

# AS GUARDAS MUNICIPAIS E A SEGURANÇA PÚBLICA

30/07/2007

## AS GUARDAS MUNICIPAIS E A SEGURANÇA PÚBLICA

AS GUARDAS MUNICIPAIS E A SEGURANÇA PÚBLICA  
Bismael B. Moraes (Mestre em Direito Processual pela USP, Delegado de Classe Especial Aposentado, advogado, professor universitário, ex-Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, mais de 300 artigos publicados e 12 livros editados, dentre estes “Prevenção Criminal ou Convivência com o Crime – Uma Análise Brasileira”, edição da RT, SP, 2005)

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O que são bens, serviços e instalações. 3. Um proposta indecente contra as GMs. 4. GMs representam a polícia local. 5. Ignorância sobre o Poder de Polícia. 6. Não há hierarquia entre União, Estado e Município. 7. Competência do Município em “assuntos de interesse local”. 8. Os Municípios, o C.T.B. e as GMs. 9. A Constituição não proíbe às GMs o policiamento preventivo.

### 1. Introdução

Em todo e qualquer trabalho sério sobre segurança pública, devemos perguntar para nós mesmos o que, de fato, pretendemos: tratar da segurança como um grande bem da coletividade ou estamos pensando em agradar governantes, chefes ou comandantes? Queremos a ética do interesse social ou a retórica do interesse partidário, grupal ou corporativo? Visamos ao bem geral ou às nossas conveniências egoísticas?

A incansável busca do ser humano, em todas as épocas, sempre foi e tem sido no sentido de alcançar a justiça, que é o mais elevado bem social. E essa aspiração, de alto significado moral, requereu e ainda requer uma profunda análise dos fatos, dos costumes e das condutas em ebulição na sociedade, para a codificação apropriada de normas que sirvam como padrões de equilíbrio aos indivíduos. Mas, por que tanta discussão e tão pouca objetividade nesse campo?

Já tivemos a oportunidade de escrever, em 1995 (RT-715/411), sobre um fato silenciado pelos juristas e administradores: de que não há impedimento constitucional para as Guardas Municipais realizarem o policiamento preventivo dos bens, serviços e instalações dos respectivos Municípios. Mostrávamos que, “depois de Jânio Quadros, então Prefeito de São Paulo, em 1986, haver criado uma Guarda Civil Metropolitana, corajosamente tateando sobre decretos-leis federais de então, para ter uma polícia que cuidasse dos próprios municipais, a idéia (combatida pelas PMs) se espalhou. E, quando veio a Constituinte, reservaram no texto da Constituição, junto ao título “Da Segurança Pública”, o § 8, do art.144, com a seguinte redação: ‘Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (grifos nossos). Observe-se que o texto do § 8º exige uma lei (que pode ser complementar federal) para estabelecer as atividades das Guardas Municipais. Mas ainda não foi editada referida lei. E se faz mister que os Municípios, através de suas Câmaras de Vereadores e dos respectivos Prefeitos, fiquem atentos, para não

aceitarem projetos prontos, de cima para baixo, sem a discussão e o aval das autoridades municipais, fazendo das Guardas Municipais uma espécie de “longa manus” de órgãos federais ou estaduais, em prejuízo da coletividade local. Também, para evitar que os Municípios paguem as despesas e, no caso do emprego das GMs, os Prefeitos fiquem subordinados a ordens externas, perdendo parcela da autonomia municipal em matéria administrativa de interesse dos municípios, ficando letra morta a figura do Estado Democrático de Direito, de que fala o art. 1º da Constituição!”

## **2. O que são bens, serviços e instalações ?**

No que tange às palavras “bens, serviços e instalações”, que as Guardas Municipais, por força da Constituição Federal (art.144, § 8º) devem proteger, qualquer profissional do Direito, que se pretenda ético, deveria buscar-lhes o significado jurídico dentro do Código Civil Brasileiro (arts.65 e 66, no antigo Código de 1916, e arts. 98 a 103, no novo Código de 2002, em vigor desde janeiro de 2003), instituído por lei federal, onde encontraria a divisão dos bens públicos, no art.99 do novo CCB, assim: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Logo se vê que, caso haja honesto interesse numa exegese que mais convenha à comunidade local (mesmo porque ninguém mora fora do Município), as ruas, praças, estradas, terrenos, edifícios e estabelecimentos municipais, e tudo o mais que aí houver, podem e devem ser objeto de proteção pelas Guardas Municipais. Assim, atuando com base na lei, em nome do poder público e a serviço da coletividade, no interesse dos municípios, as GMs acham-se ao abrigo da Constituição. Quem assim não entenda, por certo, não fez uma boa escola de Direito, nem leu os bons mestres, ou tem interesse corporativo ou é, simplesmente, um inocente útil...

Entretanto, é oportuno esclarecer sobre a árdua tarefa que tiveram e têm os Municípios no que se refere à segurança pública. Tão logo as Prefeituras deram início à criação de suas Guardas Municipais, a pressão contrária maior foi das Polícias Militares dos Estados. E, como essas corporações trabalham muito ligadas aos governadores, estes, embora com aparência externa de democratas, fecharam os olhos às pressões descabidas. Alguns desses governantes, por ignorância, por algum motivo não confessado ou por desconhecimento do que seja polícia a serviço do povo, engrossaram o coro das PMs, de que “as Guardas Municipais não têm poder de polícia!”.

## **3. Uma proposta indecente contra as GMs**

Aliás, é bom que se diga: em 1993, o Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, reunido em Belém do Pará, no mês de agosto, e com a assinatura dos 27 (vinte e sete) Comandantes-Gerais das PMs dos Estados, apresentaram ao Congresso uma “Proposta Consensual para Revisão Constitucional 93”, pretendendo impor aos congressistas, para os fins de segurança pública, conceitos de “Constituição”, “Polícia Militar”, “Poder de Polícia”, “Segurança Pública”, “Ordem Pública”, “Preservação da Ordem Pública”, “Policiamento Ostensivo”, “Polícia Ostensiva” e “Defesa Pública”, procurando dizer que toda proposta era feita “consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas”!

A referida proposta, sem qualquer interesse em definir o que sejam polícia preventiva ou policiamento preventivo, imprescindíveis para a segurança do povo, afirma que “a polícia ostensiva possui investidura militar”! E parece até uma tentativa de “doutrinar” os deputados federais e os senadores, com a certeza de que os parlamentares não ousariam discutir um documento assinado por todos os 27 Comandantes-Gerais das PMs! “Esqueceram” de que segurança pública é a segurança prestada pelos órgãos estatais (da União, dos Estados-membros, dos Municípios e do Distrito Federal, por força do art.1º da Constituição Federal), e difere da segurança privada, que é prestada por particulares, com vínculo empregatício a uma empresa (sem esse vínculo, esses particulares seriam jagunços).

E é razoável lembrar que, para a tranquilidade pública, não basta que o policiamento seja “ostensivo”(à mostra, pela farda), mas deve ser preventivo (no sentido de dar segurança e evitar os crimes). O correto é policiamento preventivo-ostensivo,ou seja:que evite os crimes e esteja à vista da população, constantemente. As palavras preventivo e ostensivo têm significados diferentes, e qualquer pessoa de conhecimento mediano sabe disso: a segunda pode existir sem a primeira; e, em matéria de segurança, ambas devem juntar-se.

Essa absurda proposta, sem procurar no Código Civil Brasileiro o que sejam “bens públicos” (da União, dos Estados e dos Municípios), diz que “a finalidade das guardas municipais é mais compatível com caráter de ‘vigilância patrimonial’ e não de serviço policial” e, para evitar interpretações tendentes “à municipalização dos serviços policiais, incompatível com o espírito da Carta Magna”, rechaça as Guardas Municipais, propondo sua retirada do Título “Da Segurança Pública”, no art. 144 da Constituição, e colocando-as no Capítulo “Do Municípios”. Com isso, os senhores Comandantes-Gerais das PMs, temendo o crescimento das Polícias Municipais, que são as GMs, dirigindo-se a parlamentares, que nem sempre entendem de segurança ( pois as próprias universidades, preconceituosamente, não ensinam “coisas de polícia”) e pensam que coronéis PM sabem tudo, pretendiam fazer do Guarda Municipal (servidor público do Município, aprovado em concurso) mero vigilante particular!

#### **4. GMs representam a polícia local**

Uma observação: a origem das atuais Guardas Municipais, depois que as Guardas Civis foram dizimadas pela ditadura brasileira, foi a criação de uma polícia local, mais próxima do munícipe, realizando o trabalho de segurança preventiva; portanto, as GMs não devem copiar as PMs, que não realizaram o policiamento preventivo, pois não se pode aprender com órgãos que não fazem corretamente a prevenção, embora cumpra a parte “ostensiva” que lhes atribui a Constituição. E a prova de que não se estuda o que sejam segurança para o povo nem o verdadeiro papel da polícia, via de regra, é o fato de os senhores Prefeitos Municipais, ao invés de investirem numa GM de carreira e dela nomearem seus Coordenadores, ou Superintendentes, ou mesmo “Comandantes”, vindos de seus quadros, continuarem nomeando para essas funções oficiais das PMs, cujos Comandos-Gerais sempre quiseram e continuam querendo acabar com a idéia de as Guardas Municipais realizarem o policiamento, como ficou patente na proposta dos 27 Comandantes-Gerais!

#### **5. Ignorância sobre o Poder de Polícia**

Voltando ao assunto poder de polícia, sempre que o Poder Público, nos âmbitos federal, estadual ou municipal, fiscaliza algum setor de atividade social, sem dúvida, está no exercício do poder de polícia. Há uma acepção genérica, que envolve a fiscalização, levada a efeito pela

Administração Pública em todos os campos de atividade, para que seja mantido o equilíbrio da sociedade, e uma acepção estrita, para situações particulares ou específicas. Assim, quando se fala de polícia das construções, polícia dos direitos autorais, polícia das comunicações, polícia sanitária, polícia das profissões, polícia alfandegária, polícia de segurança pública etc, tudo isso, em síntese, refere-se à atuação do poder de polícia. No sentido estrito, para a análise a que nos propomos agora, busca-se o poder de polícia exercido pelo órgão policial.

A polícia, como todos sabem, é órgão público de prestação de serviço; tanto pode ser federal, estadual ou municipal. O que não pode haver é polícia particular. Ensina o grande jurista brasileiro Ponte de Miranda: “policiar é ato estatal, é ato de autoridade pública”. E estatal é gênero para tudo que é público – da União, do Estado ou do Município. Isso é rudimentar a quem estuda o Direito. Mesmo assim, ainda há quem faça confusão sobre a expressão poder de polícia; ouvem-se até pessoas estudadas, como jornalistas e mesmo autoridades, que cometem essas falhas

Por exemplo, no artigo “O caráter subversivo do atual terrorismo” (sobre as rebeliões nos presídios de São Paulo, e até de outros Estados, sob o comando do PCC), de autoria do senador Romeu Tuma (que é Delegado de Polícia de Classe Especial, aposentado, e foi Diretor do DOPS, em São Paulo, e Superintendente da Polícia Federal, no Governo Collor), publicado no jornal Folha de S. Paulo (18-5-2006, p.A-3), o autor fala de sua emenda constitucional “para outorga do poder de polícia às guardas municipais em convênio com os governos estaduais!” Também, em notícia sobre segurança, publicada no caderno “Cotidiano” do jornal “Folha de S. Paulo” (1º-6-2006, p.C-4), “O prefeito Gilberto Kassab disse ontem que pedirá a aprovação na Câmara dos Deputados do projeto que dá poder de polícia à guarda civil metropolitana”. E, noutras oportunidades, essas falhas jurídicas têm sido freqüentes.

Mas, em verdade, não pode haver confusão, a não ser por mero desconhecimento jurídico ou por outro motivo não confessado: poder de polícia é, em síntese, uma faculdade da Administração Pública (federal, estadual ou municipal) para manter o equilíbrio social, visando ao bem coletivo e à manutenção do próprio Estado. E todos sabemos que não existe, em parte alguma, um poder da polícia; há, sim, o poder de polícia, também exercido pela organização policial – da União, dos Estados e dos Municípios – em matéria que lhe seja própria, e nos termos permitidos ou não proibidos em lei. Por exemplo, esse poder é exercido pela polícia preventiva (para manter a ordem, evitar os crimes e garantir a segurança) e pela polícia judiciária (para apurar os crimes não evitados, investigando e apurando os fatos, em auxílio à justiça criminal). Logo, poder de polícia não é um “poder da polícia civil” ou um “poder da polícia militar”. É poder estatal ou público (da União, dos Estados ou dos Municípios - repetimos), também exercido pela polícia, em sua área de atribuições.

Destarte, como a Guarda Municipal é um órgão público, caso um integrante seu não evite um crime à sua frente (realizando a prevenção), sem dúvida, pelo seu preparo como policial do Município, poderá responder pelo delito de prevaricação. Por ser um servidor público, ter formação específica para cuidar dos bens públicos municipais (vide art.99 do Código Civil), além de usar uniforme e arma do Município, não poderá cruzar os braços e fechar os olhos: tem o dever de agir e, assim, exerce o poder de polícia.

## **6. Não há hierarquia entre União, Estado e Município**

Acrescente-se, mais uma vez e com ênfase, que a União, os Estados e os Municípios são pessoas jurídico-políticas, cada qual tendo competências constitucionais e legais próprias. Não há relação de subordinação entre elas. O professor Dalmo de Abreu Dallari, que foi Titular de Teoria Geral do Estado, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, explica:

“Existe um vício de aceitar que isso é assim: tudo que é federal é superior ao estadual, assim como o estadual é sempre superior ao municipal. Isso é essencialmente errado, porque na organização federativa não há hierarquia”( cf.”A Polícia à Luz do Direito”, edição RT, São Paulo, 1991, p.69). Ou melhor: o presidente da República não manda no governador do Estado, nem este manda no Prefeito Municipal. A atuação de cada um é balizada pela Constituição Federal, e não podem as Constituições dos Estados e as Leis Orgânicas dos Municípios entrar em choque com as normas da Carta Magna.

Sabemos que, por desconhecimento ou temor às PMs, alguns prefeitos ainda são reticentes no que diz respeito à criação e, até, à manutenção da Guarda Municipal, como ocorreu, há algum tempo, com o chefe do Executivo do Município de Campina Grande, o maior e mais progressista município do interior do Estado da Paraíba, onde o prefeito, atendendo ao apelo do Comandante Geral da PM, com a promessa de boa segurança que seria feita pela corporação militar, extinguiu a Guarda Municipal local, que fora organizada pelo Doutor Paulo Feitosa, professor universitário e ex-Delegado-Geral de Polícia daquele Estado nordestino!

Mas já é tempo de uma boa polícia para o povo e sob seu controle: civil, uniformizada, com hierarquia e disciplina, identificada com a cidadania, com os munícipes, a quem deve sua manutenção. A Guarda Municipal, com sua formação própria, pode e deve ser essa polícia. Por isso, parece que outras corporações fardadas sentem-se temerosas com o crescimento das Guardas Municipais, ora tentando diminuir-lhes a área de atribuições, ora querendo extingui-las, ora pretendendo “prepará-las e comandá-las”. Nestes últimos casos, deve-se perguntar: se não souberam ou não pretendem realizar o imprescindível policiamento preventivo para a segurança da população, como têm demonstrado, o que poderiam ensinar às Guardas Municipais?

## **7. Competência do Município em “assuntos de interesse local”**

Assim, sendo a verdadeira missão da polícia de rua, uniformizada, eminentemente preventiva, e como o texto da Constituição Federal (Lei das Leis) não dá essa atribuição às Polícias Militares (às quais cabe a polícia ostensiva), não há impedimento para as Guardas Municipais, por leis próprias do Município, no interesse da coletividade local (e, no Direito Público, o interesse coletivo se sobrepõe ao interesse individual ou corporativo), suprirem essa lacuna. Não se deve esquecer, a propósito, que, de acordo com o art.30, inciso I, da Constituição da República, compete ao Município “legislar sobre assuntos de interesse local”. Fazemos uma pergunta: não são assuntos de interesse local, dos munícipes, da comunidade, o policiamento preventivo contra os crimes e a realização ininterrupta da segurança de todos ?

Um lembrete oportuno: do que até agora vimos, o Município é pessoa jurídico-política dotada de competências próprias, não devendo ficar subordinada à vontade de órgão do Estado. Portanto, se as Guardas Municipais forem treinadas e comandadas por militares estaduais, dois fatos graves podem acontecer: 1º – seus integrantes serão, na verdade, preparados como policiais militares (porque não se ensina o que não se sabe), embora tenham o nome de guardas municipais: e, 2º - o que é mais perigoso – os Prefeitos, para efeito de segurança local, terão sua competência invadida por órgão do Estado (a PM), perdendo parcela da autonomia de chefes de Executivo e ficando, nesse campo e de algum modo, sob as ordens de oficiais e até de sargentos das corporações militares estaduais!

## **8. Os Municípios, o C.T.B. e as GMs**

Acrescente-se, ainda, que o Código de Trânsito Brasileiro, que veio a lume depois da Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, estabeleceu como competência dos Municípios, no art.24, inciso VI, “no âmbito de sua circunscrição”: “executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito”. Portanto, os chefes de Executivo Municipal podem, legal e perfeitamente, empregar os integrantes de suas Guardas Municipais (que devem ser convenientemente preparados para o trato com as pessoas) no policiamento de trânsito, sem a necessidade de contratar pessoas sem preparo ou empresas terceirizadas, para isso.

## **9. A Constituição não proíbe às GMs o policiamento preventivo**

Por fim, devemos repetir que o poder de polícia é poder estatal, poder público (poder da União, do Estado ou do Município), também exercido pela Polícia em sua área de atribuições, acrescentando-se que o Brasil é uma República Federativa (cf. art.1º de sua Lei Maior). E, como as Guardas Municipais são órgãos públicos, por igual, têm competência para o exercício do poder de polícia, nas áreas de atuação que lhes sejam atribuídas (§ 8º do art.144 da Constituição Federal, combinado com o art.99 do Código Civil Brasileiro, que define o que são bens públicos) ou não lhes sejam vedadas por lei. E a Constituição da República não proíbe que essas corporações exerçam atividades de policiamento preventivo no âmbito dos Municípios. Do que se verifica, ponderando sobre a verdadeira justiça, verifica-se que, somente por ilegal silenciosa interferência corporativa, estrábica visão política ou deliberada cegueira administrativa, todas prejudiciais ao povo, é que se ousará afirmar o contrário. As Guardas Municipais não se acham impedidas pela Constituição Federal de, em caráter excepcional e no interesse da coletividade local, exercerem patrulhamento municipal e realizarem a segurança dos munícipes, e, ainda, de prestarem auxílio às autoridades policiais. Afinal, a nossa Carta Magna, nascida de uma Assembléia Nacional Constituinte, através de um processo democrático, não pode ser interpretada ao sabor de grupos ou corporações, mas deve espelhar, no espírito do seu texto, a vontade do povo, como garantia do bem coletivo ou das aspirações da sociedade.