

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO PARANÁ  
XXV CURSO DE PREPARAÇÃO À MAGISTRATURA  
NÚCLEO CURITIBA**

**FRANCISCO DONIZETE PEREIRA DE SOUZA**

**GUARDA MUNICIPAL: COMPETÊNCIA E PODER DE POLÍCIA**

**CURITIBA  
2007**

**FRANCISCO DONIZETE PEREIRA DE SOUZA**

**GUARDA MUNICIPAL: COMPETÊNCIA E PODER DE POLÍCIA**

**Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização. Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba.**

**Orientador: Prof. Doutor Daniel Ribeiro Surdi de Avelar**

**CURITIBA  
2007**

## TERMO DE APROVAÇÃO

FRANCISCO DONIZETE PEREIRA DE SOUZA

GUARDA MUNICIPAL: COMPETÊNCIA E PODER DE POLÍCIA

Monografia aprovada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização, Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba, pela seguinte banca examinadora.

Orientador: \_\_\_\_\_

Avaliador: \_\_\_\_\_

Curitiba, de de 2007.

Dedico a DEUS fonte de toda inspiração,  
a minha esposa Regina, aos meus filhos  
Fernanda e Rodolpho, pela paciência,  
estímulo e compreensão quando da  
minha ausência em seus cotidianos.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço ao gari Gerônimo Cassimiro de Souza, ainda em vida quando elaborava este trabalho (*in memoriam* + 26/09/2007) e a senhora do lar Maria Dionísia Pereira de Souza, meus queridos pais, sofridos filhos do Nordeste, amados e sábios iletrados, responsáveis pela minha existência física e moral.

Aos familiares e amigos da Instituição Guarda Municipal de Curitiba que me ajudaram no desenvolver das idéias e do assunto e, àquele que aceitou na orientação deste tema, o Professor e Doutor Daniel Ribeiro Surdi de Avelar.

*“nem mesmo o sentimento de justiça mais vigoroso resiste por muito tempo a um sistema jurídico defeituoso: acaba embotando, definhando, degenerando.”*

Rudolf Von Ihering

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2. SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....	10
2.1 LEGISLAÇÃO.....	12
2.1.1 Constituição Federal.....	12
2.1.2 Constituição do Estado do Paraná.....	15
2.1.3 Lei Orgânica do Município.....	16
<b>3. MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....	17
3.1 GUARDA MUNICIPAL.....	20
3.1.1 Histórico da Guarda Municipal.....	26
3.2 GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA.....	28
3.2.1 Histórico da Guarda Municipal de Curitiba.....	28
3.2.2 Legislação Municipal.....	31
3.2.2.1 Lei Orgânica do Município.....	31
3.2.2.2 Lei de Criação da Guarda Municipal de Curitiba e suas alterações.....	32
<b>4. COMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL</b> .....	34
<b>5. PODER DE POLÍCIA DA GUARDA MUNICIPAL</b> .....	41
<b>6. CONSIDERAÇÕES</b> .....	47
6.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	54

## RESUMO

O presente trabalho monográfico tem a intenção de esclarecer ou ao menos provocar a discussão quanto a Instituição Guarda Municipal, que se encontra inserido no Capítulo da Segurança Pública na Constituição Federal, quanto a sua Competência e Poder de Polícia. Com análise de doutrina, jurisprudência e das leis, um tanto escasso quanto ao assunto, mas que se pretende discorrer. Saliendo-se que muitas das passagens serão com base no empirismo.

Palavras-chave: **Segurança Pública; Guarda Municipal; Competência; Poder de Polícia**

## 1. INTRODUÇÃO

O que se busca com o presente trabalho é expor uma visão, uma idéia quanto à legislação da Segurança Pública, no tocante à inserção e envolvimento do Município através da Guarda Municipal, tendo em vista a atualidade em que vivemos e diante do caos na Segurança Pública, a Guarda Municipal pode atuar em determinados momentos, sem que esteja invadindo a seara dos outros órgãos.

E neste vetor, cita-se parte do prefácio de Geraldo Ataliba, na obra de SUNDFELD (1998, p.14), ao asseverar que:

“Não é de estranhar, nesse clima, os avanços do totalitarismo: má legislação, escassa literatura e deficiente jurisprudência de direito público, com conseqüente insegurança do administrado diante do Estado, e dificuldades na evitação dos casuísmos, arbitrios, omissões e abusos dos agentes públicos diante de uma cidadania inerme e indefesa, como que desarmada pela ignorância dos operadores jurídicos”.

A Constituição Federal no seu art. 144, nomina os entes que fazem parte da Segurança Pública na esfera Federal, Estadual, Distrital e conforme a lei dispuser os Municípios poderão constituir suas guardas municipais voltada à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Ante uma situação de dificuldades que estão as nossas instituições de segurança pública e a figura da Guarda Municipal nas atividades locais e no interesse do Município, bem assenta a citação que:

“em um país como o nosso, onde a maioria da população é pobre e desprovida dos cuidados e da proteção que deveriam ser oferecidas pelo estado, a inexistência de políticas públicas eficientes e eficazes pode acarretar, na maior parte das comunidades, em um domínio – a um só

tempo brutal e paternalista – do crime organizado. A fim de viabilizar e proteger seus pontos de distribuição local e venda, a atividade criminosa incrusta-se nas comunidades desprotegidas e usa seus habitantes, como escudos e como mão-de-obra barata.” (BALESTRERI, 2004, p.52).

Assim, o que se pretende com a presente pesquisa é demonstrar a possibilidade do uso da força desses agentes públicos municipais de modo legal e sem usurpar função pública, tendo em vista que as polícias, criadas para deter o avanço da criminalidade, prevenindo a ocorrência de delitos, vêm deixando de cumprir esse atributo uma vez que não estão satisfazendo as necessidades de segurança que se espera.

Portanto, é longo o caminho na busca de se resgatar a auto-estima das comunidades no tocante a segurança coletiva e conscientizar-se da importância da Guarda Municipal e dos Municípios na segurança pública local.

Ainda citando BALESTRERI (2002, p.55) de modo parafraseado, pode-se dizer que:

”A Guarda Municipal deve ser inserida num Sistema Interativo de Segurança Pública, suprimindo lacunas e incoerências típicas, norteados pela defesa dos direitos da cidadania e pelo papel pedagógico da polícia comunitária, contribuindo decisivamente para trazer ao Município e seus cidadãos nova esperança e certezas em relação ao presente e futuro, contendo e desconstruindo eficazmente a violência, na construção da paz”.

E, mais, competência e poder de polícia, ainda não estão bem claros a alguns dos nossos comandos de guardas municipais e população em geral, não se deixando neste momento de isentar os órgãos jurídicos dos municípios que se omitem em seus pareceres quando envolvem a atuação destes servidores.

Em uma leitura “lato” na sistematização da legislação existente, as guardas municipais têm Competência e Poder de Polícia, não podendo se confundir com Competência e Poder da Polícia. (grifo nosso).

Ademais, as ações praticadas pelas guardas municipais, envolvem um esforço político e de comunicação no sentido de estar conscientizando nossa população do significado de competência e poder de polícia, que em muito confunde nossos cidadãos.

## **2. SEGURANÇA PÚBLICA**

Quando se trata de Segurança Pública, assim dispôs o Deputado Affonso Camargo – PSDB / PR, em pronunciamento na Sessão Plenária da Câmara dos Deputados no dia 22/03/2007, que propôs um “Mutirão pela Paz”, sob o entendimento de que deve haver:

“criação de um verdadeiro Sistema Nacional de Combate ao Crime Organizado cito a necessidade da integração da Polícia Federal, com as Polícias Estaduais e as Guardas Municipais. Tenho a certeza de que só construiremos a Paz no Brasil a partir do trabalho das Guardas Municipais que são as forças que estão mais próximas das comunidades, das Famílias, das Pessoas.”

Ainda:

“E, se o crime organizado não é municipal, nem estadual, mas é nacional e muitas vezes internacional, porque não criar um verdadeiro Sistema Nacional de Combate ao crime Organizado, com a ajuda das polícias dos Estados e das Guardas Municipais, no qual o Governo Federal seria o responsável por desbaratar o grande comando do tráfico de drogas? O que não podemos é continuar com essa guerra inglória entre crime organizado e governo desorganizado”.

O monopólio da violência permite à polícia e, por meio dela ao Estado, exercer o controle social institucional. Por outro lado, cabe à organização policial a função social de produzir consenso, de relacionar-se com a comunidade e de facilitar a realização do bem-estar social.

Segurança Pública é conceituada na obra Vocabulário Jurídico, de Plácido e Silva como:

“é o afastamento por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou de direitos de propriedade do cidadão.” (SILVA, 2005, p. 1268).

Com afinidade na área e numa análise preliminar dos aspectos jurídicos relacionados à manutenção da ordem e segurança pública e à evolução histórica das guardas municipais e do municipalismo no Brasil, chega-se ao ponto principal da questão quanto à municipalização da segurança pública e pode-se verificar a concretização do direito social fundamental à segurança que o Município pode proporcionar aos seus entes locais, sem que haja necessidade de força bruta ou ostensividade, mas apenas e tão somente de modo preventivo, unipresente, junto à comunidade.

MORAES assim se manifestou:

“Não se deve confundir segurança pública com o combate à criminalidade; se aquela existe, de fato, este não tem necessidade de existir. Dar segurança é prevenir, por todos os modos permitidos e imagináveis, para que a infração penal não ocorra; para combater o delito, ao contrário, é preciso, por omissão, imprevisão, desconhecimento ou interesse, deixar que ele ocorra. Além do mais, os gastos e prejuízos materiais e humanos, em regra, são maiores com o combate do que com a segurança, se esta for bem planejada”. (1986, p.60).

Pois, fazer segurança pública, não é impor humilhação e medo, mas buscá-la por meio de um exercício de cidadania, liderança, respeito, competência e união entre órgãos públicos no interesse da coletividade.

Verificando-se assim, que fazer segurança é tornar a coisa livre de perigos, livre de incertezas, assegurada de danos ou prejuízos, afastada de todo mal, sem que se tenha exclusividade ou se tenha como atividade absoluta de determinado ente estatal para fazê-la, mas comum a todos.

A Carta Magna em seu art. 144, § 7º, descreve:

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

Interpretando a norma constitucional, LAZZARINI (1999, p.132), assim discorreu:

“Por principio de lógica, a regulamentação do citado § 7º deve preceder à feitura das leis orgânicas das polícias em geral, fixando parâmetros úteis à compatibilização entre essas leis, impedindo normas superpostas ou conflitantes e ainda padronizando a terminologia, tudo em benefício da redução do nível de atritos e conseqüentemente de uma maior harmonia entre as Corporações Policiais, cujos conflitos de atribuição hoje já não se limitam apenas ao âmbito interno dos Estados mas como já disse, surgem cada vez mais freqüentes também em relação às Polícias Federais e até para com as guardas municipais.” (grifo nosso).

Finalmente, cuidar da segurança pública é preservar, garantir e assegurar a proteção de todos do direito de ir e vir em liberdade, tarefa essa que cabe aos governos e suas polícias, em parceria com as Organizações Não Governamentais,

Igrejas, Partidos Políticos, Associações de Moradores, comunidade, enfim com toda a sociedade.

## 2.1 Legislação

Todas as ações envolvendo integrantes das Guardas Municipais devem estar pautadas em parâmetros legais.

### 2.1.1 Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo no art. 144, §8º, quanto à instituição pelos Municípios da sua Guarda Municipal, voltada à proteção dos bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. O que faz com que alguns autores vejam com tamanha importância à Segurança Pública, vez que, senão o único serviço inserido na Carta Magna, entre os que são prestados pelo Município.

A Carta Magna, em seu artigo 144, § 8º, ao discorrer e estabelecer atividades, órgãos, quanto a Segurança Pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio direciona para a responsabilidade de todos, e principalmente do “Estado” (União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios), sendo um direito e responsabilidade de todos.

Portanto, o artigo 144 quando narra:

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

órgãos: § 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”,

não excluí dos Municípios e respectivamente das Guardas Municipais a responsabilidade na proteção e garantia de segurança a seus munícipes.

Ademais, a interpretação literal do §8º, art. 144 da Constituição Federal faz com que os hermeneutas venham a incidir em erro, pois conforme o Juiz de Direito Dr. Antonio Jeová da Silva Santos - Juiz do Município de Paulínia, asseverou que:

“O Constituinte não poderia ter sido tão contraditório, outorgando plena autonomia ao Município, considerá-lo como entidade federativa, outorgar-lhe capacidade para organizar os serviços locais, para, ao depois, num remate odioso, circunscrever aspecto tão importante da vida – segurança – à mera proteção de bens, serviços e instalações. Por imaginar que o Constituinte jamais poderia ser obtuso é que emerge o ânimo em tentar captar o real sentido e dissecar sobre as verdadeiras atribuições da Guarda Municipal, tomando como ponto de vista toda a Constituição”. (SANTOS, 1991, p.61).

De modo “*lato*” quanto à atuação da Guarda Municipal e utilizando-se técnicas jurídicas até então existentes, é possível verificar que o Código Civil quando trata sobre **bens**, o faz de maneira grandiosa, abrangendo a vida e o corpo das pessoas, pois como bem sabemos, o maior patrimônio do Município é os seus munícipes, o seu povo. Quanto aos **serviços**, a sua abrangência na prestação de serviços, vai desde a Educação, Saúde, Trânsito, Meio Ambiente e, de inúmeras atribuições e atividades a ser desempenhadas pelo Município, onde, para guarnecer de segurança a todos esses serviços, efetivamente o Guarda Municipal estará realizando o policiamento ostensivo / preventivo. Já, as **instalações** são possíveis focar sob o aspecto patrimonial, pois são as

edificações pertencentes ou sob a guarda da administração pública. E, de arremate, quando o §8º, parte final, do art. 144, da C.F, cita “conforme dispuser a lei”, têm-se que, uma vez constatada a inércia de quem deveria editar a norma, o Governo Federal não o fez, o Município poderá fazer, desde que não extrapole a sua competência e o interesse local. (grifo nosso).

Na Constituição Federal encontramos os vetores quanto ao instituto da Segurança Pública, em específico no Art. 144<sup>1</sup>, Capítulo III – Da Segurança Pública, em que ela é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

E, ainda, em seu art. 5º<sup>2</sup>, a C.F, assegura a todo ser humano, brasileiro ou estrangeiro, residente no Brasil a segurança pessoal.

Já a Lei Federal nº 10.277, de 10 de setembro 2001, em seus artigos primeiro e segundo, dispõe que a União poderá firmar com os Estados-Membros e os Estados-Membros com outras unidades da Federação, convênios para execução de atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Tércio Sampaio Ferraz Jr, citado MORAES (p. 1657) assevera que:

“faz mister uma política nacional de segurança pública, para além da transitoriedade dos governos e arredada de toda instrumentalização clientelística”, concluindo que “devemos conscientizar-nos de que os temas da segurança pública não pertencem apenas às polícias, mas dizem respeito a todos os órgãos governamentais que se integram, por via de medidas sociais de prevenção ao delito. A comunidade não ser

---

<sup>1</sup> **Art. 144.** A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (grifo nosso).

<sup>2</sup> **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (grifo nosso).

afastada, mas convidada a participar do planejamento e da solução das controvérsias que respeitem a paz pública.” (grifo nosso).

E nesse compasso, podemos inserir a Instituição da Guarda Municipal, a qual o legislador deu faculdade aos municípios de instituí-las visando à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme a lei dispuser, sem, no entanto dizer que não poderiam proteger o seu povo, sua comunidade.

### 2.1.2 Constituição do Estado do Paraná

Muito embora se propale pelos corredores da Assembléia Legislativa Estadual, pouco se tem feito quanto à elaboração de normas para que os entes federativos possam estar atuando de modo compartilhado proporcionando o bem estar de toda sociedade. Portanto a Guarda Municipal existe não para concorrer com a Polícia Militar, mas para compartilhar responsabilidades em Segurança Pública no Município.

A Constituição do Estado do Paraná dispõe:

Art. 17. Compete aos Municípios.

XI – “Instituir Guardas Municipais incumbidas da proteção de seus bens, serviços e instituições, na forma da Lei”.

Assim, mesmo com a existência da Lei Federal nº 10.277/01, que faculta ao Estado-Membro fazer convênio, pode-se observar que no âmbito estadual, não há nada de concreto quanto a possível inserção da Guarda Municipal na colaboração em Segurança Pública.

Já disse SANTOS (1991, p. 55) que;

“As Guardas Municipais já existiam antes mesmo de serem incluídas na Constituição Federal de 1.988. Atuavam nos Municípios complementando o trabalho que deveria ser da Polícia Militar. A milícia foi ganhando posição de destaque no âmbito de suas cidades. Aos poucos, nos locais onde existem Guardas Municipais, a segurança pública ficou entregue aos seus homens. A população, em vez de gravarem o telefone da Polícia Militar, passou a efetuar ligação para a Sede da Guarda Municipal. Em algumas cidades, não é raro alguém que precise de socorro, telefonar para o número 190 e ouvir a resposta de que deve procurar a Guarda Municipal porque a Polícia Militar não tem viaturas para atender aquele que necessitou de atendimento”, ou seja,

temos esse fato ocorrendo na Capital do Paraná, tendo em vista o baixo investimento em equipamentos e, principalmente em homens treinados, capacitados e bem remunerados, pois só assim, se faz Segurança Pública com qualidade e comprometidos com os interesses do Povo, do Estado, das Cidades, das Comunidades, das Famílias e, da pessoa individualmente.

### 2.1.3 Lei Orgânica do Município de Curitiba

A Constituição Federal prevê no art. 29.

“O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:”

Assim, a Lei Orgânica do Município de Curitiba dispõe que:

Art. 102. “O Município manterá uma Guarda Municipal para a proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme disposto na lei”.

E neste sentido tem feito a Administração do Município de Curitiba na última década, ao se manifestar e aderir ao SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública, e investir em segurança de interesse local, não somente em equipamentos e pessoas, mas em uma variedade de serviços sociais, com reflexo na segurança da Cidade.

Quanto a Lei de instituição e funcionamento da Guarda Municipal de Curitiba se estará dando uma maior ênfase nos pontos seguintes.

### **3. MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA**

A base legal de atuação no âmbito social e de Segurança Pública está na Constituição Federal, em seu art. 144, § 8º, que faculta aos municípios a instituição de guardas municipais.

E, encontra-se em trâmite no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 534, que altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da Guarda Municipal e criação da Guarda Nacional, com a seguinte redação:

Art. 1º - O § 8º do art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.144. § 8º “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal”. (grifo nosso).

MORAES (2003, p. 657), consignou que:

“a Constituição Federal concedeu aos Municípios a faculdade, por meio do exercício de suas competências legislativas, de constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, sem, contudo, reconhecer-lhes a possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária”.

Faz-se necessário demonstrar a importância que o assunto tem, quando se aborda normas e regras que possa fundamentar a instituição de Guardas Municipais com o poder de atuar com maior proximidade das pessoas e da comunidade.

Contudo, o que se vê, é que as administrações municipais não se prepararam para esse fato – segurança pública - e persistem trabalhando, raras as exceções, com estruturas de guardas municipais frágeis e muitas vezes ao arrepio da lei, quando não, em raras oportunidades com a autorização do Judiciário para a prática de alguns atos na proteção dos direitos da administração e dos seus cidadãos.

O Jurista Rafael Iatauro<sup>3</sup> escreveu que:

“os gestores Municipais necessitam assumir compromisso com a modernidade e: a causa municipalista deve se constituir em prioridade da política governamental, já que os rumos do avanço da sociedade democrática e do processo econômico-social passam necessariamente pelos municípios.”

A atuação das guardas municipais em plano de segurança pública efetiva e com empirismo observa-se nos princípios constitucionais, nas leis, que, quando

---

<sup>3</sup> JORNAL O ESTADO DO PARANÁ. Rafael Iatauro: Fortalecimento dos municípios. Artigo do Caderno de Política. Dia 03 de junho de 2.007, p. 7.

interpretações subjetivas prevalecem, em nada se contribui para garantir e assegurar ao cidadão um dos mais elementares direitos que é o da incolumidade das pessoas, previsto no “caput” do art. 144, da C.F, como dever do Estado, leia-se, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

E, na prática, a relação Município X Segurança Pública continua a existir, já que é o Governo Municipal que mantém contato reiterado e direto com o seu munícipe. A Administração municipal abre ruas, enumera casas, cuida da limpeza, conserva as praças, expede licenças, autoriza a abertura de casas comerciais e outras atividades, cuida da polícia sanitária; ou seja, é ele quem efetivamente gere a vida local.

Ao poder municipal é que recorrem às pessoas para solicitar a ampliação ou melhoria dos diversos tipos de serviços públicos, ainda que fora da esfera do município. Também sob a responsabilidade da administração municipal está posta a obrigação de manter uma imagem positiva de sua cidade, independente de ser este ou aquele setor da responsabilidade de sua administração. Pois não temos como desvincular da imagem do Município o fato de haver ou não uma boa malha viária, assistência à saúde, comunicações, educação e segurança pública, embora se saiba que referidos serviços dependem em muito do Governo Federal e Estadual.

FERREIRA asseverou que:

“O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez, está situado dentro do país, que é a *união indissolúvel* dos Estados-Membros, e não há autonomia entre os interesses locais e interesses gerais. “Peculiar interesse, ou assunto de interesse local, desse modo, é aquele que se refere primariamente e diretamente, sem dúvida, ao

agrupamento humano local, mas que atende a interesses do Estado e de todo país". (1993, p.156).

Assim, também acontece nas exigências por parte dos cidadãos em face dos Municípios quanto ao serviço de segurança pública, quanto ao atendimento, qualidade, quantidade e recursos pessoais e materiais. Reivindicação esta que hoje está chegando até mesmo nos municípios pequenos, razão que tem levado as forças policiais a uma readequação nas suas atividades policiais e comunitárias, integrando-se cada vez mais à comunidade e que no exercício de seu trabalho tenha sempre à vista as peculiaridades locais.

Pergunta formulada a José Cretella Jr<sup>4</sup>: "É do peculiar interesse do Município a proteção das pessoas contra a ação de criminosos?"

**Resposta:** Como dissemos, em nosso livro **Direito Administrativo Municipal**, 1981, p. 67, o peculiar interesse do Município não exclui outros interesses, como o interesse da União ou do Estado, porque peculiar significa predominância e não **exclusividade**, observando-se que "os interesses peculiares dos Municípios são os que entendem, imediatamente, com suas necessidades locais, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais. O que os diferencia é a predominância, não a exclusividade" (cf. Antônio Sampaio Daria, Autonomia dos Municípios, na Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, vol. 24, p. 419).

Desse modo, a proteção das pessoas contra a ação criminosa é problema de Segurança Pública, que interessa a União, aos Estados e aos Municípios. Mais ainda: é do peculiar interesse do Município a atividade das Guardas Municipais, que concorrerão, com outras polícias, mas sem subordinação alguma, no combate ao crime".

Constata-se assim, que o Município sempre esteve ligado às atividades policiais, embora formalmente não dispusesse de competência para o exercício de

---

<sup>4</sup> José Cretella Jr. Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Paulo. Consulta da Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo. Parecer sobre Guardas Municipais na Constituição de 1988, emitido em 17/04/1989.

atividades na área de segurança pública, ou seja, o poder municipal não deve nem pode permanecer afastado dos problemas da Segurança Pública.

Todas as ações que somarem no contexto da Segurança Pública devem ser consideradas bem-vindas no seio das comunidades, pois é de se insistir que as guardas municipais têm presença histórica em nosso país, pois existem de fato em alguns Municípios independente de discussão quanto a sua legalidade, razão pela qual se vê constantes preocupações de não tender a abstrações.

### 3.1 GUARDA MUNICIPAL

As Guardas Municipais, a partir do novo texto constitucional, passaram a receber o valor de uma instituição com a missão de proteção de bens, serviços e instalações municipais conforme o contido no parágrafo 8º, artigo 144, da Constituição Federal de 1988, que trata da Segurança Pública. Após a promulgação da Constituição Federal, as Constituições Estaduais referendaram o conceito normativo sobre as guardas municipais e, alguns prefeitos têm criado Guardas Municipais baseados na autonomia dos municípios, prevista no Art. 18 da Constituição Federal que preceitua:

"Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

E, ainda na competência dos municípios, prevista no Artigo 30, inc. I, da Constituição Federal 1988, que assim dispõe:

“Compete aos municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local ”,

Com o retro ensinamento legal, cite-se que com as suas devidas adequações a nossa realidade, “O homem não foi feito para as leis, mas as leis para o homem”. (BALESTRERI, 2002, p.45).

Apesar das controvérsias do tema, ante a atualidade e diante de respeitáveis argumentos que se apontam, acredita-se na eficiência e no uso da Guarda Municipal como força de intimidação a delinqüência, pois se tem destinado maior treinamento, capacitação e orientação a esse grupo de servidores, visando assegurar a confiança junto à comunidade e a sua essencialidade na segurança local.

Mario Portugal Fernandes PINHEIRO, assevera que:

“aqueles que jamais subiram morros, favelas, ou sequer conhecem de perto os antros freqüentados por marginais, e que se enclausuram comodamente em seus gabinetes, sem que nunca houvessem participado de tiroteios no estrito cumprimento do dever legal e também em legítima defesa, não se devem apegar com antolhos ao texto gélido da lei, distantes do calor dos acontecimentos e a salgo de gravíssimos riscos, na busca do enfraquecimento ou desestímulo das atividades da policia judiciária, em toda a plenitude legal. (1989, p.28).

Assim, a SENASP está trabalhando para que os profissionais das Guardas Municipais tenham plenas condições técnicas de desenvolvimento de suas atividades e capacidades, tanto com o treinamento adequado e continuado, quanto com a disponibilidade de informações e equipamentos necessários ao pleno exercício profissional, com diretrizes de atendimento às suas próprias necessidades, monitoramento sobre suas ações, reconhecimento e valorização de suas atividades, proporcionando também a elevação da auto-estima das Guardas Municipais. (MJ, SENASP – Relatório Descritivo. Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais. 2005, p..29).

Analisar a atuação, capacitação, treinamento, fundados na Legislação Federal, Estadual e Municipal, se verificará a qualidade e desempenho de um

grupo de servidores, que podem e devem estar mais unipresentes no cotidiano das comunidades, sem qualquer entrave de hermenêutica subjetiva.

REALE assevera que:

“Interpretar uma lei importa, previamente, em compreendê-la na plenitude de seus fins sociais, a fim de poder-se, desse modo, determinar o sentido de cada um de seus dispositivos. Somente assim ela é aplicável a todos os casos que se correspondam àqueles objetivos”. (2004, p.289).

Ao se interpretar e reconhecer à figura do Guarda Municipal no seio da Segurança Pública nas suas medidas e proporções legislativas, bem como o modo de atuar sem causar problemas, prejuízos ou danos aos seus cidadãos, estará o Município prestando serviço de qualidade e de interesse local.

E, em face de insegurança e o questionamento da população, é possível assegurar a atuação dos agentes públicos da Guarda Municipal dentro da legalidade, bem como, em atuando na proteção dos bens, serviços e instalações, o Guarda Municipal, tem todo um Poder de Polícia coercitivo junto à população e, ainda, é possível distinguir na legislação existente, Competência e Poder de Polícia, nas atribuições das Guardas Municipais.

PINHEIRO, em sua obra Constituição e Poder de Polícia, narrou que:

“Não raro, fruto da demagogia de políticos inescrupulosos ou insensíveis às contingências da atualidade, a nova Constituição da Republica Federativa do Brasil aí está, alheia aos anseios de uma sociedade altamente ferida e amedrontada em face da delinqüência que corrói o País, mercê, antes de tudo, da extraordinária frouxidão de leis ora em vigor, embora fenômenos de natureza sócio-econômica -, entre outros, uma generalizada indisciplina -, também contribuam, com sua parcela de responsabilidade, para essa situação insustentável que aflige toda a nação”. (1989, p.19).

Com base no relatório e dados da pesquisa “*Perfil Organizacional das Guardas Municipais*” que teve foco e objetivo principal, em descrever o perfil das Guardas Municipais existentes no Brasil. A criação e implantação das guardas municipais são descentralizadas, os planejadores de políticas de segurança pública precisam conhecê-las e entendê-las para planejar ações integradas de segurança e alocar recursos de forma eficiente.

A análise foi feita de forma a evidenciar as diferenças regionais existentes entre as Guardas Municipais, dando suporte a uma política mais igualitária que procura homogeneizar a oferta de segurança pública no país.

A pesquisa fez parte do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública - SENASP e Justiça Criminal que como meta, além de coletar o número de ocorrências registradas pelos órgãos de segurança pública existentes no Brasil, acompanhar o perfil organizacional destas instituições para dar subsídios a SENASP no planejamento de suas ações.

Sem dúvida nenhuma, deve-se destacar que Segurança Pública deve ser vista como uma garantia dos administrados. Não basta apenas dizer quem tem a competência e os órgãos diversos, controlar o Estado quanto ao resultado que deve ser alcançado. Também deve ser analisado de que modo o Poder Público está se dirigindo em busca destes fins e apresentar estudos e possibilidades de incremento desta atividade de extrema importância. Pois até que ponto, as leis, normas e regras postas estão aptas a atingirem o objetivo com equilíbrio entre as necessidades e o serviço oferecido, sem que se questione os interesses políticos e longe de qualquer subjetivismo dos comandantes das instituições co-irmãs?

O reconhecimento que se pode atribuir a instituição Guarda Municipal, tem como fundamento, a pesquisa realizada pelo Governo Federal – SENASP, visando identificar o perfil das guardas municipais do Brasil e, poder dar suporte por meio de alocação de recursos para treinamento e capacitação dos agentes, homogeneizando assim, a oferta de segurança pública no país.

No entanto quando se fala em competência e poder de polícia para as guardas municipais, muito embora em uma sistematização da legislação existente seja possível ver a sua existência sem a necessidade de outras leis, o comando das guardas municipais, oriundos dos quadros da Polícia Militar, dificulta uma maior transparência quanto à possibilidade de atuação dos guardas municipais, numa oposição ferrenha em admitir tais atribuições aos integrantes desta mescla policial.

Mesmo trabalhando - raras as exceções – em condições precárias, as guardas municipais possuem uma articulação fácil junto a autoridades, pois trabalha em colaboração junto a órgãos do judiciário, legislativo e do executivo no plano Federal, Estadual e ONGs, através de convênios, o que lhe proporciona maior integração aos cidadãos e usuários dos serviços públicos.

Assim, quando se fala em competência e poder de polícia das guardas municipais, ouvem-se autoridades não afeitas à existência estrutural das guardas municipais, dizerem que não se passam de servidores treinados para funções atípicas.

Quem bem rebate as críticas feita a atuação das guardas municipais e sua respectiva competência para atuar sobre pessoas foi José CRETELLA Junior, em parecer elaborado em 1991, à Associação das Guardas Municipais do Estado de

São Paulo, ao se manifestar no sentido de que mesmo que a C.F, em seu §8º, art. 144, diz que os Municípios poderão constituir guardas municipais para proteção dos seus bens, serviços e instalações, seria inadmissível se não fosse sobre o agente deletério, que não deixa de ser o próprio homem, ou seja, as guardas municipais têm autonomia e deve atuar sobre pessoas quando nas suas atividades, pois não se defende o patrimônio contra a ação do tempo, do ar, da luz, da chuva, mas da própria população, acrescentando que o Código de Processo Penal em seu art. 301, prevê que qualquer um do povo pode quando em flagrante delito, o que pensar se um Guarda Municipal não pudesse?

Assim se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça - STJ – Recurso Ordinário em Hábeas Corpus nº 7.916 – São Paulo (1998/0066804-7) tendo como Relator o Excelentíssimo Senhor Ministro Fernando Gonçalves.

**Ementa:** RHC. PRISÃO EM FLAGRANTE. GUARDA MUNICIPAL. APREENSÃO DE COISAS. LEGALIDADE. DELITO PERMANENTE.

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

2 - Nestas circunstâncias, se a lei autoriza a prisão em flagrante, evidentemente que faculta – também - a apreensão de coisas, objeto do crime.

3 - Apenas o auto de prisão em flagrante e o termo de apreensão serão lavrados pela autoridade policial.

4 - Arguição de nulidade rejeitada, visto que os acusados, quando detidos, estavam em situação de flagrância, na prática do crime previsto no art. 12, da Lei nº 6.368/76 – modalidade guardas substancia entorpecente.

5 - RHC improvido.

Por unanimidade, negar provimento ao recurso.”

Seria inconcebível que o cidadão ao necessitar do serviço destes agentes públicos, fossem tomados de assalto, de susto, quando informados de que aquela ocorrência ele não poderia atender, pois senão estaria cometendo o crime de usurpação de função ou de que não são polícias para atuarem mesmo em flagrante delito.

A segurança local está de fato periclitante, conforme se vê à saciedade do povo e, nada mais essencial para ajudar na defesa e garantir a intervenção do Município através de serviços sociais pontuais, da existência legal e do reconhecimento da devida competência e poder de polícia da Guarda Municipal.

### 3.1.1 Histórico da Guarda Municipal

Em Artigo de Alba Zaluar: Guerra ou segurança?<sup>5</sup>, extrai-se parte do mesmo para dizer que, já em 1903 foi criada uma Guarda Civil que fazia policiamento ostensivo nas cidades brasileiras. A Polícia Militar, força auxiliar do Exército desde o século 19, permaneceu então aquartelada para agir apenas na ocorrência de graves desordens urbanas. Durante o Regime Militar, um Decreto-Lei de 1969 reorganizou as polícias militares, fazendo-as absorver os guardas civis e colocando todos sob a subordinação do Estado-Maior do Exército. Essa vinculação nunca foi desfeita, mesmo após a Constituição de 1988.

A vinda da Família Real para o Brasil, foi o marco para criação da Guarda Municipal em nossa Terra. Os serviços que eram prestados em Portugal pelos

---

<sup>5</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. Artigo de Alba Zaluar: Guerra ou segurança? Dia 25 de junho de 2.007, p.A2.

"quadrilheiros" e pelos "pedestres" e, mais tarde, pelos "Guardas Municipais Policiais", passaram a ser realizados no Brasil.

O fato é que a criação legal das atuais Polícias Militares Brasileiras teve sua origem na Carta Régia de 10 de outubro de 1831, que autorizou as províncias a criarem um Corpo de Guardas Municipais permanentes, para manter a tranqüilidade pública, além de garantir a segurança interna. Registros à parte, sabem-se que a Guarda Municipal teve curta existência e sua missão principal à época que era da vigilância das cadeias, hoje está sob a responsabilidade da Polícia Judiciária Estadual.

Destaque que se faz, é no sentido que a Guarda Municipal, não se destinava apenas à vigilância das cadeias, era também atuante nas atividades de garantia da ordem e tranqüilidade pública e como atualmente se dá, sua limitação era de ordem geográfica, ou seja, somente poderia atuar nos limites do respectivo Município, não havendo a partir deste período avanços consideráveis na relação Município X Segurança Pública.

Em 26 de março de 1866 - São Paulo, o Presidente da Província, Joaquim Floriano de Toledo sancionou a Lei nº 23, criando a Guarda Municipal, tendo o Art. 40 a seguinte redação:

"os Guardas Policiais farão nos Municípios e Freguesias todo o serviço de Polícia e segurança e tomarão o nome de Guardas Municipais".

Criaram-se as Guardas Municipais, órgãos cuja finalidade era a de garantir, na época, a segurança pública. Em 1.968, a tradicional Guarda Civil foi absorvida pela Força Pública, então existente. Nessa ocasião, o Governo do Estado de São

Paulo monopolizou o exercício do poder de polícia, criando a atual Polícia Militar, determinando por meio do art. 33 do Decreto Federal nº 88.777 de 30 de setembro de 1982 que a atividade da Polícia Militar incidiria, principalmente, sobre a ordem pública, que deveria ser mantida em todas Unidades da Federação.

### 3.2 GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA

Uma instituição ainda jovem, mas que traz no seu bojo, um exemplo de competência de bons serviços na comunidade local e Região Metropolitana de Curitiba, ao dar suporte administrativo e operacional, através de convênios de treinamento e capacitação a vários municípios do Brasil.

Cite-se a manifestação do Edil Mario Celso Cunha (PDSB)<sup>6</sup> que destacou a importância da Guarda Municipal de Curitiba na defesa da cidade, com sua atuação marcante na área de segurança, revelando-se modelo nacional de qualidade e competência. Fez destaque da parceria com a Polícia militar (cursos, treinamentos e ações integradas) e Ministério da Justiça (modernização da Guarda Municipal), bem como, com a sociedade organizada, universidades, shoppings, defesa civil, associação comercial, associação de moradores, conselhos tutelares, entre outros.

#### 3.2.1 Histórico da Guarda Municipal de Curitiba

---

<sup>6</sup> JORNAL O ESTADO DO PARANÁ. Guarda Municipal ganha destaque na Câmara. Artigo do Caderno Almanaque. Dia 15 de julho de 2.007. p. 3.

A Guarda Municipal de Curitiba foi criada em 17 de junho de 1986, pelo então Prefeito Roberto Requião, através da lei municipal nº 6.867, com a denominação de Serviço Municipal de Vigilância – VIGISERV.

Pelo Decreto Municipal nº 535 de 30 de novembro de 1988, foi aprovado o Regulamento Geral do Departamento do Serviço Municipal de Vigilância e pela Lei nº 7.356 de 5 de outubro de 1989, se alterou a denominação para Guarda Municipal.

As respectivas legislações anteriores foram revogadas pela Lei nº 10.630 de 30 de dezembro de 2.002 e Decreto nº 100 de 29 de janeiro de 2.003, mantendo determinadas atividades e acrescentando outras atribuições aos seus componentes ante a realidade e interesses do Município.

Foi instituída operacionalmente no ano de 1.988, com objetivo de zelar pelo patrimônio da cidade e agir em proteção da comunidade, atuando em praças, parques, bosques, creches, escolas, centros de saúde, ciclovias, terminais de transporte e demais equipamentos do Município. À época no auxílio a Polícia Militar do Estado, na orientação do trânsito de veículos e até no combate a incêndios.

A época havia um curso permanente de atualização dos guardas municipais englobando primeiros socorros e saúde bucal e noções de direito e cidadania, sendo estes últimos mantidos até os dias de hoje e com mais ênfase.

Quanto ao efetivo feminino não há diferenciação nas escalas de serviço, pois todas eram escaladas no patrulhamento em dupla e serviço de segurança em exposições e trabalho noturno.

O Grupamento de Proteção Ambiental - GPA, hoje extinto, conhecida Guarda Verde com 108 componentes, tinha como vetor, a orientação da população sobre a importância histórica de cada área da Cidade, seu correto uso e conservação. Atuar nos parques e bosques da Cidade, na proteção da fauna e da flora, além de orientações sobre a Legislação Ambiental, primeiros socorros e fiscalização quanto à caça e pesca ilegal.

Outro serviço dos idos de 1.991 e até hoje é destaque no Departamento da Guarda Municipal é Pelotão Escolar que atua em três turnos, na função de proteção e garantia da execução dos serviços de educação, diminuir os problemas de violência nas escolas, proteger as crianças de risco no trânsito defronte aos estabelecimentos escolares, além de coibir a ação de depredadores e pessoas com interesses escusos nas proximidades, tais como tráfico de drogas.

Hoje, como atividade atípica, temos na Guarda Municipal de Curitiba, o Teatro de Bonecos; Comunidade Escola em parceria com a Educação; Projeto Acorde, que como fundamento tem o desenvolvimento da música com aproveitamento de material reciclado; Guarda Municipal Mirim com atividades de ordem unida, hierarquia, disciplina e conscientização da comunidade em segurança e despachação.

Na gestão do Prefeito Beto Richa, quadriênio – 2005/2008, a Guarda Municipal de Curitiba, foi contemplada com investimentos materiais e pessoais, em uma visão e interpretação de interesse da Administração com o bem estar de seu povo, em garantir e proporcionar uma sensação de segurança a comunidade e, *“valorização profissional, aprimoramento das competências técnicas, modernização da estrutura e ampliação de equipamentos fizeram o diferencial na*

*qualidade dos serviços prestados pela Guarda Municipal à população curitibana*", conforme palavras do Secretário Municipal da Defesa Social, Senhor Itamar dos Santos.

A Guarda Municipal de Curitiba tem na sua estrutura operacional 09 (nove) Núcleos Regionais da Defesa Social, 01 (um) Centro de Operações que encampa as comunicações internas e externas e a Central 153, que recebe pedido de serviços e solicitações diversas; possui ainda 01 (uma) Coordenação de Acompanhamento de Ocorrências, que visa dar suporte aos servidores em serviço, orientação e encaminhamentos a delegacias e órgãos públicos.

Conforme previsão da Lei do Desarmamento, a estrutura contempla uma Ouvidoria para o recebimento de sugestões, elogios e reclamações e a Corregedoria para os fins de recebimento, acompanhamento e apuração de irregularidades e desvios de conduta dos seus servidores.

Finalmente poderia se dizer que a Guarda Municipal contemporânea preocupa-se com a formação de seus guardas, tem grade horária do Curso de Formação Técnico Profissional de 600 horas aulas, bem acima de previsto no currículo apresentado pelo SENASP, sendo aulas de tiro, defesa pessoal, técnicas de patrulhamento e abordagem, relacionamento humano, treinamento físico, aulas de primeiros socorros, condicionamento físico intenso e como base curricular a Cultura Jurídica, ou seja, nestas duas décadas, o perfil da instituição e de seus profissionais transformou-se extremamente.

Atualmente a Guarda Municipal de Curitiba conta com um efetivo de 1.682 integrantes, sendo 1.556 homens e 126 mulheres, 80 viaturas equipadas com rádios e uma sala de operações.

### 3.2.2 Legislação Municipal

#### 3.2.2.1 Lei Orgânica de Município

De 05 de abril de 1990, tem em seu artigo 102, conforme lhe é facultado pelo do artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, o seguinte: “O Município manterá uma guarda municipal para a proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme disposto em lei”.

E a Administração do Município de Curitiba, demonstrou respeito para com os seus Munícipes, pois além de acolher esta faculdade decorrente do texto constitucional, optou não apenas em faculdade a manutenção da Guarda Municipal, mas em um direito dos seus cidadãos.

#### 3.2.2.2 Lei de Criação da Guarda Municipal de Curitiba e suas alterações

Como um direito dos cidadãos, através da Lei nº 6.867 de 17 de julho de 1.986, o Prefeito sancionou a respectiva legislação contendo em seu preâmbulo, "*Autoriza a criação da Guarda Municipal e dá providências correlatas*" com suas respectivas atribuições.

Por meio do Decreto nº 535 de 30 de novembro de 1.988, “Aprova o Regulamento Geral do Departamento do Serviço Municipal de Vigilância”, dispondo quanto ao funcionamento, estrutura, objetivos, atribuições e carreira funcional.

As respectivas legislações foram revogadas pela Lei nº 10.630 de 30 de dezembro de 2.002, que "*Transforma a carreira de Segurança Municipal, da Administração Direta, prevista na Lei Municipal nº 7670/91 e suas alterações*", trazendo uma maior expectativa aos servidores, quando o Prefeito sancionou a respectiva lei e atendeu parte dos anseios da classe, quando da: Estrutura da Carreira e suas Diretrizes Básicas; Estrutura da Carreira; Investidura; Crescimento Horizontal e Vertical por Merecimento; Remuneração; Disposições Finais e Transitórias, nesta parte final, a segurança para o uso da arma de fogo ao prever no:

Art. 37. Os integrantes da Carreira de Segurança Municipal poderão portar armas, em todo o território do Município, para a proteção da população, dos próprios municipais e para autodefesa, quando no exercício das atribuições inerentes ao cargo de Guarda Municipal.

§ 1º. A autorização prevista no "caput" deste artigo deverá ser mencionada expressamente no documento de identificação dos integrantes da Carreira de Segurança Municipal, nos seguintes termos: "PORTE DE ARMA EXCLUSIVAMENTE EM SERVIÇO, AUTORIZADO PELO ART. 37, DA LEI MUNICIPAL ...."

Já o Decreto nº 100 de 29 de janeiro de 2.003, tem no seu preâmbulo o seguinte texto:

"Aprova especificações, atribuições, tarefas típicas, requisitos e demais características do cargo da carreira de Segurança Municipal." e, entre as tarefas típicas:

"Executar a guarda e vigilância dos prédios próprios municipais e suas imediações, além de outros equipamentos municipais" e "Executar o policiamento ostensivo, preventivo, uniformizado e armado, exercendo a segurança interna e externa dos próprios municipais."

Em um delineamento das leis postas, podem-se sugerir pontos que possam ser modificados, visando garantir, assegurar e proporcionar uma situação fictícia,

de bem estar na área de segurança, ao menos localmente, na vila, no bairro, na comunidade onde reside o povo da “Cidade da Gente”, onde se inicia a constituição, a estrutura do Município, do Estado e da Federação como um todo.

Notadamente, no Estado do Paraná e em específico em Curitiba, a convivência das Polícias Federal, Militar e Civil com a Guarda Municipal não tem apontado situações que resultassem em conflitos ou transtornos que não fossem rapidamente solucionados. Logicamente, que isso não implica que futuramente possa ocorrer, principalmente se levar em consideração que as implantações de Guardas Municipais no Estado são poucas e recentes.

Através de convênio, o qual já ocorre no âmbito do Município de Curitiba, o Estado e a União por meio da Polícia Federal, vincula-se a atuação entre as Polícias e as Guardas Municipais, o qual têm-se permitido o treinamento, capacitação e orientação da Guarda Municipal no exercício de suas funções e a legalidade no uso de equipamentos controlados.

Claro que em um apurado exame nesta importante e atual questão é necessário que haja uma convivência harmônica entre a Guarda Municipal e demais órgãos de Segurança Pública para que a Instituição Municipal venha a cumprir, de fato, seu desígnio, protegendo instalações, bens e serviços e sobre pessoas quando no flagrante delito.

#### **4. COMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL**

Como citamos anteriormente, diversos são os projetos que tramitam no Congresso Nacional visando dar regularidade aos serviços das Guardas

Municipais. Embora haja polêmica discussão e dificuldades na aprovação de Emenda Constitucional, não se pode negar que as Guardas Municipais estão a crescer a cada dia, haja vista, serem instituições previstas constitucionalmente e encontrado respaldo quanto às suas atividades de policiamento a critério e interpretação da legislação pela Administração local.

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.332, de 2.003, que:

“Dispõe sobre as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil, Regulamenta e disciplina a Constituição, atuação e manutenção das Guardas Civas Municipais como Órgãos de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências”.

O proponente do Projeto de Lei, o Deputado Arnaldo Faria de Sá, em parte de sua justificativa dispõe que:

“No regime federativo vigente no país, o poder de polícia se distribui pelas três esferas de poder: a União, os Estados membros e os Municípios. A polícia não nasce da natureza. Como criação jurídica, necessário se faz que o constituinte e até mesmo o legislador infraconstitucional, enfrentem com mais arrojo a participação ativa, utilizando-se de uma linguagem que seja ao mesmo tempo clara e abrangente, já que o Estado – membro, até aqui, tem-se mostrado impotente para baixar a criminalidade a níveis suportáveis para a população.” e,

“...entendemos que o texto apresentado em nada se confronta com a Constituição Federal, e, considerando que ele apenas objetiva regular o que a própria Constituição já prevê em existência, mas, que por não regulamentar suas estruturas orgânicas nem definir o perfil profissional de seus componentes, considerando que o Guarda Municipal passa por formação específica diferenciada dos demais servidores municipais encontrará respaldo jurídico para tal propositura.”

Quando se penetra neste assunto, tem-se que levar em conta que as guardas municipais não devem concorrer com as polícias militares ou civis, mas somar e multiplicar ações e resultados. Tem que se dar um novo enfoque a figura

da Guarda Municipal, quanto à atuação das corporações municipais na colaboração educativa e conscientizada para o cumprimento da legislação, sem que se dê conotação de usurpação de função ou até mesmo de invasão de competência.

É discutível, no sentido de que aqueles que resolveram falar deste assunto olharam por um vértice cômodo e formal, sem, no entanto fazer assertivas pontuais quanto à realidade a qual deva a lei se adequar. Fizeram seus comentários apenas e tão somente de modo pirata, a um olho só, ao que parece sob encomenda ou na defesa de direitos adquiridos.

Na obra Vocabulário Jurídico, Plácido e Silva conceitua competência na qual se:

“revela a faculdade que é assegurada por lei, para que se possam exercitar direitos, autorizando a prática de todos os atos defensivos dos mesmos, ou necessários para mantê-los.” (SILVA, 2005, p. 1268).

De modo sucinto poderia se dizer que é a capacidade que a administração confere a seus administrados a praticar atos legais em razão do cargo que ocupam.

A Lei existe em razão das necessidades e do interesse coletivo e, quando se fala em Segurança Pública, se discutem quais são os órgãos que a Carta Magna consignou e surgem os mais variados pareceres a favor e contra as guardas municipais. Mas por estar no Capítulo da Segurança Pública as guardas municipais também podem ser consideradas como um dos órgãos, entretanto em um grau diferente e preventivo, o qual a Carta Magna não lhe retira nem impede

em uma hermenêutica mais assentada, no entanto, quando diante de conceitos jurídicos e interpretações variadas nos levará ao comodismo interpretativo.

SUNDFELD assevera que:

“Descendem do princípio segundo o qual as competências dos agentes estatais se ligam às finalidades públicas a exigência de razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e boa-fé na atuação estatal, especialmente relevante quando a norma jurídica concede certa margem de liberdade para o agente decidir quanto ao modo como vai exercer sua competência”. (1998, p.153).

Quando a Constituição Federal no seu art. 30, inc. I deu ao Município o direito de legislar sobre assunto de interesse local, em nada distancia o interesse por seu povo, sua população, sua comunidade, de estar amparada pela segurança que possa dispor, através de convênio com a União, Estado-Membro ou por meio de seus agentes públicos municipais.

Assim, para que haja competência, tem que haver também empenho do Município, e, pelo que se vê na doutrina e jurisprudência, esse esforço não está sendo entendido e discutido de modo amplo. Há uma estrutura de poder bem definida na Constituição Federal onde o controle normalmente pode ser exercido pelo Município no caso de segurança. O Município pode estabelecer os objetivos a ser atingido, escolher atividades a serem desenvolvidas, que pode decidir e como executar o serviço, dentro de limitações maiores ou menores. O Município, por sua vez, está inserido dentro de uma estrutura de poder, da qual ele absolutamente não é o topo, ficando aquém a sua vontade. Em relação à segurança, no entanto, pode-se dizer que as decisões são normalmente tomadas junto com a comunidade, cidades, ou seja, localmente. Durante anos, o Município é preparado

justamente para tomar essas decisões, para assumir o controle dos serviços oferecidos aos seus cidadãos e ao nosso ver não pode abrir mão, também desse controle na área de segurança pública, através dos seus guardas municipais.

Senão vejamos o que asseverou SANTOS:

“Ao afirmar que ao Município compete zelar pela segurança de seus cidadãos, não se está alterando a lei, ou agindo *contra-legem*. O quadro social, o arcabouço constitucional e a posição privilegiada do Município, devem ser harmonizados e de forma honesta, mas firme, concluir que a exigência do cotidiano, faz exsurgir uma interpretação compatível com todo o texto Constitucional”. (1991, p.66).

Assim, o que se pode querer? Autonomia do Município na instituição de suas guardas municipais com capacidade de agir ou heteronomia<sup>7</sup> a legislação dos outros entes? Tudo é submissão. Mas há uma diferença importante. Na heteronomia, submetemo-nos à lei dos outros. Na autonomia podemos pelo menos ter a pretensão de nos submeter às nossas próprias leis. Na área da segurança isso significa o seguinte: ou nos submetemos ao que os outros querem ou escolhemos o que queremos para os nossos cidadãos de interesse local. Para fazer essa opção temos que querer, agir e pensar localmente.

Os exemplos parecem sugerir que os entes públicos que mais se destacaram em seus respectivos domínios, foram aqueles que não se deixaram submeter ao que os outros quiseram lhes impor, mas que conseguiram, de alguma maneira, escolher o que eles próprios queriam dentro de sua capacidade e desenvolvimento.

---

<sup>7</sup> Heteronomia. [De heter(o)- + -nom(o)- + -ia1.] S. f. Ét. “Condição de pessoa ou de grupo que receba de um elemento que lhe é exterior, ou de um princípio estranho à razão, a lei a que se deve submeter.”

Portanto, quando os entes divergem, é possível criar situações novas, diferentes, em que somente a sociedade poderá se beneficiar. Pois, o Município ante a realidade precisa se omitir menos na área de segurança, para que a coletividade se beneficie mais.

As atribuições das Guardas Municipais estão traçadas na Constituição Federal, que trata da segurança pública e o parágrafo 8º, do art. 144, estabelece que os municípios poderão criar Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei e o artigo define segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas (...)”.

Na Constituição Estadual - A criação de Guardas Municipais é também autorizada no artigo 17, inc. XI e na esfera municipal, o artigo 102 da Lei Orgânica do Município de Curitiba.

Reafirma o art. 5º, da C.F. que,

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

Dos grifos o norte com que os Municípios podem e devem quando presentes os interesses dos seus cidadãos, em praticar atos tendentes a garantir de modo legal às atividades da Guarda Municipal na Segurança Pública, não só garantindo os interesses da comunidade, bem como, a administração trabalhando com eficiência, em prol da coletividade.

Em uma interpretação substancial da Constituição Federal, no seu art. 30, inc. II preceitua caber ao Município complementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito de competência do ente federativo no tocante ao interesse local. (grifo nosso).

Aprofundando no tema, com base na Teoria da Substanciação Constitucional, bem explicitada pelo Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Paraná, Doutor Jorge de Oliveira Vargas na EMAP - Curitiba, verifica-se muitas vezes que a legislação posta é de uma época e a realidade outra, ou seja, terá de se buscar algo em uma legislação que não foi atualizada, mas que é possível dar uma interpretação capaz de não se estar infringindo.

Dizer que o Guarda Municipal não tem competência para atuar sobre pessoas, sob a alegação de ser tarefa típica da Polícia, vez que guardas não são Polícia, é um entendimento preconceituoso em vista a realidade jurídica, pois se faculta ao cidadão agir e como explicar que a um agente público treinado e capacitado é proibido?

Não se pode equiparar Guarda Municipal com Polícia Militar ou Civil, o que é óbvio, no entanto, não podemos em prejuízo da sociedade, como um todo, digna de receber tutela do Estado em matéria de segurança pública, impor que não se viabilize a atuação das guardas municipais ante uma legislação, que em determinadas vezes, pois segundo pensamos, dificultam o exercício de proteção aos seus cidadãos, onde criminosos riem e brincam de nossas leis, de modo que

são editadas, e das facilidades com que escapam da sua aplicação, ante a omissão, inércia e imparcialidade das autoridades, constituindo assim, poderoso estímulo à delinqüência ante o impedimento de uso das guardas municipais na segurança pública local de modo efetivo.

Examinando, analisando e discutindo as normas e regras, pode-se garantir a legalidade das ações praticadas pelos Municípios quando da atuação junto à população e evitar possíveis atos abusivos praticados pelos seus agentes quanto aos direitos do cidadão, proporcionando a comunidade jurídica e, por extensão aos profissionais de direito, quanto à necessidade de se suprir as lacunas existentes no ordenamento jurídico da Administração Pública quanto à competência, mesmo que restrita de poder de polícia das guardas municipais.

“Inexistência de crime de abuso de autoridade e usurpação de função pública por parte de GM. Em decorrência de investigação de crimes – Prioridade do interesse de ordem pública sob o aspecto de legalidade formal. Decisão prolatada em 24/10/91 – Inquérito Policial 306/91 – 1ª Vara Criminal – Comarca de Jundiaí – SP. Juiz Dr. Claudio Antonio S. Levada.”

Enfim, o Estado na figura do Administrador Público tem sua competência prevista na Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Orgânica do Município e, ademais, nas respectivas leis infra, que vão dirimindo a sua atuação, calcados na sua competência, pois:

“Todo homem tem de ser respeitado como um fim absoluto em si mesmo. É um crime contra a dignidade do ser humano, usá-lo como simples meio para alguma finalidade externa”. (DURANT, Tradução de Maria Theresa Miranda, p.85).

Citação feita, assim também pensa o autor quando do suposto impedimento de atuação da Guarda Municipal no âmbito da Segurança Pública, façanhas essas de autoridades não afeitas aos interesses da comunidade.

## **5. PODER DE POLÍCIA DA GUARDA MUNICIPAL**

SILVA (2005, p. 1050), conceitua Poder de Polícia, como:

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

O Estado, desde Hobbes, em que seu estudo partiu da transição da Teoria Teocêntrica (Deus) para a Antropocêntrica (Homem), em que o homem diante das suas necessidades ilimitadas e escassez dos bens, cede e o Estado assume o controle da codificação das leis, sendo a sua interferência a de garantir segurança, equilíbrio e paz entre os homens, tem-se que,

“em um povo forte e valoroso, a incerteza das leis é constringida finalmente a substituir-se por uma legislação exata; isso, contudo, apenas acontece após revoluções continuadas, que levaram esse povo, alternativamente, da liberdade à escravidão e desta à liberdade.” (BECCARIA, p.93).

Cuida-se de exhibir, a falta de sintonia entre a normatização jurídica existente e a realidade, quanto à prática de se incluir na legislação, normas possivelmente condenadas ao descumprimento por parte dos executores de

segurança municipal, vez que, diante de ocorrência não ficarão inertes a situação, sob pena do crime de omissão.

Cite-se:

“Prerrogativa de fiscalização e patrulhamento dos GMs – Não cometem abuso de autoridade os GMs que procedem a fiscalização de veículos e patrulhamento em vias públicas municipais em benefício da segurança da coletividade – IP nº 1416-85 – 2ª Vara da Comarca de Itu – MMJD Dr. Roque Antonio M. de Oliveira.”

Governos municipais vêm investindo na segurança pública, inclusive, colocando guardas municipais nas ruas, para policiamento ostensivo, rondas e até prisões, mesmo que ao arpejo da lei.

José Cretella Jr<sup>8</sup>, em consulta da Associação das Guardas Municipais de São Paulo se manifesta no seguinte sentido, quanto à possibilidade de atuação das guardas municipais sobre pessoas:

“Quando se trata da proteção de "bens", "instalações" e "serviços", a ação policial das Guardas Municipais, no atual texto da Constituição, não pode ficar restrita a esses três aspectos, porque proteger na prática, é **evitar a ação deletéria de pessoas** que procuram destruir, desestabilizar ou paralisar serviços públicos comunitários.

Se a Guarda Municipal percebe que determinado indivíduo pretende danificar "bens" e "instalações" ou perturbar os "serviços municipais", o combate ao crime se impõe, porque existe estreita relação entre os três aspectos apontados e o **agente do crime**, que pretende atingi-los, de qualquer modo. Assim, a Guarda Municipal coíbe o crime, incidindo sua ação sobre o **agente infrator**.

O recrudescimento da criminalidade, pôr um lado, e, pôr outro lado, a ineficiência de uma polícia preventiva e repressiva, levou a Guarda Municipal a desempenhar serviços outrora privativos da Polícia Militar.

Os integrantes das Guardas Municipais encontram-se mais próximos da população, já que seus homens são recrutados entre pessoas que vivem o cotidiano do Município.”

---

<sup>8</sup> José Cretella Jr. Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Paulo. Consulta da Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo. Parecer sobre Guardas Municipais na Constituição de 1988, emitido em 17/04/1989.

O Professor Damásio Evangelista de Jesus<sup>9</sup>, um dos mais renomados da doutrina brasileira, publicou recentemente um artigo em jornal local em que:

“No Plano Constitucional brasileiro, compete ao Estado, e não ao Município ou à União, a repressão à atividade delinquencial urbana. Dado o aumento da população, os Estados, diante do insuficiente valor dos tributos por eles recebidos e arrecadados pela União, não tem condições de proteger os cidadãos nas suas comunidades. Os Municípios também por razões legais e financeiras, são quase inertes em termo de segurança pública. O resultado é desastroso, transformando-nos em vítimas pacatas e sem esperança.”

Sabido é da falência das instituições de segurança pública e quando surge à vontade, o interesse em proporcionar melhores condições, oferecendo uma mínima garantia a comunidade através de seus agentes, criticas surgem de entidades diversas como se um crime grave estivesse ocorrendo, esquecendo-se do mais elementar direito do povo, garantia esta Constitucional, que é a segurança.

No mesmo artigo de Damásio de Jesus foi citado que:

“As Nações Unidas, em 1996, no Programa para os Assentamentos Urbanos, no Projeto Cidades mais Seguras, atendendo o pedido das comunidades africanas, deram atenção à pretensão de diminuir a criminalidade urbana mediante iniciativas dos Municípios”.

Diante do binômio necessidade do povo de Segurança Pública e possibilidade do Município em oferecer o respectivo serviço através dos seus agentes públicos, ante a inércia e sucateamento da força pública dos Estados-

---

<sup>9</sup> JORNAL O ESTADO DO PARANÁ. Damásio de Jesus: Delinquência Urbana. Artigo do Caderno Direito e Justiça. Dia 03 de junho de 2.007. pg. 5.

Membros, conforme Damásio, *“em certos casos, devido a repressão policial, há migração de criminosos para zonas em que a atividade persecutória é menos intensa, abarcando regiões inteiras, compostas de várias comunidades.”*

José Cretella Junior<sup>10</sup>, em seu parecer emitido quanto à consulta da Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo, deixou asseverado que;

“Poder de Polícia é a faculdade discricionária do poder público - União, Estados, Municípios, Distrito Federal - de limitar ou restringir, quando for o caso, a liberdade individual em prol do interesse público, exteriorizando-se, de modo concreto pela Polícia. O Poder de Polícia é a causa; a Polícia é a consequência direta dessa mesma causa. Pelo Poder de Polícia, o Estado de direito procura satisfazer o tríplice objetivo, qual seja, o de propiciar "tranqüilidade", "segurança" e "salubridade" às populações, mediante uma série de medidas restritivas, limitativas, coercitivas, traduzidas, na prática, pela ação policial, que se propõe a atingir esse desiderato.”

Assim, podemos dizer que temos que planejar e buscar condições de implementação de políticas públicas de infra-estrutura, oportunidades e de inclusão, não de exclusão ao querer alijar a Guarda Municipal do Plano de Segurança Pública, simplesmente porque não cabe ao Município, sob alegação que se estará usurpando função típica do Estado-Membro, ou seja, se pode fazer, porquê impedir? Interesse real no povo ou interesses escusos, ao manter a família, a comunidade, a população no medo e com promessas de medidas, sem que resultem em qualquer resultado positivo aos interesses da comunidade.

“Usurpação de Função Pública – GM que pratica ato da competência da PM. Tipificação – Inocorrência – Incorre a Tipificação do delito previsto no art. 328 do CP pela conduta de chefe da Guarda Municipal que realiza

---

<sup>10</sup> José Cretella Jr. Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Paulo. Consulta da Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo. Parecer sobre Guardas Municipais na Constituição de 1988, emitido em 17/04/1989.

operação ostensiva, conhecida por bloqueio, de competência exclusiva da PM, pois, este crime não é comossível por agente da própria Administração Pública, sendo necessário que o sujeito ativo seja um particular. Hábeas Corpus nº 683.813/3. Comarca de Americana – SP – 11ª Câmara do TACRIM, deram provimento por maioria dos votos, Rel. Sidney Beneti, RJDJ TACRIM, pp. 206/207, v.14.”

O Poder de Polícia como bem sabemos não é de exclusividade da Polícia de Segurança, mas é em razão dele que a Polícia tem o seu respectivo amparo de atuação sobre pessoas e coisas. E, quando a Guarda Municipal atua, também o faz em razão do Poder de Polícia que lhe é concedido pela Administração, bem como sua definição ampla é feita pelo Código Tributário Nacional – CTN que assim define:

**Art. 78.** “Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. **Parágrafo único.** Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”. (grifo nosso).

Não é raro abordar cidadãos que ao serem surpreendidos por agentes municipais em estado de irregularidade, ilegalidade, no seu flagrante delito, alegarem que estes estão praticando atos ilegais, abusivos, por não terem Competência e Poder de Polícia para tal ato, o qual é de entristecer, pois na maioria das vezes são pessoas esclarecidas, saídas de boas famílias, de boa educação, no entanto usam de astúcia e artifícios jurídicos para se ver livres do ato sob alegação de ilegitimidade passiva do agente público.

Fausto C. CANDIAGO, citado por PINHEIRO (1989, p.23), escreveu que:

“Ser Juiz é fazer valer a Lei, em atenção aos reais anseios da coletividade. Ora, no momento em que a sociedade brasileira se debate estarrecida ante uma verdadeira avalanche de crimes, principalmente contra o patrimônio, há que se dar uma compreensão dos textos legais em consonância com a realidade de nossos dias, e que atenda ao povo massacrado de nossas cidades”.

Mantidas pelos municípios, as Guardas Municipais devem participar da Segurança pública em todos os seus campos constitutivos. Diante do aumento da criminalidade e em consequência da ação social em curso, todos os organismos do Estado devem, de um modo ou outro, participar do combate à violência e à delinqüência.

Não há nada de novo em reivindicar segurança para os cidadãos, vivam eles nos campos ou na cidade, sejam quais forem as suas condições sociais. A segurança dos cidadãos é um direito constitucional e consta dos Direitos Humanos da ONU em seu Artigo 3º *“Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”*. É um bem público, uma responsabilidade à qual os governos, o municipal em primeiro lugar, devem responder com políticas públicas bem concatenadas. Isto é, políticas com objetivos e voltadas ao respeito democrático à cidadania e aos direitos humanos, meios materiais, estrutura, recursos humanos e financeiros. Tudo sendo possível às Guardas Municipais, que como os demais entes de segurança, também sujeitos à fiscalização interna e externa do Ministério Público, pois senão, tenderão ao arbítrio.

José Cretella Jr<sup>11</sup>, é incisivo no tocante ao Poder de Polícia da Guarda Municipal sobre a população, quando escreveu:

“No âmbito municipal, as Guardas Municipais são destinadas, no exercício **do poder de polícia**, a proteção de seus "bens", "serviços" e "instalações". E as "pessoas"?

Nota-se que as Guardas Municipais colaboram no exercício da preservação da ordem pública, incidindo a respectiva ação sobre pessoas e patrimônio, que devem ficar incólumes quando se trata da Segurança Pública.

A Guarda Municipal destina-se, desse modo, a colaborar com os demais órgãos do Estado, na consecução da Segurança Pública diante do exercício da parcela de poder de Polícia de que é detentora. Protegendo "bens", "serviços" e "instalações", a Guarda Municipal pode exercer o **poder de polícia** de que dispõe para vigiar pessoas no Âmbito Municipal, cuja atitude ou ação possa, direta ou indiretamente, perturbar serviços, ou danificar bens e instalações“.

Ainda assim, haverá quem reitere não caber à Guarda Municipal tal ou qual tipo de policiamento, que já seria da responsabilidade de uma polícia ou de outra. Os tipos de ação policial cabem, sim, à Guarda Municipal enquanto coadjuvante, que por vezes tem grande capacidade de presença e mobilidade na jurisdição municipal. Uma Guarda Municipal qualificada, capaz de prestar serviços relevantes, merecedora do apoio da comunidade e conforme dispõe a lei, devidamente investida do Poder de Polícia para inibir a ação deletéria do homem.

Segundo LAZZARINI (1999, p.58);

“a segurança pública é um estado antidelitual e será exercida, na República Federativa do Brasil, pela própria Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, devendo ser lembradas, por assemelhação, as Guardas Municipais, porque integram na previsão do capítulo de Segurança Pública (art.144, § 8º, da C.F/88).”

---

<sup>11</sup> José Cretella Jr. Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Paulo. Consulta da Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo. Parecer sobre Guardas Municipais na Constituição de 1988, emitido em 17/04/1989.

Citando ainda José Cretella Jr<sup>12</sup>, para que se possa fazer um juízo quanto ao Poder de Polícia da Guarda Municipal, ainda sobre pessoas, foi consignada em seu parecer a seguinte resposta para pergunta formulada pela AGMESP:

“E a proteção da pessoa humana?”.

Claro que os bens e as instalações podem ser danificadas pôr forças da natureza, mas o texto Constitucional não se refere a essas causas de destruição. O legislador teve em mente proteger bens, instalações e serviços da **ação deletéria do homem**. Se, a Guarda Municipal vê um indivíduo, que pretende atentar contra o agente público, que tem, a seu cargo, bens, instalações ou serviços, a Guarda Municipal, detentora de apreciável parcela do Poder de Polícia, pode e deve proteger o servidor público, impedindo toda ação do perturbador da ordem. Do mesmo, seria censurável a omissão da Guarda Municipal diante da ação do agente do crime.

Assim, a Guarda Municipal protege o funcionário do Estado e o particular resguardando-os de qualquer ação criminosa.”

## 6. CONSIDERAÇÕES

Há muito o cidadão reclama a falta de segurança, muito embora, tenhamos instituições fortes, organizadas, no entanto, instituições estas, carentes de recursos materiais e pessoais. Temos uma população com medo e recolhida no interior de seus lares, atrás de grades, como se infratores fossem e,

“Dada a grave realidade nacional e internacional, onde o crime e a violência ameaçam, a cada dia mais, as liberdades individuais e coletivas e as instituições democráticas, é preciso que a segurança pública seja resolutamente percebida como inclusa no mais fundamental rol dos Direitos Humanos. É por isso que seus operadores diretos (policiais, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais), devem considerar-se e ser considerados, cada vez mais, como promotores de direitos. E, é claro, como tal se portarem“. (BALESTRERI, 2004, p.49).

---

<sup>12</sup> José Cretella Jr. Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Paulo. Consulta da Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo. Parecer sobre Guardas Municipais na Constituição de 1988, emitido em 17/04/1989.

Aos Municípios, a Carta Magna prevê no seu art. 144. § 8º<sup>13</sup>, a faculdade de instituir guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Na parte final do parágrafo oitavo, reside à interpretação que muito se critica quanto ao que contém na lei, no entanto se esquece de fazer uma interpretação combinada com o art. 30, I, da C.F<sup>14</sup>.

Sem muito esforço o “caput” do art. 144, deixa claro quanto ao direito do cidadão e a obrigação do Estado (União, Estados, D.F. e Municípios) em garantir entre os direitos do cidadão, a sua incolumidade, proteção essa que se inicia na comunidade, no Município, não podendo o legislador impedir que o Município por meio da Guarda Municipal deixe de garantir esse direito ao seu Município.

Por meio da prestação de serviços públicos o Estado procura cumprir a sua finalidade, qual seja, a satisfação de interesses da comunidade.

“A Constituição Federal adotou o Princípio da Predominância do Interesse para identificar e repartir as competências aos entes federados. Assim a competência será também do Município quando a matéria for preponderantemente de assuntos local”. (GALANTE, p.118).

Acredita-se que o Guarda Municipal, como agente da autoridade e no exercício das suas funções típicas, ao desempenhá-la em prol dos Municípios, está colaborando e dando mais uma opção de bem estar aos nossos cidadãos.

“Os operadores diretos de segurança pública – policiais, bombeiros, guardas municipais, agentes penitenciários – são entes de tal importância

---

<sup>13</sup> C.F - **Art. 144.** A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: **§ 8º** Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

<sup>14</sup> C.F - **Art. 30.** Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local.

para a manutenção de culturas democráticas de direito, são agentes pedagógicos tão impactantes na consciência e também no inconsciente popular, que deles não se pode pedir que apenas “respeitem” os direitos humanos. Isso seria reduzir suas missões e diminuir seu sentido social a uma dimensão formalmente legislativa e passiva.” (BALESTRERI, 2004, p.50).

Escrever sobre Competência e Poder de Polícia da Guarda Municipal, passa pela dimensão do conhecimento, ou seja, explicar ao povo o que é, quem tem, como pode ser exercida, pois caso contrário, sem participação, envolvimento e engajamento social, do povo estará sendo usurpado um dos mais elementares direitos previstos na Constituição Federal.

Há muito se desejava e passou a ser defendido pela Associação dos Magistrados do Brasil – AMB a simplificação da linguagem jurídica, não em um empobrecimento do vocabulário ou das mensagens, mas de modo acessível e compreensível do cidadão comum, em que ele saiba, entenda os fatos, as ações, as evoluções da norma e lei.

Adriane Cristina Ribas Setti<sup>15</sup>, bem discorreu sobre o assunto, asseverando que:

“Na área jurídica, um ponto importante a ser observado é em relação ao código lingüístico, o uso de signos que façam parte do banco de conhecimento tanto do operador do Direito quanto do cidadão comum, para que se estabeleça uma relação de confiança entre o Estado e a Sociedade.”

Assim, Segurança Pública, Competência e Poder de Polícia têm seus atores distinguidos na nossa legislação, no entanto, não de forma absoluta quando

---

<sup>15</sup> JORNAL O ESTADO DO PARANÁ. Adriane Cristina Ribas Setti: O Direito e a linguagem. Artigo do Caderno Direito e Justiça. Dia 27 de maio de 2.007, p.3.

se está diante de interesses da coletividade e individual do cidadão e comunidade, não podendo qualquer ente administrativo se omitir de prestá-lo ao seu cidadão sob pena de omissão, o que fica sombreado são os interesses de determinados entes, que não fazem, não deixam fazer, e quem mais fica alijado do seu direito é o pagante de impostos que tem algo de forma abstrata e não real, em razão da inércia dos governos e seus agentes.

O art. 144, da Constituição Federal, ao cuidar do Capítulo Segurança Pública, teve como finalidade apenas delimitar as atribuições de cada órgão, de modo que não houvesse superposição entre as atividades próprias de cada um. Em momento algum, pensa-se, pretendeu o Constituinte excluir a possibilidade de que outros órgãos pudessem praticar atribuições do outro quando no interesse do povo, pois o que se busca priorizar é o de realizar o dever do Estado, ante o direito dos cidadãos, pois sem dúvida alguma, quanto mais forem os órgãos a se dedicarem ao combate da criminalidade, mais próximos estaremos do ideal Constitucional.

“Guardas Municipais – Esfera de atuação dentro do Município – Inteligência do art. 144 da C.F – Integração no Sistema de Segurança Pública no sentido de preservação da ordem pública da incolumidade das pessoas e do patrimônio - Permissibilidade para a realização de investigação de furto – R. Decisão – Prolatada em 12/04/93 – Proc. 279/91 – Comarca da Capital – SP – MMJD Dr. Alfredo Attié Jr.

O Doutor Miguel Kfoury Neto – Desembargador do Tribunal de Justiça do Paraná, fez uma assertiva no sentido de que em determinadas ocasiões como construtores do Direito temos que decidir com adequação axiológica, como o caso ora estudado, em uma imensa responsabilidade social, onde encontramos o

conflito de uma decisão legal / iníqua X decisão / ilegal equânime, uma das partes mais difíceis ao colocarmos valores de base da norma legal em conflito com valores predominantes da realidade social (segurança), optando entre a legalidade e equidade.

E, ainda, temos que levar em consideração, que o Direito tem por fim alterar a realidade social, o momento, frente a conflitos de interesses: antigo X progresso; direito X formalidade; classes dominantes X interesse do povo, sendo possível ver ideologias derrotadas ante a violência, o crime, a insegurança geral, ou seja, o ora apontado servindo como base, para se justificar, acabar com a fábula de usurpação de função, falta de competência e adjetivos que se dão às Guardas Municipais, ante o interesse coletivo, pois Segurança Pública também é obrigação do Município.

E quem bem escreveu sobre o assunto foi BATISTA MORAES (1995, p. 412), discorrendo o seguinte:

“à Polícia Militar, pelo texto expresso da Constituição Federal, cabe a polícia ostensiva (que deve estar à mostra), mas não a polícia preventiva (que deve prevenir os delitos). Qualquer jurista não há de confundir o significado do que seja *‘ostensivo’* com o que seja *‘preventivo’*. E não é questão de semântica, mas de interesse público ou coletivo: assim, um homem uniformizado numa esquina, ou vários deles em uma viatura, ou uma banda de música formada por eles numa praça, dão a imagem do que seja ostensivo, pois todos podem vê-los; mas não estarão fazendo policiamento preventivo, pois essa tarefa requer preparo específico e execução correta, para evitar as infrações penais, e não correr atrás do fato consumado. Destarte, sendo a verdadeira missão da polícia de rua, uniformizadas, 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), há impedimento para as Guardas Municipais, por leis próprias do Município, no interesse da coletividade local, suprirem tal lacuna?”

A Guarda Municipal preenche requisitos e tem condições de participar da Segurança Pública, com Competência para atuar até os limites da lei e Poder de Polícia, tanto quanto o cidadão quando em flagrante delito e nos interesses do Município. Não nos enganemos até então como operadores ou construtores do Direito, como disse Eduardo Cambi na aula inaugural da EMAP / 2007 – Curitiba, façamos da nossa hermenêutica o entendimento ao leigo, de modo amplo, claro e que melhor lhe favoreça.

Encerra-se este simples trabalho com o mínimo do que se pensava que podia fazer e justifica-se em uma das assertivas de SUNDFELD, (1998, p.111), que assim escreveu:

“Por que, em qualquer texto científico, as noções essenciais são sempre as mais difíceis de expor? Como explicar as idéias de direito e de ciência jurídica de modo ao mesmo tempo adequado, simples e compreensível? Será que este trecho está bem?”

E, ainda, escorando-se em Romeu Felipe BACELLAR FILHO, que,

“no decorrer da pesquisa, enfrentamos a dificuldade advinda da variedade de normas sem a menor sistematização e da escassa literatura doutrinária e jurisprudencial. A doutrina, ainda não encorajada a reformular velhos conceitos e a reconstruir obras desatualizadas; a jurisprudência, renitente em não aprofundar o exame dos casos concretos que lhe são submetidos, sob a inspiração dos vetores constitucionais.” (2003, p.14).

## 6.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escassa legislação, a falta de doutrinas, estudos jurídicos, ou mesmo de interesses dos entes políticos, tem colocado incertezas e insegurança quando da atuação da Guarda Municipal em funções atípicas às suas atribuições.

Questionamentos que se faz, é que, se há décadas atrás, antes mesmo da Constituição Federal de 1.988 e em período de certa forma tranqüila, as Guardas Municipais faziam a proteção das cidades em um todo, inaceitável, que agora quando a criminalidade é intensa e porque não dizer insuportável, excluir ou impedir o Município da prestação de um serviço de extrema importância aos seus cidadãos, vez que, estamos diante de uma assustadora onda de violência.

Não é de hoje que pessoas não afeitas ou interessadas nos interesses públicos, fazendo tão somente da Administração palco para os seus sonhos e interesses, colocam Segurança Pública em segundo plano, com propaladas promessas de solução quando ocorre situação de comoção popular.

Quando se clama pela presença da Guarda Municipal de modo efetivo na Segurança Pública, está a se pedir uma necessidade e direito coletivo, que em razão das dificuldades que estão os Estados-Membros em não suprir a proteção da população de modo efetivo, a atuação da Guarda Municipal não estará a usurpar as funções da polícia, mas no cumprimento da previsão Constitucional do dever de Estado na proteção da incolumidade das pessoas.

Destarte, a meditação que se faz é que “enquanto não vem à coragem política para amoldar a lei à realidade, a lei jamais poderá alterar a realidade do mundo fenomênico ou a natureza das coisas”. (SANTOS, 1991, p.61).

O artigo 144, § 8º da Constituição Federal, que não é uma regra pétrea, sugere interpretações mais elásticas e possibilita às Guardas Municipais uma atuação que mais de perto atenda aos anseios dos seus cidadãos, clarificando a confusão que se fazem quando se fala em Competência e Poder de Polícia.

Ante o exposto e a reflexão de sentimento e amor às coisas e pessoas que estão à espera de proteção, amparo e de Segurança Pública, é difícil aceitar a Instituição Guarda Municipal, composta de homens atualizados, treinados e capacitados constantemente com recursos públicos, direcionada tão somente com base no formalismo exagerado a proteger matéria em detrimento de pessoas.

## REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. 2.ed.rev.ampl. Passo Fundo: Berthier, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos, segurança Pública e Promoção da Justiça**. Passo Fundo: Berthier, 2004.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Tradução: Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Vade Mecum universitário de direito / Anne Joyce Angher organização. 2. ed. São Paulo: Rideel, 2007.

DURANT, Will. **Os Grandes Filósofos: A Filosofia de Emanuel Kant**. Tradução de Maria Theresa Miranda. Rio de Janeiro: Tecnoprint.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **O Município à Luz da Constituição Federal de 1988**. Bauru: Edipro, 1993.

GALANTE, Marcelo. **Direito Constitucional: Para Aprender Direito 4**. São Paulo: Barros, Fischer & Associados, 2005.

IHERING, Rudolf Von. **A Luta pelo Direito**. Tradução de Richard Paul Neto. Rio de Janeiro: Rio, 1980.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. – São Paulo: RT, 1999.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. **Relatório Descritivo Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais - 2003**. (Novembro / 2005). <http://www.mj.gov.br/Senasp/estatisticas/guardas/Relatório%20Perfil%20das%20Guardas%20Municipais%20 2003 / %201.pdf> Acesso em 02/05/2007.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 2. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Bismael Batista. **Direito e Polícia: Uma introdução à Polícia Judiciária**. São Paulo: RT, 1986.

\_\_\_\_\_ Artigo: **Há Impedimento Constitucional de Polícia Preventiva para as Guardas Municipais?** Revista dos Tribunais. Ano 84 – Maio de 1995 – Vol. 715. p. 411 a 414.

PINHEIRO, Mario Portugal Fernandes. **Constituição e Poder de Polícia**. Rio de Janeiro: Cátedra, 1989.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. ajustada ao novo Código Civil – São Paulo: Saraiva, 2004.

SANTOS, Antonio Jeová da Silva. STURARO, Zair. **Guarda Municipal na Constituição**. São Paulo: 1991.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico** / Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 26. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SUNDFELD. Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 3. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 1998.