marcelo Alves Batista dos Santos

GUARDA MUNICIPAL E A SEGURANÇA PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Direito da Faculdade Paraíso do Ceará - FAP, como pré requisito à obtenção do título de Graduado em Direito.

Orientador: Prof. Espc. Shakespeare Teixeira Andrade

Juazeiro do Norte-CE

2012

Marcelo Alves Batista dos Santos

GUARDA MUNICIPAL E A SEGURANÇA PÚBLICA

BANCA EXAMINADORA

Prof. Espc. Shakespeare Teixeira Andrade
Orientador

Prof. Espc. Marcos Vinicius
Avaliador

Prof. Espc. Luis Tenório de Brito
Avaliador

Apresentado em: 13/ 12 / 2012.

Nota: 9,0.

Prof. Espc. Giácomo Tenório Farias
Coordenador do Curso

Juazeiro do Norte-CE

2012

Dedico a Deus e aos meus pais, meus irmãos e minha namorada pela ajuda constante e a participação efetiva em minha vida pessoal e acadêmica.

Agradeço a todos que direto e indiretamente contribuíram para minha formação, em especial ao meu Orientador, o Prof. Shakespeare Teixeira Andrade, pela paciência e pela dedicação, aos meus colegas de trabalho e por fim, a minha eterna Faculdade Paraíso do Ceará (FAP).

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo precípua analisar a legitimidade de atuação da Guarda Municipal como ente do sistema de segurança pública na esfera municipal. Inicialmente, a fim de situar o leitor, apresentaremos uma abordagem dos principais conceitos que norteiam o tema. Num segundo momento, abordaremos o sistema de segurança pública, notoriamente definindo as missões de cada ente (polícia) que compõe este sistema. As Guardas Municipais serão objeto de estudo no terceiro momento, no qual destacaremos o seu histórico, as suas funções e o papel destas instituições no sistema de segurança pública. A elaboração deste trabalho foi através de pesquisa bibliográfica e documental, sendo utilizadas doutrinas, legislação, jurisprudência e também a coleta de informações em bancos de dados. Como método de procedimento foi utilizado o dedutivo, partindo-se do argumento geral que funcionou como uma premissa maior, para um argumento particular que funcionou como premissa menor até a conclusão. Analisando o universo que envolve a Guarda Municipal, trabalhamos essa premissa maior, atingindo o resultado específico relativo à sua legitimidade em suas atribuições. Com o estudo realizado, ficou nítida a real legitimidade da Guarda Municipal, não se limitando somente ao instituído no artigo 144, §8º, da Constituição Federal, que se refere à proteção de bens, serviços e instalações, que por si só já são bastante amplos, conforme a interpretação dada ao texto legal. Sua atuação é muito mais ampla, sejam ostensivamente nas ruas, no trânsito, na proteção do meio ambiente, no reordenamento dos espaços públicos e na proteção as garantias dos direitos fundamentais aos cidadãos. Os Guardas Municipais dotados de poder de polícia, uniformizados, com a possibilidade de estarem armados, são agentes importantes na esfera da segurança pública, dentro da sua municipalidade.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Segurança Pública. Constitucionalidade. Proteção de Bens.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Apud.	Citado por.
Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
CTN	Código Tributário Nacional
DETRAN	Departamento de Trânsito
GCM	Guarda Civil Municipal
GM	Guarda Municipal
IGPM	Inspetoria Geral das Polícias Militares
JARI	Junta Administrativa de Recursos de Infrações
ME	Margem Esquerda
PF	Polícia Federal
PM	Polícia Militar
RE	Recurso Extraordinário
RESP	Recurso Especial
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SINARM	Sistema Nacional de Armas
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	10
1 A SEGURANÇA E A SOCIABILIDADE HARMÔNICA.....	11
1.1.Segurança e sua Base Conceitual.....	12
1..2 Um olhar Histórico Sobre a Segurança.....	13
1..3 Espécies de Segurança e Sua Funcionalidade.....	14
1.3.1 Segurança Privada.....	14
1.3 2 Segurança Pública.....	15
1.3.2.1Forças Armadas.....	17
1.3.2.2 Das Policias Civil, Militar e Federal.....	19
1.3.2.3 Das Guardas Municipais.....	21
1.4 Da Classificação.....	23
1.4.1 Ostensiva.....	23
1.4.2 Preventiva.....	24
2 DO PODER DE POLICIA SUA NECESSIDADE E EFETIVIDADE	25
2.1 Da Legitimidade.....	25
2.2 Do Ente Institucionalizado e Suas Atribuições.....	26
2.3 O Poder de Policia e seu Papel á manutença da Ordem Pública.....	27
2.4 Análise da Questão do Poder de Policia e sua Legalidade no Trabalho das Guardas Municipais.....	28
2.5 A Guarda Municipal e Suas Atribuições.....	30
2.5.1 Analise Extensiva e Não Literal da Proteção de Bens, Serviços e Instalações Atribuídos ás Guardas Municipais.....	30
2.5.2 Bens Públicos.....	30
2.5.3 Bens de Uso Comum do Povo.....	33
2.5.4 Bens de Uso Especial.....	35
2.5.5 Bens de Uso Dominical.....	36
2.5.6 Instalações Públicas.....	36
2.6 Serviços Públicos.....	37
3 DA GUARDA MUNICIPAL COMO ELEMENTO GARANTIDOR DA ORDEM PÚBLICA.....	40
3.1 Da Definição e Aspectos Históricos da Guarda Municipal.....	41
3.2. Da Funcionalidade e o Poder de Policia Incidente.....	42
3.3.1 Guardas Municipais e Prisão em Flagrante.....	43

3.3.2 Verificar os Dispositivos Legais que Regulamentam o Porte de Arma nas Guardas Municipais.....	48
3.4 A Ação dos Municípios na Segurança Pública.....	50
CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	61

APRESENTAÇÃO

A crescente onda de violência nos Municípios brasileiros provocada pelo consumismo exacerbado, desemprego, falta de qualificação necessária aos trabalhadores, estimulando na nossa sociedade desigualdades sociais, exigem uma melhor resposta do aparato estatal, que tem o dever de reprimir a violência e exercer o controle da ordem social conforme o conteúdo da Carta Constitucional.

Pela insuficiência dos estados membros e da União em cuidar sozinhos da Segurança Pública, se faz necessária à participação dos Municípios através das Guardas Municipais dispostas no artigo 144 §8 da Constituição Federal.

A discussão a respeito das atribuições da Guarda Municipal vem acontecendo diante das esferas judiciais devido a sua criação ser facultativa na Carta Magna, além da já mencionada proteção aos Bens, Serviços e Instalações Públicas. Todavia a Constituição Republicana confere aos municípios a faculdade de legislar sobre assuntos de interesse local.

Para justificar tal problemática é que se faz necessário o seguinte trabalho, objetivando um aprofundamento no estudo sobre o quanto a Guarda Municipal pode contribuir para a segurança pública e a participação Municipal nesse mister.

O interesse no assunto em tela surgiu em virtude deste pesquisador fazer parte dos quadros da Guarda Municipal de Juazeiro do Norte no Ceará por mais de 10 anos, presenciar a atuação da Guarda Municipal e ler frequentemente matérias jornalísticas sobre a inconstitucionalidade de atuação dessa instituição, ou seu caráter meramente patrimonial.

Por isso o objetivo deste trabalho é após análise de funções e da estrutura desse órgão dentro do sistema de segurança pública, detalhar o real papel da Guarda Municipal, respeitando a legalidade.

Como forma de atingir os objetivos, faremos uso de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando publicações dos estudiosos e profissionais da área acerca do tema, e realizando consultas em doutrinas, legislação, jurisprudência e busca em banco de dados.

O método de procedimento utilizado será o dedutivo, partindo-se de uma análise geral do universo que envolve a Guarda Municipal até chegar a um resultado específico quanto à legitimidade em suas atribuições.

O estudo tem início com uma análise histórica sobre a segurança e a sociabilidade harmônica.

1 A SEGURANÇA E SOCIABILIDADE HARMONICA

A sociedade é de início um grupo de pessoas organizadas em determinado território, regidas por leis ou regulamentos próprios. Tal conceito é similar ao conceito de povo, numa concepção mais lata, referindo-se apenas ao fato básico da associação humana, com o termo sendo utilizado para incluir todas as espécies e todos os graus de relações estabelecidas pelos homens, sejam organizadas, ou não organizadas, diretas ou indiretas, conscientes ou inconscientes, antagônicas ou cooperativas (CHINOY, 2011).

Para o mesmo autor relação social baseia-se no fato de que o comportamento humano está orientado de inúmeras maneiras para outras pessoas. A partilha de opiniões, valores, crenças e costumes comuns, interagindo uns com os outros, modelando seu comportamento pelo comportamento dos demais e das perspectivas alheias.

Quando os indivíduos que compõem essa sociedade se comportam de tal maneira a perturbar a convivência dessa classe social desrespeitando as normas ou costumes peculiares a esse grupo de pessoas tornam-se indesejáveis, ou passíveis de sanção por parte do aparelho de controle estatal que tem a função de manter a ordem, ou harmonia dessa sociedade.

Harmonia essa, que tende a ser mantida pelo estado, como o sustentáculo da já conhecida teoria do Contrato social, descrita por Rousseau, segundo Paulo Bonavides (1962, p 25):

[...] No início, Rousseau questiona porque o homem vive em sociedade e porque se priva de sua liberdade. Vê num rei e seu povo, o senhor e seu escravo, pois o interesse de um só homem será sempre o interesse privado. Os homens para se conservarem, se agregam e formam um conjunto de forças com único objetivo No contrato social, os bens são protegidos e a pessoa, unindo-se às outras, obedece a si mesma, conservando a liberdade. O pacto social pode ser definido quando "cada um de nós coloca sua pessoa e sua potência sob a direção suprema da vontade geral". Rousseau diz que a liberdade está inerente na lei livremente aceita. "Seguir o impulso de alguém é escravidão, mas obedecer uma lei auto-imposta é liberdade". Considera a liberdade um direito e um dever ao mesmo tempo. A liberdade lhes pertence e renunciar a ela é renunciar à própria qualidade de homem.

Essa liberdade de seguir as Leis, deve ser mantida quando acontecer o contrário, para a continuidade do sistema de sociedade. Ai é que entra em cena o sistema de segurança para proteger uma comunidade de uma ameaça externa ou até mesmo interna.

1.1 Segurança e sua Base Conceitual

A segurança é uma necessidade inerente a natureza humana. Trata-se de um anseio pessoal, em virtude de todo ser humano necessitar se sentir seguro desde o nascimento, e na sociedade, daí a sua condição de a segurança ser imprescindível ao ser humano.

A enciclopédia virtual classifica segurança como sendo a percepção de se estar protegido de riscos ou perdas. Já para Eduardo José Félix de Oliveira (1998, p. 20), a segurança é:

[...]um sentimento, individual ou coletivo, de contenção de riscos de toda ordem, que propicia ao ser humano a tranquilidade fundamental para produzir, descansar, divertir-se, enfim, viver a plenitude da vida, sem receio de perigo iminente ou potencial a preocupá-lo.

Por isso é inevitável negar que a segurança esta ligada ao bem estar social, que por sua vez é a maior procura do homem. Em tal sentido se faz pertinente descrever os ensinamentos de Marcineiro, (2005, p. 89),

[...] Segurança é, paradoxalmente, uma situação, uma sensação, mais lembrada no momento em que falta. A insegurança debilita física e psicologicamente o homem, produzindo reflexos individuais e sociais. Com o fenômeno da globalização, a segurança deixa de possuir características regionais para assumir aspectos ilimitados, não respeitando fronteiras, culturas ou camadas sociais. A segurança é o produto resultante de um estado de tranquilidade e bem comum, onde não haja perigo a pessoas e bens.

Portanto segurança não pode ser medida por se tratar também de uma sensação baseada na tranquilidade das pessoas, e que pode variar sofrendo a influencia de fatores como local, horário, ou condição financeira.

1.2 Um Olhar Histórico Sobre a Segurança

A segurança passou a existir numa relação intrínseca com as cidades, pois a partir do momento em que os indivíduos eram incapazes de cuidar de si mesmos, se juntaram para a obtenção da proteção estatal num todo, inclusive no que tange a sua própria segurança.

A sensação de insegurança, ou o querer de se sentir seguro é inerente ao ser humano pelo seu instinto de preservação conforme a definição de Paulo Sette Câmara, (1999, p. 1):

[...] Segurança é um sentimento. Resulta da percepção de estímulos através dos sentidos que, levados ao cérebro, se transformam em sensação e esta, por sua vez, sinaliza um estado de espírito. Assim, um alerta é sempre disparado ao ouvir um som assustador, ao perceber um odor de queimado, ao degustar algo desagradável, ao avistar uma situação arriscada ou tatear um objeto desconhecido. Daí sentir-se inseguro, desprotegido, sujeito a situações de risco pessoal ou de perigo, real ou imaginário.

A segurança tem reflexo na vida das pessoas, inclusive com repercussão na saúde, devido a sensação de intranquilidade gerada pela falta de proteção de seus entes ou bens ser capaz de danos muitas vezes irreversíveis na vida dos indivíduos.

Em acordo com tal posicionamento De Plácido e Silva,(art, 2003), leciona que:

Segurança: derivado de segura exprime, gramaticalmente, a ação e efeito de tornar seguro, ou de assegurar e garantir alguma coisa. Assim, segurança indica o sentido de tornar a coisa livre de perigos, de incertezas. Tem o mesmo sentido de seguridade que é a qualidade, a condição de estar seguro, livre de perigos e riscos, de estar afastado de danos ou prejuízos eventuais

Ao longo do tempo a proteção dada pelo estado a segurança dos cidadãos não se restringiu só a propriedade e a integridade das pessoas, mais evoluiu também para a garantia dos demais direitos e garantias individuais.

1.3 Espécies de Segurança e sua Funcionalidade

Para melhor compreensão do fenômeno da segurança, vamos conceituar segurança pública, privada e dentro dos ramos da segurança pública, vamos descrever o papel das forças armadas e por conseguinte das policias civil, militar e federal, além de conceituar as Guardas.

1.3.1 Segurança Privada

A segurança privada é o ramo de atividade que tem por objetivo a proteção de patrimônios ou de pessoas. Enquanto a segurança pública, que suscitaremos a seguir é dever do Estado, a segurança privada é uma faculdade de proteger a si, sua família, seus empregados, seus bens e etc, nos limites permitidos pela Lei.

As atividades de segurança privada no Brasil são de responsabilidade do Ministério da Justiça e são fiscalizadas pelo Departamento de Policia Federal e são reguladas pela Lei 7.102/1983, pelo Decreto 89.056/1993 e pela Portaria 387/2006 da DG/DPF.

Segundo a Portaria 387/2006 são consideradas atividades de segurança privada:

- I - vigilância patrimonial – atividade exercida dentro dos limites dos estabelecimentos, urbanos ou rurais, públicos ou privados, com a finalidade de garantir a incolumidade física das pessoas e a integridade do patrimônio no local, ou nos eventos sociais;
- II - transporte de valores – atividade de transporte de numerário, bens ou valores, mediante a utilização de veículos, comuns ou especiais;
- III - escolta armada – atividade que visa garantir o transporte de qualquer tipo de carga ou de valores, incluindo o retorno da guarnição com o respectivo armamento e demais equipamentos, com os pernoites estritamente necessários;
- IV - segurança pessoal – atividade de vigilância exercida com a finalidade de garantir a incolumidade física de pessoas, incluindo o retorno do vigilante com o respectivo armamento e demais equipamentos, com os pernoites estritamente necessários;
- V - curso de formação – atividade de formação, especialização e reciclagem dos vigilantes.

Esse tipo de segurança cresce a cada dia em decorrência da ineficiência dos serviços de Segurança Pública, no qual falaremos a seguir.

1.3.2 Segurança Pública

A segurança pública é aquela fornecida pelo Estado aos indivíduos que o compõem e são incapazes de prover essa segurança sozinhos. Esta segurança é um processo (ou seja, uma sequencia contínua de fatos ou operações que apresentam certa unidade ou que se reproduzem com certa regularidade), que compartilha uma visão focada em componentes preventivos, repressivos, judiciais, saúde e sociais. É um processo sistêmico, pela necessidade da integração de um conjunto de conhecimentos e ferramentas estatais que devem interagir a mesma visão, compromissos e objetivos. Deve ser também otimizado, pois depende de decisões rápidas, medidas saneadoras e resultados imediatos

Dentre todas as garantias que um estado deve dar aos seus habitantes, nenhum é mais antigo e talvez tão importante quanto a segurança pública, senão vejamos a opinião de Theodomiro Dias Neto, (2000, p. 12):

Não há tema capaz de exercer tanto fascínio e polarização quanto a segurança pública. Paradoxalmente, não há tema mais deturpado e incompreendido. Tentativas de ser repensado a partir de óticas diversas são rejeitadas pela lógica imediatista dos calendários eleitorais ou dos índices de audiência.

A segurança pública não é só dever estatal, mas sim uma responsabilidade de todos. Suas atribuições foram divididas na Constituição Cidadã de 1988 entre as forças armadas e as policias. Então adentraremos as atribuições de cada instituição incumbida de zelar por essa segurança pública.

O sistema de segurança pública é definido no artigo 144 da Constituição Federal, que dispõe sobre os órgãos de segurança publica e dispõe sobre as atribuições de cada um senão vejamos: “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 [...]”

Conforme a descrição contida na carta Magna a segurança pública é dever do estado, com a atribuição as policias Militares e Civis a responsabilidade pelo policiamento ostensivo, preservação da ordem pública e funções de policia judiciária e apuração de infrações penais respectivamente também dispostas no artigo 144, §5º da CRFB, em que reza: às policias civis “[...] funções de policia

judiciária e apuração de infrações penais, exceto as militares. As policias militares cabem a policia ostensiva e a preservação da ordem pública [...]”.

A questão que se levanta na definição do dever estatal a segurança pública e suas atribuições ao estado seria, em um sentido amplo, ou estado em sentido restrito.

Isso em virtude do mesmo texto legal, trazer competências de policiamento á ser atribuídas também as policias federal, rodoviária federal e ferroviária federal respectivamente. Daí um segundo questionamento vem à baila com a afirmação de que seria a segurança pública dever do estado nas três esferas União, Estados e Municípios e não somente os estados membros.

No §7º faculta-se a Lei ordinária a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência das suas atividades. Tal dispositivo visando regular normas voltadas a fardamento, códigos de conduta, métodos de trabalho, etc.

No mesmo artigo, mais precisamente no parágrafo 8º encontramos as Guardas Municipais que podem ser constituídas através dos Municípios com a função de proteção aos Bens, serviços e instalações Municipais conforme dispuser a Lei.

Parte importante no caput do artigo 144 da Carta Magna de 1988, também dispõe que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos.

O direito a segurança já estava positivado como um direito social no artigo 6º da nossa Constituição como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança entre outros.

A responsabilidade de todos contida no mesmo dispositivo, diz respeito à participação dos cidadãos na contribuição com a segurança pública, denunciando os delitos de que tenham conhecimento, discutindo as melhores soluções a criminalidade e a prevenção da violência através dos Conselhos Comunitários com a discussão a problemas atinentes a cada localidade, cidade ou bairro.

O direito de defesa da sociedade também é conferido ao cidadão em última instancia na legislação ordinária, através do Decreto Lei nº 3.689 de 03 de outubro de 1941(Código de Processo Penal), mais precisamente em seu artigo 301 quando para cessar a pratica de uma infração criminosa um cidadão pode deter o infrator que esta cometendo o delito no estado de flagrante, conforme exposto no

artigo 301 CPP. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja em flagrante delito.

A situação de flagrante delito na qual as autoridades não investidas da tutela estatal do poder de polícia, podem atuar está delimitada no artigo 302 da mesma Lei como sendo aquela que:

Considera-se em flagrante delito quem: I- Está cometendo a infração penal; II-Acaba de comete-lá; III - É perseguido, logo após pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir seu autor da infração; IV- é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis, que façam presumir ser ele autor da infração

Todos os questionamentos e apontamentos feitos acima serão aprofundados neste trabalho, mais inicialmente começaremos o trabalho com a relação dos Municípios e a Segurança Pública, com a consulta nos dispositivos previstos no texto legal pátrio, e a consulta às obras de grandes doutrinadores nacionais.

Há de salientar ainda que o modelo de Segurança Pública atualmente usado no Brasil é o modelo centralizado, parecido com o modelo Frances, ademais o nosso policiamento ainda tem resquícios do regime militar, devido as nossas policias ainda terem disciplina e hierarquia militares, caminhando na contramão do Estado Democrático de Direito, e de outros países onde as policias são exclusivamente reguladas pelo regime civil, e muitas vezes tem além do controle interno apurado pelos órgãos correcionais tem também o controle externo exercido pela própria sociedade local buscando evitar eventuais excessos ocorridos por estes profissionais da Segurança Pública.

Faremos uma analise mais aprofundada sobre cada um dos membros existentes no sistema de segurança pública começando pelas forças armadas.

1.3.2.1 Das Forças Armadas

As Forças Armadas estão previstas na Constituição Federal no caput do artigo 142, e tem a função primordial de proteger a segurança nacional contra as ameaças a defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais conforme descrito a seguir:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se á defesa da Pátria, á garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem

Segundo a Lei Complementar nº 97/ 99 que define as atribuições do Exército Marinha e Aeronáutica as funções subsidiárias do Exército, da Marinha e da Aeronáutica são as seguintes:

Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.

Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:
I - orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;

II - prover a segurança da navegação aquaviária;

III - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;

IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "Autoridade Marítima", para esse fim.

Art. 18. Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares:

I-orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil;

II - prover a segurança da navegação aérea;

III - contribuir para a formação e condução de Política Aeroespacial Nacional;

IV - estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;

V - operar o Correio Aéreo Nacional.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "Autoridade Aeronáutica", para esse fim.

Uma função de essencial importância para as Forças Armadas é a defesa aos inimigos externos, apesar de o Brasil ter boas relações com os demais países e aparentemente não sofrer ataques contra a soberania nacional.

A instituição que na pratica se faz responsável pela manutenção da ordem nas ruas brasileiras são as Policia Militares, Civis e Federais com maior detalhamento falaremos nela a seguir.

1.3.3.2 Das policias: civil, militar e federal

Em pesquisa sobre o histórico da Polícia Civil no Estado do Ceará temos as seguintes informações no site do Governo do Estado do Ceará, na página referente a história da Polícia Civil do nosso Estado, onde sua origem remonta a transmigração da Corte Lusa para o Brasil, no início do Século XIX, com a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte, por ato alvará do Príncipe Regente Dom João, em 10/5/1808;

Em sequência ao processo evolutivo, e com o advento da Lei nº 261 de 03/12/1841, ficou estabelecido que por nomeação do imperador ou dos presidentes de Províncias, Delegados e Subdelegados passariam suas atividades, sob a chancela direta do Chefe de Polícia, cargo esse exercido por um Juiz de Direito.

Em 1890, Com a edição do Decreto nº 1, do Governo Provisório da Republica, o estado foi autorizado a legislar sobre matéria policial. Em 1916 foram criados os cargos de Chefe de Polícia, Delegado Regional e de Delegado Sub regional. Em 1928, foi criada a Secretaria de Polícia e Segurança Pública;

Já em 1969, foi publicado o primeiro Estatuto da Polícia Civil de Carreira do Estado do Ceará; Com a Lei nº 12.691/97, a Polícia Civil fica vinculada operacionalmente, à Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, e passa a integrar a estrutura organizacional da Governadoria. Com o advento da Lei nº 13.297/2003, sua denominação foi modificada para Superintendência da Polícia Civil.

Ainda segundo informações do site do governo do Estado são atribuições da Polícia Civil do Ceará,

Exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária estadual visando a apuração das infrações penais e de sua autoria, através do inquérito policial e de outros procedimentos de sua competência;
Resguardar a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País;
Resguardar a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País;
Requisitar exames periciais, para comprovação da materialidade das infrações penais e de sua autoria;
Exercer a prevenção criminal especializada;
Planejar, coordenar, executar, a orientação técnica e o controle das atividades policiais, administrativas e financeiras;
Colaborar com a Justiça Criminal, fornecendo as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos criminais e a promoção das

diligências requisitadas pelas autoridades judiciárias e pelos representantes do Ministério Público;
Cumprir mandados de prisão;
Atuar harmonicamente com órgãos congêneres federais e de outras Unidades da Federação, objetivando manter intercâmbio de interesse policial para apuração das infrações penais;
Exercer as atividades procedimentais relativas a menores, nos termos da legislação especial;
Promover a integração com a comunidade

As competências da Polícia Civil dispostas acima são subsidiárias, mas a sua atribuição é primária que é basicamente de Polícia Judiciária, investigando os ilícitos penais e atuando após a ocorrência dos delitos está prevista na Constituição da República no artigo 144, §4º.

Tarefa parecida com a Polícia Civil, mais organizada no âmbito federal, tem a Polícia Federal função de polícia judiciária, devendo reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes, apurar infrações contra ordem política e social em detrimentos de bens, serviços e interesses da União, assim como suas entidades autárquicas ou empresas públicas, além do descaminho, previstos no artigo 144, §1º, incisos I,II,III,IV.

No site institucional a Polícia Federal tem o seu histórico e as seguintes atribuições: definidas pela Lei nº10.446 de 2002:

Art. 1º Na forma do inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição, quando houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme, poderá o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, sem prejuízo da responsabilidade dos órgãos de segurança pública arrolados no art. 144 da Constituição Federal, em especial das Polícias Militares e Cíveis dos Estados, proceder à investigação, dentre outras, das seguintes infrações penais:

I-sequestro, cárcere privado e extorsão mediante sequestro (arts. 148 e 159 do Código Penal), se o agente foi impelido por motivação política ou quando praticado em razão da função pública exercida pela vítima; II – formação de cartel (incisos I, a, II, III e VII do art. 4º da Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990);

III-relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais de que seja parte;

IV-furto, roubo ou receptação de cargas, inclusive bens e valores, transportadas em operação interestadual ou internacional, quando houver indícios da atuação de quadrilha ou bando em mais de um Estado da Federação. Parágrafo único. Atendidos os pressupostos do caput, o Departamento de Polícia Federal procederá à apuração de outros casos, desde que tal providência seja autorizada ou determinada pelo Ministro de Estado da Justiça.

A responsável pela manutenção da ordem pública e pelo policiamento ostensivo em nível estadual é a polícia militar, conforme o artigo 144, §5º da

Constituição Cidadã de 1988, com a função de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública.

Com relação o sua história, crescimento e evolução o Instituto Histórico da PMCE nos informa as atribuições pertinentes a Policia Militar do Estado:

[...]Art. 3o Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

[...]Art. 4o As Polícias Militares, integradas nas atividades de segurança pública dos Estados e Territórios e do Distrito Federal, para fins de emprego nas ações de manutenção da Ordem Pública, ficam sujeitas à vinculação, orientação, planejamento e controle operacional do órgão responsável pela Segurança Pública, sem prejuízo da subordinação administrativa ao respectivo Governador.

É possível notar que a história da Policia Militar cearense é centenária, mais o atual sistema de policiamento militarizado, baseado na hierarquia e disciplina, rígidas vem sendo cada vez mais questionado pela população e por integrantes da própria corporação, não só no Estado do Ceará, mais em todo Brasil.

1.3.3.3-Das guardas municipais

Após abordar as demais instituições de Segurança Pública adentramos nas atribuições e contribuições que a Guarda Municipal pode trazer a sociedade. Para aprofundar tal estudo dividimos em três níveis. Guarda Municipal no Brasil, no Ceará e em Juazeiro do Norte.

De inicio temos a passagem de Adriana Resende, (2008, p. 10), Sobre as Guardas Municipais:

[...] Permanentes, nova denominação da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, subordinada ao Ministro da Justiça e ao Comandante da Guarda Nacional.

As patrulhas de permanentes deveriam circular dia e noite a pé ou a cavalo, 'com o seu dever sem exceção de pessoa alguma', sendo 'com todos prudentes, circunspectos, guardando aquela civilidade e respeito devido aos

direitos do cidadão'; estavam, porém autorizados a usar 'a força necessária' contra todos os que resistissem a 'ser presos, apalpados e observados'.

A atuação do Corpo de Guardas Municipais Permanentes desde a sua criação foi motivo de destaque, conforme citação do Ex-Regente Feijó, que em 1839 dirigiu-se ao Senado, afirmando: 'Lembrarei ao Senado que, entre os poucos serviços que fiz em 1831 e 1832, ainda hoje dou muita importância à criação do Corpo Municipal Permanente; fui tão feliz na organização que dei, acertei tanto nas escolhas dos oficiais, que até hoje é esse corpo o modelo da obediência e disciplina, e a quem se deve a paz e a tranquilidade de que goza esta corte'.

Esta corporação teve em seus quadros vultos nacionais que souberam conduzi-la honrosamente, tendo como destaque o Major Luís Alves de Lima e Silva - 'Duque de Caxias', que foi nomeado Comandante do Corpo de Guardas Municipais Permanentes, em 18 de outubro de 1832.

Ao ser promovido a Coronel, passou o Comando, onde ao se despedir dos seus subordinados fez a seguinte afirmação: 'Camaradas! Nomeado presidente e comandante das Armas da Província do Maranhão, vos venho deixar, e não é sem saudades que o faço: o vosso comandante e companheiro por mais de oito anos, eu fui testemunha de vossa ilibada conduta e bons serviços prestados à pátria, não só mantendo o sossego público desta grande capital, como voando voluntariamente a todos os pontos do Império, onde o governo imperial tem precisado de nossos serviços [...]. Quartel de Barbonos, 20/12/39. Luís Alves de Lima e Silva'.

Esse Corpo, que se desdobrava entre o policiamento da cidade e a participação em movimentos armados ocorridos nos demais pontos do território brasileiro, a que se refere Lima e Silva, é a atual Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, que atuava no âmbito municipal do Município da Corte.

A história das Guardas Municipais acaba se confundindo com a própria história da Nação, ao longo desses últimos duzentos anos. Em diversos momentos essa 'força armada' se destacou vindo a dar origem a novas instituições de acordo com o momento político vigente. Dado a missão principal de promover o bem social, essa corporação esteve desde os primórdios diretamente vinculada à sua comunidade, sendo um reflexo dos anseios dessa população cidadina.¹ **(grifo no original)**.

As Guardas Municipais segundo o Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE em 2009 já faziam parte de 865 municípios de um total de 5.565 Municípios do nosso país. São 59 corporações existentes na região Norte, 16 no Centro-Oeste, 56 na região Sul, 318 no Sudeste e 416 Guardas Municipais no Nordeste.

A prevalência dessas instituições no Nordeste chama atenção pelo fato dos gestores de Municípios brasileiros verem a Segurança como função do Estado, e as cidades nordestinas serem as mais castigadas pela falta de recurso.

A pesquisa também levantou as atuações das instituições Guardas Municipais por região do Brasil, e no Nordeste os dados foram os seguintes:

Das 416 Guardas Municipais existentes no Nordeste, 184 afirmaram que fazem segurança ou proteção do prefeito ou outra autoridades. Já 264 afirmaram

que fazem ronda escolar. Enquanto 387 afirmaram que realizam a proteção de bens, serviços e instalações do Município.

Outras 141 Guardas Nordestinas informaram que tem posto de Guarda. Enquanto 222 realizam patrulhamento a pé, motorizado ou montado, 134 realizam atividades de Defesa Civil, 91 realizam atendimento a ocorrências policiais. Cerca de 91 realizam ações de cunho ambiental. Cerca de 203 auxiliam no ordenamento do trânsito. Já 138 exercem controle ou fiscalização de ambulantes. Enquanto que 256 auxiliam a Polícia Militar, 153 exercem ações educativas junto a população, 191 auxiliam a Polícia Civil, 243 fazem o patrulhamento de vias públicas, 274 auxiliam ao Público, outras 203 auxiliam ao atendimento do Conselho Tutelar, 320 trabalham na segurança de eventos e comemorações. Enquanto 68 declararam que realizam serviços sócias, como partos, assistência social entre outros, 98 declararam fazer serviços administrativos. Enquanto 93 declararam dar assistência ao judiciário, 99 afirmaram participar de programas sociais voltados a prevenção do crime e da violência e 19 declararam ter outras atribuições.

Ainda segundo o IBGE existia em 2009, cerca de trinta e nove Guardas Municipais existentes no Ceará.

O destaque fica por conta das Guardas Municipais das cidades de Fortaleza, Juazeiro do Norte, Maracanaú e Sobral que possuem uma melhor estrutura com um serviço de natureza preventiva e ostensiva.

1.4-Da Classificação

As Guardas Municipais são classificadas como instituições de Segurança Pública, voltadas a proteção de Bens, Serviços e Instalações, exercem a Segurança Comunitária e são uniformizadas, armadas ou não, de caráter ostensivo e preventivo.

1.4.1 Ostensiva

A Ostensividade é aquilo que pode ser notado, em especial no caso dos agentes de segurança pública, é a presença visível desses profissionais devidamente caracterizados, através de fardamento e viaturas num local próximo a

determinada comunidade ou grupo de pessoas. Baseado nisso podemos compreender que o Policiamento Ostensivo é uma modalidade de exercício de uma atividade de segurança desenvolvida estrategicamente, que ocorre com visibilidade ao contrário do policiamento velado. Sua característica principal é a caracterização de viaturas, uniformes e distintivos da fácil identificação dos agentes por parte da população. A atividade policial consiste em fiscalização de comportamentos e atividades, assim como a manutenção ou regulação da ordem pública, fundada na repressão de crimes, contravenções, infrações de trânsito e cumprimento da legislação, através da presença policial desestimulando a prática das infrações. A presença no policiamento ostensivo pode ter várias modalidades como, por exemplo: a pé, motorizado (veículos 2 ou 4 rodas), de bicicleta, com cães, metropolitano ou em áreas rurais, lacustre, marítimo, aéreo, turístico.

1.4.2 Preventiva

Segurança preventiva é aquela que tem a função de evitar que o delito ocorra. Ela é feita através da presença dos agentes públicos ou privados nos locais de vulnerabilidade e através de ações que possam prevenir que o delito ocorra. Para um melhor entendimento utilizamos o conceito de Alírio Vilas Boas, (2011, p. 3),

A atividade de segurança preventiva pode ser exercida por qualquer cidadão e difere dos encargos exclusivos das polícias. Compõe-se de medidas e iniciativas pessoais assumidas no âmbito ou instância de cada um. A simples sinalização de um local de perigo ou ocorrência demonstra ato de cidadania, humanidade e muita sensibilidade. É mais do que o pleno exercício da prevenção, é a demonstração da vontade de colaborar com a redução da violência no município.

Muitas vezes a prevenção não significa só a ação dos agentes envolvidos na Segurança Pública. O sistema depende de todos os atores envolvidos para que as políticas de prevenção sejam bem sucedidas.

Os conselhos comunitários dos bairros, gestores públicos e população local são de essencial importância na elaboração, implementação e fiscalização das políticas locais de segurança através do controle externo no caso da população e na melhoria dos serviços públicos básicos como saúde, iluminação, educação e infraestrutura dos bairros, nos casos dos gestores.

Após todas essas medidas o Estado deve se impor através do Poder de Policia para o restabelecimento da ordem e a garantia de segurança para sociedade.

2 DO PODER DE POLICIA E SUA NECESSIDADE E EFETIVIDADE

O Poder de Policia é aquele exercido pelo Estado limitando as liberdades individuais em nome do interesse público. Esse poder é exercido pelos mais diversos órgãos da administração, em virtude do aumento da incidência da proteção estatal aos mais variados serviços como meio ambiente, transito, segurança pública, urbanismo, vigilância sanitária, podendo ainda ser preventivo ou repressivo.

O primeiro seria antes da postura não permitida na legislação ser praticada, já o segundo acontece em caráter sancionatório ou para reparar alguma conduta ou dano já praticado. Esse poder se torna efetivo quando um dispositivo legal é violado e o aparato estatal tem que agir coercitivamente, com discricionariedade limitada, em razão da legalidade, para a correção da conduta vedada por Lei se faz infringida.

2.1 Da Legitimidade

Uma análise sobre o poder de policia se mostra pertinente em virtude da sociedade, na sua maioria composta por leigos, questionar o poder de policia conferido as Guardas Municipais para o cumprimento de suas funções cotidianas.

Ao falar em poder de policia surgem questionamentos sobre o que é, e quem tem esse poder de policia, além de questionarem quais os requisitos para seu uso, e se as Guardas Municipais estariam investidas nesse mister.

Em busca de tal legitimação a abordagem inicial é feita no conceito do Poder de Policia exposto no Código Tributário Nacional, mais precisamente no artigo 78, senão vejamos:

Considera-se poder de policia 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 a segurança, higiene, a ordem, aos costumes, a disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, á tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos

Podemos ver a amplitude no Poder de Policia pelo conceito de Osmar Ventris, (2010, p. 58),

O Poder de Policia não é exclusivo dos funcionários públicos com função policial. O Poder de Policia, expressão máxima da soberania do Poder Público, é exercido pelos três Poderes no exercício da Administração de sua competência. Todo funcionário publico legalmente investido no âmbito de sua competência legal, atua em nome do Estado, portanto a sua atuação está revestida pelo Poder do Estado. É o Poder Público em ação mediante a ação do funcionário público. Portanto, Poder de Policia não é exclusivamente da Policia, qualquer que seja.

Para Helly Lopes Meirelles (2007, p. 129),

Poder de Policia é a faculdade que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do poder individual. Segundo ele o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem estar social e a segurança nacional.

2.2- Do Ente Institucionalizado e suas Atribuições

Na cartilha de Atuação Policial na Proteção dos Direitos Humanos de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (SENASP) (2010, p. 17),

Poder de Policia é o mecanismo de frenagem que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por ele, o estado limita os direitos individuais em beneficio do interesse coletivo, restringe a atividade individual que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem estar social.

Baseado nessa amplitude é possível perceber o quanto é vasto a área de atuação das policia, mesmo que os órgãos de controle social não tenham essa nomenclatura, mas com Leis voltadas a garantia do bem estar público e com a obrigação de seguir os princípios da Administração Pública, principalmente a legalidade na sua atuação.

Mais uma vez comprovando a amplitude que o Poder de Policia estatal pode alcançar utilizamos a consulta a Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo *apud* Di Pietro, (2009, p. 238), conforme trecho destacado a seguir:

O Poder Legislativo, no exercício do poder de policia que incumbe ao Estado, cria por lei as chamadas limitações administrativas ao exercício das

liberdades públicas. A Administração Pública no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, regulamenta as Leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas).

Entre tantos contornos atribuídos ao poder de polícia o mais importante e mais visível é o que diz respeito ao restabelecimento da ordem pública, mais comum nas forças da Segurança Pública.

2.3- O Poder de Polícia e seu Papel a Manutença da Ordem Pública

O poder de polícia da ordem pública é exercido pelos órgãos de polícia administrativa. Mais a versão mais adequada para esse esboço explicando sobre o Poder de Polícia e a Ordem Pública, no entanto seria de Alexandrino e Paulo, 2009, pág.238, onde conceitua o poder de polícia, simplesmente como o poder que dispõe a administração pública para condicionar ou restringir o uso de bens e o exercício de direito ou atividades pelo particular, em prol do bem estar da coletividade.

A importância de discutir o Poder de Polícia nessa obra, vem à baila, porque a sociedade discute as atribuições das Guardas Municipais questionando se essas instituições teriam o Poder de Polícia, se fazendo necessário além da conceituação do Poder de Polícia, explicitar se as Guardas estariam investidas desse poder discernindo o Poder de polícia Administrativo do Poder de Polícia de Segurança Pública.

É muito comum ocorrer essa distinção, ou o desmembramento do poder de polícia entre poder de polícia administrativo e poder de polícia judiciário. Segundo expõe Hernan Garcia Vitta, (2010, p. 24), O antigo entendimento sobre rezava que a polícia administrativa seria de caráter preventivo, tendo a função de prevenir todo ato suscetível de conturbar a ordem e a polícia judiciária seria de caráter repressivo, mais em entendimento mais recente o autor assim discorre a respeito do tema:

A polícia judiciária não reprime. Ela intervém para ajudar na repressão resultante da condenação pronunciada por um juiz. Nisso limita-se a sua tarefa. A polícia administrativa previne, sem qualquer dúvida, regulamentando, formulando ordens ou proibições individuais (regulamentos de circulação, interdição de atravessar uma rua, ordem de demolir um edifício ameaçado de ruína). **Mas ela reprime, também empregando a**

força para assegurar o respeito de suas ordens e proibições sem recorrer à intermediação de um juiz. (“grifo nosso”).

Para Celso Antônio Bandeira de Melo, 2011, pág. 853. Policia Administrativa pode se definir como atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conforma-lhe os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

A distinção entre Policia Administrativa e Policia Judiciária seria destrinchada pelo próprio Bandeira de Melo (2011, p. 851), conforme descrição a seguir:

O que efetivamente aparta policia administrativa de policia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais enquanto a segunda se preordena á responsabilização dos violadores da ordem jurídica.

Depois de tal explicação passa a ser ponto pacifico que as policias responsáveis pela manutenção da ordem social são aquelas que tem o cunho de policia administrativa, e devem portanto impedir, e as vezes até reprimir as violações de condutas.

2.4 Analise da Questão do Poder de Policia e sua Legalidade no Trabalho das Guardas Municipais

As Guardas Municipais seriam investidas do poder de policia Administrativa, pois os poderes de Policia Judiciária, ou Policia de Segurança Pública seriam, pelo menos a princípio, função primária das Policias Civis e da Policia Federal. Mas também se faz necessária uma distinção primordial entre os poderes de policia e o poder da policias, e esta diferença é esclarecida na obra de Carlos Braga (1999, p. 57):

[...] o poder da policia inexistente, e seria uma aberração que existisse. Pode a organização policial usar do poder de policia, que pertence á administração pública, para as finalidades que lhe competem: atribuições de policia preventiva- manter a ordem, evitar a infrações penais e garantir a segurança e de policia judiciária apurar as infrações penais não evitadas, investigar e provar os fatos, auxiliando na realização da justiça criminal. Logo poder de policia não é um poder da Polícia Militar.

Após os aprofundamentos a cerca do instituto do Poder de Policia é possível aferir que o Poder de Policia é atribuído pelo Estado a todos os seus agentes que devem legalmente limitar ou disciplinar liberdades individuais em detrimento do interesse público, e os integrantes da Guarda Municipal estão inseridos nesse rol, com as prerrogativas de utilizar esse Poder de Policia para a realização de suas atividades.

Por isso Para a proteção dos bens, serviços e instalações Municipais as Guardas são investidas do poder de Policia com seus atributos característicos como a discricionariedade, a coercibilidade, a auto executoriedade.

Conforme Meirelles *apud* Ventris (2010, p. 59), “[...] o ato de policia é, em principio, discricionário, mas passará a ser vinculado à norma legal que o rege estabelecer o modo e a forma de sua realização”.

Devido às limitações impostas pelo texto legal, os agentes da Guarda Municipal, assim como quaisquer outros agentes públicos, devem zelar pela defesa da Constituição e pela supremacia do interesse público, respeitando os limites do poder de polícia, o que segundo Osmar Ventris (2010, p. 55),

[...] é condicionado à preexistência de autorização legal, explícita ou implícita, que outorgue a determinado órgão ou agente administrativo a faculdade de agir, não podendo, no entanto, ferir as liberdades públicas, ou seja, as faculdades de autodeterminação, individuais e coletivas, declaradas, reconhecidas e garantidas pelo estado

Após a compreensão que as Guardas Municipais são investidas do Poder de Policia Administrativo, devem obedecer à vinculação e legalidade estrita, com discricionariedade restrita no caso concreto e que não existe o Poder de Policia e sim o Poder da Policia, devemos analisar na última parte da obra a relação entre a Guarda Municipal e a Segurança Pública, estudando policiamento Comunitário, a história das Guardas Municipais e a possibilidade dos integrantes dessas instituições atuarem na prevenção e até na repressão de delitos, exemplificando tal participação pelo exemplo da Guarda Municipal de Juazeiro do Norte no Ceará

2.5 Guarda Municipal e Suas Atribuições

Anteriormente já foi abordado os temas relativos a Poder de Policia e a sua conferência aos membros estatais, mais é necessário ir mais a fundo e analisar a função das Guardas Municipais para uma análise sobre o seu papel na Segurança Pública.

As Guardas Municipais foram dispostas na Constituição da República de 1988, mais precisamente no artigo 144, parágrafo §8, como uma organização para proteger Bens, Serviços e Instalações conforme dispuser a Lei.

A investigação a respeito do significado de bens, serviços e instalações deve ser feita individualmente para o entendimento da amplitude do raio de ação em que as Guardas Municipais podem atuar.

Para tanto vale o aprofundamento sobre a interpretação constitucional que é dado para os bens serviços e instalações públicas, principalmente sobre um esforço hermenêutico para que o método usado seja aquele que alcance um melhor resultado.

2.5.1 Analise Extensiva não Literal da Proteção de Bens, Serviços e Instalações atribuídos às Guardas Municipais

Para tanto vamos começar a aprofundar o estudo com o significado dos Bens públicos, quais são e o conceito para entender parte da atuação da Guarda Municipal analisando o significado na doutrina de bens, serviços e instalações públicas. E posteriormente analisaremos o Poder de Policia nos sentidos amplo e restrito para saber sobre a investidura dos Guardas Municipais nesse poder.

2.5.2-Bens Públicos

A Lei (10.406/2002), novo código civil prescreve, em seu artigo que são públicos os bens do domínio nacional, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno: “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

Segundo Sérgio Machado (2009, p. 118), bens públicos são aqueles que estão sob o poder público e possuem utilidade coletiva como as águas, jazidas, subsolo, espaço aéreo, florestas, mangues, e o patrimônio histórico.

Já Maria Di Pietro (2008. p. 630), remonta ao período romano para citar as *res communes* que eram mares, portos, estuários, rios, insuscetíveis de apropriação privada), as *res publicae*, que eram as terras de escravos, de propriedades de todos e subtraídas do comércio jurídico e *res universitatis*, que eram fórum, ruas e praças públicas. O conceito mais resumido e talvez mais didático seja o de Celso Antônio Bandeira de Melo (2011, p103):

Bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados e Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público

[...]

O conjunto de bens públicos forma o domínio público, que inclui tanto bens móveis como bens imóveis.

O Código Civil de 1916 somente enumerava como públicos os bens pertencentes à União, Estados e Municípios, com a clara observância que o novo código de 2002 se adaptou melhor as instituições públicas que surgiram após o código de 1916, os quais a natureza jurídica não estavam bem ajustadas. Uma dúvida importante que surge nesse caso é com relação ao conhecimento se os bens das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista seriam considerados bens públicos. Isso porque se a resposta for afirmativa, também seria competência das Guardas Municipais a proteção desses bens.

O STF entendeu nos Mandados de Segurança nº 23.627 e nº 23.875 que os bens da sociedade,

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ATO DO TCU QUE DETERMINA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DE EMPREGADO DO BANCO DO BRASIL - DISTRIBUIDORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S.A., SUBSIDIÁRIA DO BANCO DO BRASIL, PARA APURAÇÃO DE "PREJUÍZO CAUSADO EM DECORRÊNCIA DE OPERAÇÕES REALIZADAS NO MERCADO FUTURO DE ÍNDICES BOVESPA". ALEGADA INCOMPATIBILIDADE DESSE PROCEDIMENTO COM O REGIME JURÍDICO DA CLT, REGIME AO QUAL ESTÃO SUBMETIDOS OS EMPREGADOS DO BANCO. O PREJUÍZO AO ERÁRIO SERIA INDIRETO, ATINGINDO PRIMEIRO OS ACIONISTAS. O TCU NÃO TEM COMPETÊNCIA PARA JULGAR AS CONTAS DOS ADMINISTRADORES

DE ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO. A PARTICIPAÇÃO MAJORITÁRIA DO ESTADO NA COMPOSIÇÃO DO CAPITAL NÃO TRANSMUDA SEUS BENS EM PÚBLICOS. OS BENS E VALORES QUESTIONADOS NÃO SÃO OS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MAS OS GERIDOS CONSIDERANDO-SE A ATIVIDADE BANCÁRIA POR DEPÓSITOS DETERCEIROS E ADMINISTRADOS PELO BANCO COMERCIALMENTE. ATIVIDADE TÍPICAMENTE PRIVADA, DESENVOLVIDA POR ENTIDADE CUJO CONTROLE ACIONÁRIO É DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE AO IMPETRADO PARA EXIGIR INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL AO IMPETRANTE. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO.

Segundo Marcelo Alexandrino (2009, p. 863), os bens das sociedades de economia mista e das empresas públicas podem ser públicos, variando caso a caso seja a finalidade a prestação de serviços públicos ou se for voltada a atividade econômica, senão vejamos:

[...] em razão do princípio da continuidade do serviço público, os bens das empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos que estivessem sendo diretamente utilizados na prestação de serviço público, seguem parcialmente, o mesmo regime jurídico dos bens públicos, revestindo especialmente as características de impenhorabilidade e não onerabilidade

Em síntese são bens públicos, integralmente sujeitos ao regime jurídico dos bens públicos, somente os bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito público. Os bens das **pessoas jurídicas de direito privado** integrantes da administração pública **não são bens públicos**, mas podem estar parcialmente sujeitos ao regime próprio dos bens públicos, quando estiverem sendo utilizados na prestação de um serviço público.

Em consonância com os pensamentos doutrinários e jurisprudenciais expostos acima, entendemos que a proteção às empresas públicas e sociedades de economia mista não é tarefa a ser atribuída a Guarda Municipal, em virtude do regime jurídico dessas empresas ser o de direito privado, visando inicialmente o lucro, através da disputa com outras empresas do mercado econômico, a não ser que alguma situação nesses locais aconteça em flagrante delito e a Guarda Municipal atue, na qualidade de qualquer do povo, amparada pela Lei Processual Penal. Quanto à classificação, os bens são dispostos no Código Civil de 2002 sob a seguinte forma, mais precisamente no artigo 99 daquela Lei:

Art. 99. CC. São bens públicos:

- I- os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas ruas e praças;
- II- os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento de administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive suas autarquias;
- III- os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Uma observação interessante deve ser feita no parágrafo único deste artigo, em virtude de se considerarem também como bens de uso dominical aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado, conforme descrição do parágrafo único do artigo 99 do Código Civil, *in verbis*: “Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens não pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.”

A importância desse dispositivo é que caso nenhuma lei estabeleça normas especiais sobre os dominicais seu regime jurídico será o de direito privado. Podem ser desafetados.

Essa medida visa facilitar a desapropriação de bens dominicais, mais devemos salientar que esses bens enquanto pertenceram ao poder público, antes da desafetação, ou até mesmo na retomada para o poder público, podem vir a ser objeto de proteção por parte da Guarda Municipal, inclusive na ajuda de cumprimento de reintegrações de posse ou na vigilância, para o impedimento de invasões.

2.5.3 Bens de Uso Comum do Povo

Os bens de uso comum do povo são os mais amplos porque neles estão incluídos os rios, mares, florestas, praças, estradas ruas, mares, como citado por (Meirelles, 2007, pág.495) seriam o todo, os locais abertos à utilização pública adquirem esse caráter de comunidade, de uso coletivo, de fruição própria do povo, sociedade. Em outra passagem (Helly Lopes Meirelles, 2007, pág.495, *apud* Cirne Lima) admite que pode o domínio público definir-se como a forma mais completa de participação de um bem na atividade de administração pública. São os bens de uso

comum, ou do domínio público, o serviço mesmo prestado ao público pela administração, assim como as estradas, ruas e praças.

Para Gonçalves, (2008, pág.270), os bens de uso comum do povo são aqueles que podem ser utilizados por qualquer um do povo, sem formalidades, não perdendo essa característica se o poder público regulamentar seu uso, ou torna-lo oneroso, instituindo cobrança de pedágio como nas rodovias (...)

Os bens públicos de uso comum são aqueles acessíveis a todas as pessoas, mais precisamente os locais abertos à visitação do público com caráter comunitário, de utilização coletiva com a fruição própria do povo. Inalienável ou fora do comércio, com a observância que em determinados casos especiais podem ter a utilização restringida ou impedida, como por exemplo, um fechamento de uma avenida para a realização de obras, ou a interdição de uma praça para a realização de uma manifestação pública.

E nesse ponto relacionado aos bens públicos de uso comum do povo surge um dos pontos dos defensores da atuação da Guarda Municipal. Porque os bens dessa natureza tem utilização ampla, com um número indeterminado de usuários, então é possível imaginar a proteção da Guarda Municipal as ruas, mares, praças, estradas, florestas, parques e outros.

A controvérsia, talvez uma das maiores desse estudo, é que a proteção meramente patrimonial a esses bens de inúmeros frequentadores implicaria numa dissociação da segurança de quem os frequenta, coisa que na prática não é possível, porque tais servidores protegeriam um parque público e não poderiam prestar socorro aos frequentadores de um parque, quando sofrerem um furto, perder uma criança, precisarem de uma informação, ou mesmo necessitar que alguém solicite auxílio médico, não poderiam prestar tal auxílio pela vinculação do Guarda Municipal a função exclusiva de proteção ao patrimônio conforme explicitado por muitos.

Tal pensamento se espalha na ação dos guardiões municipais perante todos os bens de domínio público, porque não é possível imaginar que delitos ocorram, ou a necessidade de auxílio, informações, ou prestação de socorro a transeuntes de uma rua, ou uma praça onde a Guarda esteja presente e mantenha a sua atuação voltada apenas a o local, porque o lugar seria o meio voltado para um fim de garantir lazer, ou trânsito, locomoção, e a Guarda Municipal deve garantir que essa finalidade seja atingida pela população, sem a interferência de terceiros, além

de que a segurança dos frequentadores das praças, ruas, estradas, rios, mares, florestas e outros também é competência daquela em virtude da segurança, da liberdade, ou da vida dos frequentadores sopesar a importância daquele bem no momento em que o Guarda Municipal se encontra de serviço ali, e se defronta primeiramente com o problema.

2.5.4 Bens de Uso Especial

Os bens públicos de uso especial são aqueles que as entidades públicas respectivas destinam aos fins determinados ou aos seus serviços, como terrenos ou edifícios aplicados ao seu funcionamento. Tendo como características ser inalienável e imprescritível como os bens de uso comum do povo e quando não mais se prestam a finalidade a qual se destinam é possível suspender essa condição de inalienabilidade legalmente através de concorrência pública.

Di Pietro, (2008, pag.636), faz uma distinção interessante em sua obra ao explicar, que a expressão uso especial, para designar essa modalidade de bem, não é muito feliz, porque se confunde com outro sentido em que é utilizada, quer no direito estrangeiro, quer no direito brasileiro, para indicar o uso privativo de bem público por particular e também para abranger determinada modalidade de uso comum sujeito a maiores restrições, como pagamento de pedágio e autorização para circulação de veículos especiais.

Para Carlos Roberto Gonçalves, (2008, pág.271), os bens de uso especial são os que se destinam especialmente à execução dos serviços públicos. São os edifícios onde estão instalados os serviços públicos, inclusive os das autarquias, e os órgãos da administração (repartições públicas, secretarias, escolas, ministérios etc., sendo exclusivamente usados pelo poder público).

Nesse tipo de bem fica mais fácil visualizar a ação dos Guardas Municipais, que estão organizando as filas de um hospital, ou prestam segurança aos usuários de um mercado público, orientam através de informações a quem tem dúvidas em uma repartição, ajudam no cumprimento dos atos administrativos emanados por esses órgãos aos particulares, ressaltando o caráter da vigilância não apenas patrimonial, porque cabe aos agentes da cidadania municipal colaborar com o ideal funcionamento dos logradouros públicos.

2.5.5-Bens De Uso Dominical

Os bens dominicais, segundo Marcelo Alexandrino, (2011, pág.864), são aqueles que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades. Diz ainda que são todos aqueles que não têm uma destinação pública definida, que podem ser utilizadas pelo estado para fazer renda "**através dos tramites legais**", grifo nosso.

Os bens de uso de uso dominial, ou dominical partindo dessa premissa são todos aqueles que não são de uso comum do povo, nem de uso especial, porque sobre os demais recai uma destinação específica. Alguns exemplos de bens dominicais são a dívida ativa, os móveis inservíveis, os prédios desativados e os terrenos de marinha.

A ação da Guarda Municipal sobre esses bens se restringe normalmente a vigilância, por exemplo, na fiscalização a terrenos baldios em que não se possa jogar lixo, evitar furtos contra esses bens que estão inutilizados, ou subutilizados, contra a ocupação irregular, já que o Ministério da Justiça orienta que em regra, a reintegração de posse, quando a invasão já aconteceu utilize as forças policiais militares e policial federal, dado o treinamento diferenciado dessas tropas, (SENASP. Curso, Resolução de Conflitos Agrários, pág. 06).

A participação da Guarda Municipal nas reintegrações de posse se dá de forma restrita em virtude da disparidade de treinamento dessas organizações variarem de estado em estado e de cidade e cidade. Enquanto em algumas cidades as instituições Municipais de segurança têm grupamentos de controle de distúrbios civis treinados esporadicamente e preparados para realizar uma intervenção, em outros a Guarda Civil não passa de uma agência de vigilância ou sequer existe, dado o caráter facultativo para a sua constituição, conferido pela Carta Magna Brasileira.

2.5.6-Instalações Públicas

Invertemos a ordem de apresentação do artigo 144 da Constituição Cidadã, analisando as Instalações Públicas prioritariamente, por entendermos que o leque de significados quando se fala em Serviços Públicos é mais amplo, portanto merecendo uma atenção especial mais adiante nosso estudo.

As instalações Municipais, que são o patrimônio físico da municipalidade, como os prédios que sediam os serviços públicos de uso especial e bens

dominicais. Portanto as instalações públicas que conferem esse caráter eminentemente patrimonial aos Guardas Municipais.

Ademais, dada a simplicidade do conceito não cabem prolongamentos nessa obra por razão de tal definição não ter interpretação divergente por parte da doutrina, igualmente, caminharemos ao ponto mais abrangente com relação à atuação das Guardas Municipais, que se trata da definição de Serviços Públicos.

Vejamos a definição de Cláudio Frederico (2008, p. 45), á cerca do conceito de instalações:

Sobre *instalações*, considerando a sua interpretação gramatical derivada do verbo instalar, uma vez que não é uma terminologia jurídica, cabe lembrar que este item sim pode ser considerado sobre o aspecto meramente patrimonial, pois se refere ao ato ou efeito de instalar-se, desse modo, às edificações pertencentes ou sob a guarda do poder público municipal, podem ser consideradas instalações públicas, trazendo com isso, *data vênia*, a pseudo interpretação de “Guarda Patrimonial”.

2.6 Dos Serviços Públicos

Segundo Frederico, (2010, pág.230), Serviço Publico é considerado como atividade essencial e necessária a sociedade, é toda ação destinada a obter determinada utilidade de interesse para a coletividade, como a saúde, a educação, o transporte e a **segurança pública**. É exercida por particular, via concessão ou permissão.

Como exposto em tal conceito, a segurança Pública também faz parte do rol de serviços prestados pelo Estado. Se a Constituição da República confere as Guardas à função de proteger os serviços públicos, tais organizações não estariam excluídas do mister de participar do policiamento de segurança pública.

Helly Lopes Meirelles (2007, p. 320), em uma brilhante definição argumenta que [...]”serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

O conceito de serviço público não é ponto pacifico na doutrina porque pode variar de época, pra época em virtude da variação de participação estatal nos destinos da sociedade, hora em um sistema mais intervencionista, adotado pós segunda guerra mundial, hora num sistema mais neoliberalista, usado no Brasil pós democratização.

Essa variação ainda deve levar em consideração as diferenças de povo, e as atividades que o estado pode ser delegatório de serviços públicos como a educação que pode ser prestada pelo poder público, ou por escolas privadas que tem a concessão do poder público.

Os serviços públicos na classificação de Meirelles, (2007, p. 321), seriam classificados conforme a essencialidade, a adequação e a finalidade, com a classificação em serviços públicos e de utilidade pública; próprios e impróprios do Estado administrativos e industriais [...]. “Serviços próprios do Estado são aqueles que não podem ser alvos de Delegação ou de Concessão por influírem na ordem econômica ou na segurança nacional e serem de caráter essencial para sociedade e para o próprio Estado, por exemplo, os de policia e de preservação da saúde pública”.

Esses serviços, segundo Meirelles, (2007, p.322), seriam “próprios do Estado por se relacionarem intimamente com as atribuições do Poder Público” (segurança, policia, higiene, e saúde públicas, etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Devendo por isso ser prestados por órgãos públicos, sem delegação a particulares.

Devemos ressaltar que os serviços de utilidade pública são os que a Administração reconhece como sendo de conveniência, mais não tão necessários ou essenciais, podendo ser realizados por concessionárias, permissionários ou autorizatórios, segundo Meirelles, (2007, p. 322), “nas condições regulamentadas e sobre seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários”. Exemplos dessa modalidade são as telecomunicações, energia elétrica e o transporte coletivo.

A atuação dos administrados, dependendo do caso dependerá da outorga, por parte da Administração de licença, permissões, autorizações, que deverá ser expedida após a certificação de que os interessados atendem os requisitos legais para as devidas expedições, cabendo às vezes ação discricionária do ente público. É o chamado Poder de Policia que estudaremos mais a frente nesse mesmo trabalho, mais que é também uma espécie de Serviço Público, senão vejamos a relação que Celso Antônio Bandeira de Melo,(2011, p. 698), faz:

Pelo poder de policia o estado mediante Lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibiliza-lás com o bem estar social. Daí que a Administração fica incumbida de

desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consonante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores, ora repressivos

Após tantos argumentos é possível entender a amplitude do tema serviços públicos e toda a enorme gama que sua proteção representa não excluindo das Guardas Municipais a participação na segurança pública e nem em outras posturas públicas, por também se entenderem como serviços públicos.

Não pode ser esquecido, que o poder de polícia estatal é também considerado um Serviço Público a ser prestado disciplinando liberdades para o alcance do melhor interesse público, vinculado a princípios e padrões, como a vinculação a estrita legalidade e ao respeito aos direitos individuais positivados na Constituição Cidadã, por exemplo, conforme veremos a seguir.

3 DA GUARDA MUNICIPAL COMO ELEMENTO GARANTIDOR DA ORDEM PÚBLICA

Todos os órgãos que tem a incumbência de contribuir de alguma maneira com a segurança Pública, são responsáveis pela manutenção da ordem pública. É incontestável no entanto que a Guarda Municipal deve participar deste mister. No entanto é necessário fazer um resgate sobre o conceito de Ordem Pública.

A ordem pública pode ser entendida ainda, como sendo o estado de paz social que experimenta a população, decorrente do grau de garantia individual ou coletiva proporcionada pelo poder público que envolve, além das garantias de segurança, tranquilidade e salubridade, as noções de ordem moral, estética, política e econômica, independentemente de manifestações visíveis de desordem.(Bol. Res. PM/RJ n nº 68,15/04,82).

Já para Rosa Rodrigues.(art.2003), as forças policiais tem como missão a preservação da ordem pública, assegurando aos cidadãos o exercício dos direitos e garantias fundamentais, senão vejamos um pouco mais o conteúdo desta obra.

A atividade policial está voltada para a preservação da ordem pública, e se caracteriza pelo combate ao crime. Quando o Estado não consegue impedir a prática do ilícito, deve reprimi-lo, colhendo os elementos necessários para a propositura da ação penal. A ação dos agentes policiais deve estar voltada para a defesa dos direitos do cidadão, mas isso não impede o uso legítimo da força que deve se afastar da arbitrariedade e do abuso.

A Guarda Municipal por estar inserida no capítulo que fala sobre a segurança pública, também teria o papel de guardadora da ordem senão vejamos a opinião de Osmar Ventris, (2010, p. 85),

Não é por acaso que a Guarda Municipal está inserida no Título V da Constituição Federal, no qual é tratado da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Eis a missão! Falhando os órgãos que devem zelar pela Soberania do Estado, o próprio Estado é colocado em xeque!

[...]

A missão fundamental das Guardas Municipais é garantir ao cidadão o acesso ao serviço público municipal com segurança, e **possibilitar o exercício dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal e nos termos do art. 5, §2º da CF nos tratados internacionais subscritos pelo Brasil.**

Dada a multiplicação dessas instituições por todo país, e a sua efetiva participação na manutenção da ordem pública, junto com os demais agentes de segurança pública das três esferas estatais e com a participação de todos, é de

grande importância, a regulamentação definitiva destes órgãos por parte do Poder Público Federal para a padronização das Guardas Municipais em todo Brasil

3.1 Da Definição e Aspectos Históricos da Guarda Municipal

Segundo Osmar Ventris. (2010, p. 91), podemos definir a Guarda Municipal como Instituição Pública Municipal, uniformizada, hierarquizada, desmilitarizada, armada ou não, de criação constitucionalmente facultativa, por iniciativa exclusiva do Executivo Municipal, “mediante lei, para atuar na prestação de serviços públicos no âmbito da segurança pública municipal e no contexto da preservação da ordem pública”.

Com relação a instituição o já referido autor aponta que conforme permissivo constitucional, de instituição de criação facultativa por iniciativa exclusiva do Executivo Municipal, ou seja o Município tem a faculdade/possibilidade de criar a sua Guarda Municipal, conforme as necessidades locais ou clamor popular. Só o Município pode decidir se cria ou não Guarda Municipal.

Ainda segundo Ventris *apud* Jeová Santos e Zair Sturaro, (2010, p. 92), a Guarda Municipal seguiria os seguintes procedimentos:

Uma vez criada, a Guarda Municipal atua subordinada, funcionalmente e juridicamente ao Poder Executivo Municipal como órgão da Administração Pública inserida no contexto da preservação da ordem pública e da segurança pública municipal.
[...]

Com relação aos aspectos históricos da Guarda Municipal já tratamos nessa obra, mais precisamente no capítulo um, onde foi esboçada a definição de Guarda Municipal, mais a parte que transformou a história desses órgãos é narrada com perfeição em trecho da obra do inspetor Frederico (2011. p. 11),

Em 1936, com o estabelecimento do que se chamou o “**Estado Novo**”, a feição totalitária dos estados nazi-fascistas, não havia mais o que se falar em autonomia dos Estados e Municípios, e portanto, em forças dissuasórias do poder central. Se a Guarda Municipal e a Guarda Civil eram ainda úteis como instrumento de contenção popular, elas iam perdendo a posição antes desfrutada para as Forças Armadas, em especial para o Exército; para evitar rebeliões civis e policiais contra o poder central, elas foram despindo-se gradativamente de suas autonomias, por meio do poder público federal, que aos poucos foi limitando cada vez

mais suas atribuições, chegando ao ponto de torna-las imuteis e onerosas. [...] Através do Decreto-Lei 667 e suas modificações, garantiu-se as Polícias Militares, a Missão Constitucional de Manutenção da Ordem Pública, dando-lhes exclusividade do planejamento e execução do policiamento ostensivo, com substancial reformulação do conceito de "**autoridade policial**", assistindo-se, também, a extinção de "**polícias**" fardadas, tais como: Guarda Civil, Corpo de Fiscais do DET, Guardas Rodoviários do DER e Guardas Noturnos. A partir de 1968, a Polícia Militar passou a executar, com exclusividade, as atribuições de policiamento ostensivo.

O destaque, é que até o período do regime militar a segurança pública era atribuição dos municípios até o fim da segunda guerra até a militarização das polícias e a sua transferência para a esfera dos Estados Membros.

Essa maneira de segurança descentralizada, na qual os municípios tem autonomia na segurança pública será desmembrada em outro ponto do estudo, mais o fato é que na prática as necessidades da sociedade e o próprio crescimento das Guardas Municipais, além do apoio governamental reverteram essa tendência pós segunda guerra e hoje o modelo adotado no pós guerra se mostra ultrapassado, pois a sociedade exige, em decorrência das necessidades uma maior participação dos Municípios e por seguinte na Guarda Municipal na Segurança Pública.

3.2 Da Funcionalidade e do Poder de Policia Incidente

As Guardas Municipais ocupam as mais diversas funções que vão do patrulhamento de vias, vigilância patrimonial, assistência a ações da defesa civil e até auxílio ao serviço funerário em algumas regiões do Brasil. Mais para que tais ações ocorram de maneira legítima os agentes públicos são investidos pelo Poder de Policia através do serviço público para que os particulares cumpram as determinações oriundas do Poder Público objetivando o interesse público.

O questionamento é que por vezes esse Poder de Policia empregado pelos Guardas na realização dos seus serviços é questionado por particulares ou por integrantes de outras forças de segurança, por ignorância, desconhecimento, ou até mesmo rivalidade entre instituições. Entretanto o Estado exterioriza a sua soberania através do Poder de Policia com os atributos da auto-executoriedade e força coercitiva para dentro da legalidade, e essa soberania estatal é uma, indivisível e indelegável. Por isso vejamos o que Osmar Ventris, (2011, p. 63), diz sobre o instituto do Poder de Policia,

Trata-se de Poder Uno, é um instrumento da Soberania do Estado. Por ser uno é indivisível. Não existe dois poder de policia no mesmo dentro do

mesmo Estado. Ou se tem, ou não se tem poder de policia. Recentemente um Senador da República argumentou que estaria, mediante PEC de sua autoria, "dando um pouquinho de poder de policia para as Guardas Municipais", Equivoco! Primeiro porque a Guarda Municipal tem poder de policia, pois atua em nome do Estado- Poder Público, segundo porque poder de policia não dá pra fracionar, diminuir ou aumentar: ou tem ou não tem.

A citação supra traz o quanto nossos parlamentares desconhecem assuntos de interesse geral, e que o poder de policia é um só e deve ser respeitado, pois emana de todos os entes federativos. União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Para utilização e aplicação de Poder os Guardas Municipais receberam a condição de andar armados, desde que preenchidos os requisitos legais, conforme descrito a seguir.

3.3.1 Guardas Municipais e a Prisão em Flagrante

Esse ponto talvez seja o mais polemico na atuação dos Guardas Municipais, pois alguns integrantes das Policias Militares, Civas e até mesmo do Poder Judiciário entendem se tratar de Usurpação da Função Pública Guardas Municipais efetuarem prisões. Para um melhor entendimento vejamos no Código Penal a definição do crime de Usurpação da Função Pública: "Usurpar o exercício da função pública: Pena-detenção de três meses a dois anos, e multa Parágrafo único. Se do ato o agente auferir vantagem: reclusão, de dois anos a cinco anos, e multa"

A jurisprudência pátria, em especial o STJ quando acionado, em diversos julgados, referentes à suposta ilegalidade da Prisão em Flagrante feita por Guardas Municipais, vem negando os Hábeas Corpus, entendendo ser legitima a atuação dessa instituição nessas situações, senão vejamos:

PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES. PRISÃO EM FLAGRANTE. GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE DA AÇÃO PENAL. INEXISTÊNCIA. ART. 301 DO CPP. ORDEM DENEGADA. **1. A prisão em flagrante efetuada pela Guarda Municipal, ainda que não esteja inserida no rol das suas atribuições constitucionais (art. 144, § 8º, da CF), constitui ato legal, em proteção à segurança social. 2. Se a qualquer do povo é permitido prender quem quer que esteja em flagrante delito, não há falar em proibição ao guarda municipal de proceder à prisão. 3. Eventual irregularidade praticada na fase pré-processual não tem o condão de inquirir de nulidade a ação penal, se observadas as garantias do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, restando, portanto, legítima a sentença**

condenatória.4. Ordem denegada. **Decisão** Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da QUINTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, denegar a ordem. Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi e Laurita Vaz votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Félix Fischer.

O destaque da jurisprudência citada acima é o entendimento que a prisão em flagrante efetuada por Guardas se configura como ato legal em proteção a segurança social, desmistificando o caráter apenas patrimonial da Guarda Municipal, *in verbis*:

RECURSO EM HABEAS CORPUS. TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES. PRISÃO EM FLAGRANTE EFETUADA POR GUARDAS MUNICIPAIS. PROVAS ILÍCITAS.INOCORRÊNCIA.1. **Não há falar em ilegalidade da prisão em flagrante e, conseqüentemente, em prova ilícita, porque efetuada por guardas municipais, que estavam de ronda e foram informados da ocorrência da prática de tráfico de drogas na ocasião, se pode fazê-lo qualquer do povo (artigo 301 do Código de Processo Penal).** 2. Recurso improvido. **Decisão** Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEXTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Paulo Gallotti, Maria Thereza de Assis Moura e Nilson Naves votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Paulo Medina. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Nilson Naves. **Referência Legislativa** LEG:FED DEL:003689 ANO:1941 CPP-41 CÓDIGO DE PROCESSO PENAL ART:00301 **Jurisprudência/STJ – Acórdãos**

Em ambos os casos, o crime de Tráfico de Drogas, que é crime permanente, do qual não cessa a flagrância, justifica a prisão feita por Guardas Municipais, mais é necessário salientar, que aparentemente, os réus presos e a conduta dos Guardas não tinham nenhuma relação com a proteção do patrimônio público, conforme mais um exemplo abaixo, vejamos:

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES. CRIME DE MERA CONDUTA. FLAGRANTE. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. GUARDA MUNICIPAL. ESTADO DE FLAGRÂNCIA DELITIVA.ART. 301 DO CPP. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.1 Nos delitos de mera conduta, aí incluídos o tráfico e a guarda de substância entorpecente, não é necessário resultado decorrente da ação ou omissão, bastando a simples conduta para a constituição do elemento material da figura típica penal, o que afasta a dúvida sobre o estado de flagrância delitiva do recorrente.2. Dessa forma, à luz do art. 301 do CPP, "qualquer do povo" poderia ter efetuado sua prisão em flagrante, aí incluídos os agentes públicos da guarda municipal.3. Afastada qualquer ilegalidade na custódia provisória decorrente de flagrante delito, afastado está o seu relaxamento.4. Recurso a que se nega provimento. **Decisão** Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da QUINTA TURMA do

Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso. Os Srs. Ministros Félix Fischer e Laurita Vaz votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Gilson Dipp.

A legitimação da atuação das Guardas por parte do Egrégio Tribunal não finda por ai, em virtude de dois julgados que merecem especial destaque. O primeiro nega provimento a Recurso Especial em Habeas Corpus que alegava a ilegalidade da prisão efetuada por Guardas Municipais e policial militar sem mandado, mais que tinham conhecimento da decretação de prisão preventiva:

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL.PRISÃO PREVENTIVA. Prisão cautelar decretada, com esteio no artigo 312, do CPP, ao fundamento da necessidade de garantia da ordem pública e aplicação da lei penal. Paciente foragido do distrito de acusação. Impetração e razões recursais que alvejam, exclusivamente, ilegalidade na atuação de guardas municipais e de um policial, que ingressaram na residência do paciente, sem mandado, e efetivaram apreensão de cocaína. Arguição que não possui o condão de elidir a custódia prévia imposta. Não se trata de auto de prisão em “flagrante”. Recurso desprovido. **Decisão** Por unanimidade, negar provimento ao recurso.

O caráter de uma instituição de defesa da sociedade resta claro, neste caso em que a Guarda e policiais se utilizam de suas prerrogativas para efetuar a prisão do indivíduo com a Prisão Preventiva decretada, e que afastam questionamentos contrários à atuação da Guarda Municipal apenas em situações de flagrância.

Um último questionamento a respeito da atuação da Guarda Municipal diz respeito à possibilidade desses agentes abordarem pessoas em fundadas suspeitas.

Para entender tal conceito vamos verificar o que dizem os artigos 240, §2º e 244, do CPP, vejamos:

ART.240§2º.CPP.Proceder-se-á busca pessoal quando houver fundada suspeita de quem alguém oculte consigo arma proibida ou objetos [...].

ART.244. CPP. **A busca pessoal independe de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita** de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papeis que constituam corpo de delito ou busca domiciliar.

Os questionamentos aqui se resumem ao que seria a fundada suspeita e quem são os agentes com competência para efetua-la.

Para Noberto Avena, (2010, p. 634-635) a busca pessoal será feita a partir de fundadas suspeitas de que o indivíduo, portanto algo proibido ou ilícito, podendo ser realizada pela autoridade policial e seus agentes. Ressalta ainda que por fundadas suspeitas entende-se a desconfiança ou suposição, algo intuitivo e frágil.

Conforme tais conceitos a característica principal da busca pessoal é a subjetividade da sua realização, e a sua conseqüente verificação por autoridade policial.

Novamente surge a indagação a despeito da Guarda Municipal no tocante a sua realização ou não. A resposta já seria dada de maneira afirmativa nesta obra quando abordado o assunto poder de polícia, igualmente, o STJ, no Hábeas Corpus nº109. 105-SP, em mais um julgado veio pacificar o assunto no tocante a permissão dos Guardas Municipais em realizar a busca pessoal.

No voto do relator, Ministro Arnaldo Esteves Lima, fica explícita a possibilidade de busca pessoal a ser realizada por Guardas Municipais, por entender que seus membros são autorizados a defender a sociedade, quando forem solicitados pela população ou encontrarem infratores em flagrante delito, conforme exposto a seguir:

A preliminar de nulidade suscitada pelo recorrente merece ser afastada. É certo que não se desconhecendo a limitação da atividade funcional dos guardas municipais trazidas pela Constituição Federal, dispositivo este que no entanto, **não retira de seus membros a condição de agentes da autoridade, e como tal autorizados à prática de atos de defesa da sociedade, sobretudo em circunstâncias como a dos autos, em que o acusado se encontrava em condição de flagrância, apontado pela vítima como autor de grave delito ocorrido momentos antes nas proximidades do local onde se encontrava.** Outra não poderia ser a conduta esperada dos guardas que ali se encontravam, que não o pronto atendimento à solicitação da vítima, com abordagem do apontado autor do delito e subsequente revista pessoal, que saliente-se, tornou-se frutífera, com apreensão de numerário de mesmo valor daquele que fora subtraído. Ademais, a prisão em flagrante delito é facultada a qualquer povo, dentre eles, os guardas municipais que se estão autorizados ao mais (realização de prisão), certamente também estão ao menos (efetivação da revista na tentativa de localização do produto do crime).

O artigo 66 da Lei de Contravenções prevê que ao agente que não comunicar a ocorrência de crime de ação pública podem inclusive ser punido. Condição que também se aplica aos Guardas Municipais. Reforçando o entendimento que as Guardas Municipais podem prender em flagrante delito, realizar abordagem em suspeitos e que fazem parte da Segurança Pública SENASP

editou através de portaria a participação das Guardas Municipais ao sistema de informações de segurança, INFOSEG, na portaria nº48 de 27 de agosto desse ano:

PORTARIA Nº 48, DE 27 DE AGOSTO DE 2012 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
DOU de 29/08/2012 (nº 168, Seção 1, pág. 41) A SECRETÁRIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, no uso das atribuições, que lhe confere o inciso X do art. 12 do Anexo I do Decreto nº 6.061, de 2007 e o art. 40 da Portaria nº 1.821, de 13 de outubro de 2006; considerando que compete à Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP / MJ, estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos geradores de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e criminalidade; considerando que o acesso a dados e informações de segurança pública são indispensáveis à formulação desses planos e programas, resolve: Art. 1º - Estabelecer que a adesão de municípios à Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização - INFOSEG, será disponibilizada anualmente pela Secretaria Nacional de Segurança Pública-SENSASP, no período de 1 a 30 de setembro e será regulada por essa portaria

A Lei nº 12.681 de 04 de julho de 2012 que institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública já previa tal possibilidade ao contemplar entre os entes os Municípios e as Guardas Municipais, senão vejamos:

Art. 1º É instituído o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP, com a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com:
I - segurança pública;
II - sistema prisional e execução penal; e
III - enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas.
[...]

A inovação no dispositivo legal se dá por conta da inclusão dos Municípios no sistema, que se justifica devido a crescente participação desses entes na implementação das políticas de Segurança Pública em todo Brasil, conforme o artigo 4º da Lei nº 12.681 de 04 de julho de 2012, se tem: “Os Municípios, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública e o Ministério Público poderão participar do Sinesp mediante adesão, na forma estabelecida pelo Conselho Gestor.”

No artigo 4º, mais precisamente no inciso III, da já suscitada Lei obriga que o Município tenha Conselho Municipal de Segurança Pública, realize ações de Polícia Comunitária, ou que mantenha Guarda Municipal para fazer parte do SINESP:

III - o Município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, institua Conselho de Segurança Pública, visando à obtenção dos resultados a que se refere o § 2º.

3.3.2 Verificar os Dispositivos Legais que regulamentam o Porte de Arma das Guardas Municipais

Entre todos os temas envolvendo a ação dos Guardas Municipais o tema mais polemico, é o uso de armas de fogo por parte desses agentes nas suas funções rotineiras. Muito se questiona se as Guardas que não tem uma padronização a nível nacional teriam condição de ministrar treinamento e aparecem dúvidas sobre a capacidade dos agentes em portar as armas de fogo.

A Lei 10.826/2003 conhecida como o Estatuto do Desarmamento previu no artigo 6º as situações a respeito do Porte de Armas para as Guardas Municipais.

Art.6º. É proibido o porte de arma de fogo em todo território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

(...)

III- os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

(...)

IV- integrantes das guardas municipais dos municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e menos de 500.000 habitantes quando em serviço

O aludido dispositivo permite que os Municípios com mais de 500 quinhentos. mil habitantes e de capitais de Estados possam portar armamento letal, de serviço e de folga, já as cidades com um contingente populacional entre 50 cinquenta mil e 500 quinhentos mil habitantes só podem portar arma de fogo a serviço.

Um grande questionamento surge pra questionar tal dispositivo, pois se discute se o fenômeno da violência estaria restrito apenas as grandes cidades de maior população, pois aparenta que foi esse sentido que a norma quis empregar.

Justamente sobre tal entendimento a jurisprudência de alguns Estados já apresenta precedentes no sentido dos Guardas Municipais poderem portar armas de fogo independente da quantidade de habitantes, senão vejamos o caso do Município de Valinhos em São Paulo, julgado pelo Tribunal de Justiça da Capital,

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE Artigo 6º, inciso VI, da lei 10.826, de 22/12/2003, alterada pela MP157, de 23/12/2003.- Proibição de Porte de Arma a Guardas Municipais de municípios com menos de 50 mil habitantes Afronta ao princípio na isonomia- Ausência de razão justificadora do tratamento desigual-Incidente cuja procedência se proclama-A lei 10.826/03 vedou o uso de arma de fogo excepcionou a Guarda Municipal dos municípios com mais de 250mil habitantes e menos de 500 mil habitantes, quando em serviço A medida Provisória 157/03 alterou o inciso VI do artigo 6º da lei 10.826/03 para ampliar a exceção, agora a contemplar a Guarda Municipal dos município com mais de 50 mil habitantes. Nenhum critério racional justifica a exclusão dos municípios com menos de 50 mil habitantes, igualmente sujeitos à nefasta e crescente violência e submetidos à delinquência de idêntica intensidade a qualquer outro aglomerado urbano. Nítida violação do princípio da isonomia, a fulminar a norma e a determinar sua exclusão do ordenamento, nas vias próprias cometidas ao Supremo Tribunal Federal. (Ação Direta de inconstitucionalidade n.139.191-0/0-00-São Paulo-Órgão Especial-Relator: Renato Nalini-29.11.2006-v.U.).

Decisões nesse sentido são cada vez mais comuns em outras cidades do Brasil. Já a grade curricular e a exigência para armamento das Guardas se encontram em regulamentos distintos, mais precisamente na Portaria 365 da DPF, da Instrução Normativa 23/05 do DPF. Vejamos a seguir a disposição contida no Decreto 5123/04 que disciplina a concessão do Porte de Arma aos Guardas Municipais com a competência de supervisão ao Departamento de Polícia Federal através de convenio com os Municípios ou diretamente, com a responsabilidade de fixar o currículo dos cursos de formação, fiscalizar o cumprimento das exigências, emitir os portes de arma de fogo aos Guardas Municipais, controlar e fiscalizar o armamento e munição utilizados, e se houve a realização de treinamento técnico de, no mínimo, sessenta horas para armas de repetição e cem horas para arma semi-automática, com no mínimo sessenta e cinco por cento de conteúdo prático, técnicas de defesa pessoal e tiro defensivo e estágio de qualificação profissional de no mínimo oitenta horas por ano.

Há de salientar que não serão concedidos porte de armas a Guardas Municipais de calibre restrito as forças armadas, acima do calibre trezentos e oitenta. O Estatuto do Desarmamento traz outras exigências, de caráter vinculado, para a obtenção do Porte de Arma de Fogo por parte das Guardas Municipais, como a existência de Corregedorias e Ouvidorias próprias, permanentes e autônomas para realização de controle interno e externo das atividades dos Guardas. Exames psicológicos periódicos de dois em dois anos.

As Guardas Municipais questionam que tal burocracia oneraria demais os Municípios que não dispõem de recursos financeiros para o cumprimento da

legislação, haja vista que cada Guarda Municipal, segundo a Matriz Curricular Nacional, SENASP 2005, deveria efetuar mais de 500 disparos ao longo do treinamento, enquanto que um soldado de polícia não necessitaria de tal quantidade de disparos.

Todavia tamanha exigência imposta pelos órgãos governamentais é necessária para que se tenha a certeza que os Guardas Municipais que consigam tal autorização tenham plena capacidade técnica e psicológica de portar a arma de fogo, além do controle das suas atividades ser facilitado pela atuação das Corregedorias e Ouvidorias próprias e pela supervisão da Polícia Federal.

3.4 A Ação Dos Municípios Na Segurança Pública

Com o crescimento da violência e criminalidade a ação do Estado é cada vez mais exigida na manutenção da ordem pública e preservação da incolumidade das pessoas, assim como no restabelecimento da paz social das nossas cidades.

O grande cerne da questão é que o artigo 144 da Constituição Cidadã de 1988 prevê a segurança Pública é a competência que foi atribuída às esferas federal e estadual respectivamente, senão vejamos o que diz Marcelo Alexandrino (2008, p. 697),

A segurança pública tem por finalidade a manutenção da ordem pública e a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo exercida através dos órgãos de polícia federal (inclusive a rodoviária e ferroviária) e estadual (polícias civis, militares e corpos de bombeiros militares). [...].

Quanto ao rol de competências exclusivas dos Municípios, temos um exemplo na parte em que se enumera a segurança pública. Gilmar Mendes, e Paulo Gustavo Gonet, (2011, p. 854), colocam como competência exclusiva dos municípios a criação de guardas municipais, senão vejamos:

Uma parte das competências reservadas dos Municípios foi explicitamente enumerada pela CF, por exemplo, a criar distritos (art.29, IV) e a de instituir Guardas Municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações (art.144, §8). A outra parcela dessas competências é implícita

A nossa constituição é um conjunto de normas jurídicas, destinada a resolver problemas no caso concreto, mais nem sempre essa resolução acontece de plano.

No confronto com a letra fria da lei, em especial na onda de insegurança que assolá os municípios, se torna cada vez mais evidente a pergunta, questionando o nível de colaboração que os municípios devem oferecer aos munícipes e em que ponto esse auxílio estaria previsto na Constituição da Republica de 1988.

Para esclarecimento da participação Municipal na Segurança Pública primeiramente devemos entender qual o modelo de Segurança Pública adotado no Brasil pela Constituição Cidadã de 1988, e para tanto usaremos estudo elaborado pelo Legislativo Federal á cerca da Municipalização da Segurança Pública, mais precisamente por João Ricardo Carvalho de Souza, (2000, p. 06), conforme descrição a seguir:

O sistema policial brasileiro se insere, portanto, entre aqueles denominados centralizados, cujo paradigma é o adotado na França e que se distinguem pelo fato de estarem os órgãos policiais subordinados a autoridades próximas do poder central e não ao poder municipal. A este sistema se opõem os sistemas descentralizados que, preservando também algumas competências específicas para órgãos policiais do poder central, atribui ampla e geral competência aos municípios para prover a segurança pública, seja ostensiva ou investigatória (a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos da América).

Estes últimos sistemas, que enfatizam a autonomia do cidadão, reinante nas sociedades de origem anglo-saxã, ajustam-se perfeitamente à afirmação de que “o cidadão reside no município e não no Estado ou na União”, tão ao gosto dos municipalistas brasileiros.

Outrora tal parecer nos informar sobre a escolha do sistema Frances para a Segurança Pública brasileira, a exegese constitucional não pode se esgotar dessa maneira, haja vista que a realidade dos Municípios Brasileiros é discordante do modelo de policiamento Frances e se aproxima mais para o americano.

A própria Constituição Cidadã em alguns dos seus dispositivos deixa dúvidas a cerca dos dispositivos a serem usados em prol da participação dos Municípios na segurança pública.

Para a resposta a tal indagação é necessária à utilização da hermenêutica Constitucional para interpretação de determinados dispositivos expostos na carta magna brasileira, dado dever que foi dado aos municípios de concorrentemente zelar pela constituição e pelas leis e de privatamente legislar sobre assuntos de interesse local conforme veremos adiante nos artigos 23 e 30 respectivamente, do nosso texto pátrio.

Essa análise da Constituição se faz necessária porque em outros momentos dentro da carta magna brasileira a participação municipal é disposta com

venerável destaque. Levantando questionamentos a cerca da exclusividade de Estados membros em prestar Segurança Pública.

Segundo, Mendes, e Gonet *apud* J. J. Gomes Canotilho (2011, p. 106), a constituição deve ser interpretada segundo os princípios da unidade da Constituição, da concordância pratica, da correção funcional, da eficácia integradora e da força normativa da Constituição.

Em tais princípios merece destaque o principio da unidade da Constituição, que dispõe sobre uma interpretação conforme do texto máximo nacional. (A análise integral da letra da Lei, conforme podemos observar nas palavras de Mendes e Paulo Gustavo Gonet (2011) *apud* Eros Grau, (2003, p. 88):

[...]“não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços”, acrescentando que “a interpretação do direito se realiza não como mero exercício de leitura de textos normativos, para que bastaria ao interprete ser alfabetizado”. Esse principio concita o interprete a encontrar soluções que harmonizem as tensões existentes entre as várias normas constitucionais, considerando a Constituição como um todo unitário.

O conjunto normativo então deve passar numa avaliação total, analisando o encaixe entre as normas com o alcance de finalidade, e a observância dos princípios regentes na Constituição brasileira.

Os choques de normas se resolvem pela ponderação dos princípios expressos na Constituição, e oriundos inclusive do Jus naturalismo. Em mais uma passagem da sua brilhante obra, Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet (2011, p.109), descrevem a sobre a incidência do principio da concordância prática das normas Constitucionais conforme trecho a seguir:

[...] O critério recomenda que o alcance das normas seja comprimido até que se encontre o ponto de ajuste de cada qual segundo a importância no caso concreto. Se é esperado do interprete que extraia o máximo de efeito de uma norma constitucional, esse exercício pode vir a provocar com idêntica pretensão em outras normas constitucionais.

E solucionam tal dilema explicando o principio supracitado:

[...]Devem, então, ser conciliadas as pretensões de efetividade dessas normas, mediante o estabelecimento de limites ajustados aos casos concretos que são chamados a incidir. O interprete se vê desafiado a

encontrar uma solução de harmonização máxima entre os direitos em atrito, buscando sempre a medida de sacrifício de um deles, para uma solução justa e proporcional do caso concreto não exceda o estritamente necessário. Como se vê, a exigência da conciliação prática é decorrência do postulado de coerência e racionalidade do sistema constitucional, ínsito ao princípio da unidade da Constituição.

As citações acima significam que em caso de colisão aos bens juridicamente protegidos na carta magna, o interprete deverá fazer a redução proporcional do âmbito de aplicação de cada uma das normas de maneira, que a aplicação de um determinado bem protegido pelo texto legal, não implique o sacrifício legal de outro. A análise não poderia se exaurir sem um adendo ao princípio da máxima efetividade, lembrado nas palavras de Marcelo Alexandrino (2008, p. 78),

Conhecido como princípio da eficiência ou princípio da interpretação efetiva, impõe que na interpretação das normas constitucionais se atribua o sentido que lhes empreste a maior efetividade possível, a qual significa a realização do direito, "o desempenho concreto de sua função social.

O esforço em entender os princípios de interpretação hermenêutica constitucional é importante para condensar as diversas passagens que atribuem responsabilidades aos municípios brasileiros, todavia incumbências correlatas a Segurança Pública se encontram dispostas no texto pátrio.

Como primeiro exemplo disso encontramos o artigo 23 da Constituição da República, que dispõe sobre a competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Município zelar pelas Leis e Constituição dentre outras coisas.

Para um melhor entendimento da relação entre as competências comuns facultadas aos três entes estatais no artigo 23 da CRFB e a noção de segurança pública, se faz necessário a explanação do conceito de segurança pública através das palavras de Lazzarini apud Marcineiro; Pacheco (2005, p. 41).

Segurança Pública: É o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei de contravenções penais, com ações de polícia repressiva ou preventivas típicas, afastando-se, assim, 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 das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo em demais, ofendendo-a.

Baseado no conceito supracitado entendemos que o trânsito, o meio ambiente, e o patrimônio público são ligados a noção de segurança pública por

estarem entrelaçados a vida, propriedade e liberdade das pessoas diante do tutelamento estatal em busca da supremacia do interesse público.

Não bastasse os argumentos já expostos para justificar a participação municipal na segurança pública, avistamos no subjetivismo do artigo 30 da Constituição cidadã de 1988 o maior dilema, e talvez decisivo para dirimir quaisquer dúvidas a respeito do assunto, senão vejamos o que reza os dispositivos sobre o tema: “Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - complementar a legislação e estadual no que couber; [...]”.

O município é ente capaz para legislar diante de assuntos de interesse local, logo seria um ente dotado de competência para legislar sobre a criminalidade que assola os municípios brasileiros. O assunto é tão importante, porque não se liga mais a questão da segurança nacional, a invasão de inimigos externos parece inviável nos dias atuais. A ameaça provocada pela sensação de insegurança é real e habita as ruas das cidades brasileiras, que preferem muitas vezes repassar tal responsabilidade para os estados membros e para a União.

As transformações sociais ocorridas desde 1988 podem trazer uma nova interpretação ao que seja coisa de interesse local, porque o que não era de interesse das localidades naquele momento histórico pode ser na atualidade.

Portanto tudo que se englobe como serviços públicos pode ser caracterizado, como serviço cabível de ser prestado pelo município. Tal amplitude é lembrada na obra de Helly Lopes Meirelles, (2007. p. 340).

podemos afirmar que serviços da competência municipal são todos aqueles que se enquadrem na atividade social reconhecida ao Município, segundo o critério da predominância de seu interesse em relação às outras entidades estatais.

Marcelo Novelino (2008, p. 497), por sua vez diz que o interesse local é aquele que é predominante ao município conforme expresso a seguir:

A competência atribuída aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) é exclusiva e, portanto, indelegável. Apesar de nova, esta expressão mantém o mesmo sentido da anterior (“peculiar interesse”), tradicionalmente utilizada em nossas Constituições. **Entende-se por interesse local aquele que é predominantemente um interesse do Município ainda que não seja exclusivo.**”

O município é o maior interessado na vida e na segurança dos munícipes, pois é nos municípios que os problemas acontecem, e a autoridade local é que tem o primeiro contato com o problema e é cobrada por uma resposta.

Helly Lopes Meirelles, (2007. p. 340), também pensou na ampliação no leque de serviços a serem considerados de interesse local, dada a intervenção estatal nas necessidades da vida cotidiana conforme podemos ver a seguir: “inútil será qualquer tentativa de enumeração exaustiva dos serviços locais, uma vez que constante ampliação das funções municipais exige dia à dia, novos serviços.”

O argumento que a segurança pública também é assunto do município chegou ao STF através do Recurso Especial 637539 RG/RJ- oriundo do município do Rio de Janeiro contra decisão que questionava a competência dos Guardas Municipais daquela cidade para aplicar multas de transito, senão vejamos:

RE637539RG/RJ- RIO DE JANEIRO REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a):Min. MARCO AURÉLIO Julgamento:08/09/2011 Ementa **PODER DE POLÍCIA IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO GUARDA MUNICIPAL REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da possibilidade de aplicação de multa de trânsito por guarda municipal, tendo em vista o disposto no artigo 144, § 8º, da Constituição da República, cujo rol especifica as funções às quais se destinam tais servidores públicos.** “No extraordinário protocolado com base na alínea ä” do permissivo constitucional, o Município do Rio de Janeiro argui a ofensa aos artigos 144 §8º, e 173 do Diploma Maior. **Sustenta que a segurança e a fiscalização do transito incluem-se no chamado interesse local**, previsto no artigo 30, inciso I, da carta de 1988. Assevera ser descabida a distinção de tratamento somente em razão de a Empresa Municipal de Vigilância ter natureza de empresa pública. Anota mostrar-se possível a prestação de serviços públicos pela aludida empresa. Sob o ângulo da repercussão geral, afirma ultrapassar a questão sobre o interesse subjetivo das partes. Diz da importância do pronunciamento do Supremo nos âmbitos social, político e jurídico, haja vista estar em jogo a autonomia municipal e a possibilidade de desautorizar-se a policia de transito local e, com isso, permitir-se a impunidade de um sem número de motoristas

A decisão do Excelso Tribunal em dar repercussão geral ao tema só corrobora o entendimento deste trabalho que os problemas relacionados à segurança pública já fazem parte da realidade dos Municípios brasileiros, cabendo, portanto a participação destas unidades federativas nas políticas de segurança pública.

O órgão responsável pela implementação de políticas de segurança pública no Brasil, que é a Secretaria Nacional de Segurança Pública, também

reconhece a aproximação dos Municípios na participação ao combate da insegurança, conforme o Guia para a Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios (2005, p. 09):

Há uma nova realidade quanto à segurança pública no Brasil: os municípios, antes afastados do debate e das iniciativas na área, estão assumindo, cada vez mais, um conjunto de iniciativas e responsabilidades, seja na formação das Guardas Municipais, seja no desenvolvimento de Programas Municipais de Segurança. Esta tendência deverá se reforçar nos próximos anos por conta das demandas da própria população sobre as prefeituras.

A mesma publicação assume que se trata de um equívoco a segurança pública ser enxergada apenas como tarefa do estado com as polícias civil e militar, e da União com a polícia federal, incluindo ainda a atuação dos municípios com uma diversidade de agentes e ações.

Durante muito tempo, uma visão simplificadora e equivocada sobre segurança pública permitiu que se firmasse o entendimento de que o tema era de responsabilidade dos Governos Estaduais. Tudo porque os estados dirigem as duas principais estruturas de policiamento brasileiras: as Polícias Militares e as Polícias Cíveis. Ocorre que o conceito de “Segurança Pública” não pode ser reduzido ao serviço que as polícias – quer estaduais ou federais – podem prestar. Para além do trabalho tipicamente policial, há muito o que fazer em segurança pública. Aliás, é sempre muito injusto exigir das polícias que elas ofereçam uma solução aos problemas do avanço da criminalidade e da violência, porque a maioria das causas destes fenômenos não pode ser enfrentada pelos policiais, por melhor que trabalhem e por maiores que sejam seus esforços. Assim, quando se imagina que a segurança pública seja “responsabilidade dos governos estaduais”, o que se está afirmando é um conceito pequeno sobre segurança pública que aparece identificada com a repressão e a persecução criminal. A ideia de “Segurança Pública”, entretanto, pressupõe uma realidade bem mais complexa e deve abarcar um conjunto de providências e de programas específicos que podem manter pouca ou nenhuma relação com o trabalho das polícias.

A SENSASP preconiza que a segurança pública, dever de todos, no artigo 144 da CRFB, deve ser exercida não só pelas polícias, e pelos entes estatais, mas sim pela sociedade civil também conforme trecho abaixo (2005, p. 08).

Ocorre que uma política de segurança deve envolver também outras agências, públicas e privadas, capazes de desenvolver e apoiar políticas da prevenção. Assim, é preciso estruturar uma atividade em rede, que envolva as polícias e muitas outras instituições em um trabalho racional, no qual o esforço de cada um possa complementar o esforço dos demais e não concorrer com ele. Um trabalho onde, ao mesmo tempo, as comunidades passem a desempenhar um verdadeiro protagonismo

Com relação à participação dos Municípios Brasileiros na segurança pública, para os positivistas da corrente tradicionalista, que relutam em aceitar a participação municipal na segurança pública apesar da argumentação apresentada até aqui, não poderia ser esquecida a lição de Miguel Reale (2003, p. 153), e sua Teoria Tridimensional do Direito com a seguinte definição:

[...] Direito como "realidade histórico-cultural tridimensional, ordenada de forma bilateral atributiva, segundo valores de convivência. O Direito é fenômeno histórico, mas não se acha inteiramente condicionado pela história, pois apresenta uma constante axiológica. O Direito é uma realidade cultural, porque é o resultado da experiência do homem. A bilateralidade é essencial ao Direito. A bilateralidade-atributiva é específica do fenômeno jurídico, de vez que apenas ele confere a possibilidade de se exigir um comportamento.

Isso se justifica porque os códigos normativos são compostos a partir da realidade histórica e fática ou axiológica, sendo que no liame histórico, por razão de não mais existir uma ameaça externa que justifique o modelo centralizado francês, a matéria pode ser repassada a todos os entes da Federação, como também no plano fático a necessidade de o município ser atendido pelo ente estatal mais próximo, que é o Município, o que na prática já acontece, inclusive com interpretação favorável do judiciário em virtude de argumentação jurídica já exposta na obra.

Por todos os argumentos alegados, não há qualquer possibilidade de se pensar "Segurança Pública" no Brasil sem a participação dos municípios. Quer com o aumento das políticas de prevenção, como melhor iluminação, maior presença de políticas de assistência social, quer com a constituição de Guardas Municipais visando não só a proteção de Bens, Serviços e Instalações, como a garantia de direitos individuais aos cidadãos e a prevenção e repressão a delitos penais ou posturais.

Para argumentar sobre a criação das Guardas Municipais por parte dos municípios, se faz indispensável a análise sobre as atribuições dessa instituição, o seu funcionamento e as tendências a serem seguidas, por serem estes órgãos a Polícia Administrativa dos Municípios e estarem inclusas na discussão á cerca da sua participação do combate e da prevenção a insegurança pública.

CONCLUSÃO

Com a onda de violência que toma conta do país o modelo de segurança facultado apenas aos Estados membros e a União se mostra ultrapassado.

Os municípios através de suas Guardas Civis já participam da Segurança Pública de fato, o que não caracteriza usurpação de função, devido ao inúmero aparato legislativo mostrado nesse esboço. A versatilidade das Guardas em ser utilizada nos mais diversos tipos de policiamento justifica o título de um ente de segurança pública comunitário, pois sempre está mais próximo dos acontecimentos da comunidade, por residir e conviver nas cidades.

Conclui-se que a função das Guardas Municipais não se restringe ao caráter meramente patrimonial como se apregoa pela maioria da população, em virtude da amplitude das suas atribuições no texto normativo .

Por outro lado percebeu-se que as Guardas Municipais enfrentam dificuldades por causa da falta de padronização no território nacional, pela falta de uma regulamentação que garanta uniformidade de procedimentos, recursos e procedimentos a serem adotados pelos profissionais dessas corporações.

Assim como em alguns países do primeiro mundo a segurança parte para uma tendência municipalista, encabeçada pelas Guardas Municipais e a proteção de Bens, Serviços, Instalações e principalmente de pessoas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 17 ed. São Paulo: Método, 2009.

AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. **Direito e Segurança Pública**: a juridicidade operacional da polícia. In: Revista Consulex. Ano xx, vol. Xxx. Brasília, 2003.

AVENA, Norberto. **Processo penal esquematizado**. 2 ed. São Paulo: Método, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Democracia e liberdade**. In Estudos em Homenagem a J.J. Rousseau. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

BRAGA, Carlos Alexandre. **Guarda municipal**: manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

BRASIL, Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: 2000.

BRASIL, Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Relatório Descritivo. Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais 2003**. Brasília: nov 2005. P.29.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 set. 2012.

BRASIL. Decreto nº **5.123**, de **xxxx**, de **2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5123.htm>. Acesso em: 12 set. 2012.

BRASIL. Departamento de Polícia Federal: <http://www.dpf.gov.br/servicos/seguranca-privada/legislacao-normas-e-orientacoes/portarias/Portaria_3872006_DGDPF_alterada_pela_Portaria_7812010_salvo_em_04022010.pdf/at_download/file>. Acesso em: 30 out. 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança Pública**. Brasília: 2010.

BRASIL. Portaria nº 365, de xxxx, de ssss de 2006, DPF. Disponível em: <<http://www.guardasmunicipaisbrasil.com.br/20050801/desarmamento.php?parte=2&origem=menu&codigo=13>>. Acesso em: 13 set. 2012.

CÂMARA, Paulo Sette. **Defesa social e segurança pública**. Belém do Pará, 1999, Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/artigos/defesa-social-e-seguranca-publica>>. Acesso em: 15 out. 2012.

CARVALHO DE SOUZA, João Ricardo. **Municipalização da segurança pública**. Biblioteca digital. Câmara dos deputados, 2000.

CARVALHO, Claudio Frederico de. **O que você precisa sobre guarda municipal e nunca teve a quem perguntar**. 3 ed. São Paulo: Clube dos Autores. 1997

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência Norte Americana**. São Paulo: IBCCrim, 2000. p. 12.

FELIPPE, Donaldó Júnior. **Dicionário jurídico de bolso**. 20 ed. São Paulo: Millenium, 2010.

Forum do Advogado. Disponível Em: <<http://www.advogado.adv.br/direitomilitar/ano2003/pthadeu/forcaspoliciaiseordempublica.htm>>. Acesso em: 11 set. 2012.

GARCIA, Heraldó. **Poder de polícia**. São Paulo: Malheiros, 2010

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume I**. 6ªed. Saraiva, 2008.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. **Código civil interpretado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUER. Odete. **Mini código administrativo 2012**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Método, 2008.

OLIVEIRA, Eduardo José Félix de. **Polícia comunitária: uma estratégia para integração polícia e comunidade**. Florianópolis: PMSC, 1998. p. 20.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. Saraiva, 2003.

SENASP. **Atuação policial na proteção dos direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade**. Ministério da Justiça, 2010.

SILVA, De Plácido e. Segurança pública. In: Revista Eletrônica de Ciências: art. 20, jul. 2003. Disponível em: <<http://www.cdcc.c.usp.br>>. Acesso em: 18 abr. 2010.

VENTRIS, Osmar. **Guarda municipal- poder de policia e competência.** 2 ed. São Paulo: IPECS, 2010.

VILLAS BOAS, Alirio. **Segurança Urbana-Gestão Municipal**

<http://osmunicipais.blogspot.com.br/2011/02/seguranca-preventiva-e-cidadania.html>

MNEDES, Gilmar, GONET, Paulo Augusto. **Curso de Direito Constitucional.** 5^o ed Saraiva, 2010.