

A GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA

LUIZ CARLOS DA CRUZ IORIO: ADVOGADO, ex-titular do escritório jurídico C. Martins & Advogados Associados no Rio de Janeiro, ex-Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Conceição de Macabu, Pós Graduando em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense, Pós Graduado em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal Fluminense no RJ, especialista em Segurança Pública pelo SENASP Brasília, Pós Graduado em Políticas e Gestão em Segurança Pública pela Universidade Estácio de Sá no RJ, Graduado em Administração de Empresa pela faculdade Cenecista em Rio das Ostras, Graduado em Direito pela faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas no RJ, Consultor Jurídico, Colaborador de diversos sites, especialista em Direito Civil pela Universidade Cândido Mendes/RJ.

Resumo

Foi realizada uma pesquisa entre os moradores do Rio de Janeiro para estudar a incidência do índice de violência na cidade e o que achavam da guarda municipal também ser incluída na segurança pública. O trabalho foi realizado por meio de uma pesquisa de campo onde foram aplicados questionários contendo perguntas fechadas em uma amostra estratificada de 150 pessoas, sendo 75 de cada sexo, considerando os bairros como estratos. Os dados foram analisados

por meio da Estatística Descritiva e dos resultados foram obtidas as seguintes conclusões: a guarda municipal deve ser incluída na segurança pública, as atribuições devem respeitar as atuação dos demais órgãos e o município é sim responsável pela segurança pública. Inicialmente fora abordado o surgimento da palavra “guarda”.

Palavras-chave: Guarda municipal. Segurança pública. Rio de Janeiro.

ABSTRACT

A survey among residents of Rio de Janeiro was carried out to study the incidence of violence rate in the city and what they thought of the municipal guard also be included in public safety. The study was conducted through a field survey which were applied questionnaires containing closed questions in a stratified sample of 50 people, 25 of each sex, considering neighborhoods as extracts. The data the following conclusions were analyzed using descriptive statistics and the results were obtained: the municipal police should be included in public safety, the duties must respect the role of other bodies and the municipality is rather responsible for public safety. Iniciality was aborded the origin of the Word “guard”.

Keywords: Municipal Guard. Public security. Rio de Janeiro.

1) A INCLUSÃO DA GUARDA MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA

As Guardas Municipais surgiram no Brasil no período feudal, onde serviam para a proteção das propriedades, e mantiveram a função de zelar pela segurança das cidades até que com o golpe militar e as novas ameaças fascistas a segurança pública foi militarizada, e sua responsabilidade transferida aos Estados membros, pois se via a ameaça de um inimigo externo ao Brasil, fato esse que nunca ocorreu em quase cinco décadas.

A violência interna caracterizada pela fragilização de alicerces como a família, a igreja e o Estado e os agravantes do capitalismo e do desemprego estrutural trouxeram uma nova realidade para as comunidades, onde o país não enfrenta mais o risco de uma ameaça externa e que a marginalidade se tornou assunto de grande relevância pelas cidades. Por isso os municípios através, seja das Guardas Municipais, sejam das Polícias Militares pelas operações delegadas, buscam contribuir cada vez mais com a sensação de bem estar social e com a manutenção da ordem pública em seus territórios.

Por isso, em virtude da insuficiência dos estados membros e da União em cuidar sozinhos da Segurança Pública, se faz necessária

à participação dos Municípios através das Guardas Municipais dispostas no artigo 144 §8 da Constituição Federal.

A discussão a respeito das atribuições da Guarda Municipal vem acontecendo diante das esferas judiciais devido a sua criação ser facultativa na Carta Magna, além da já mencionada proteção aos Bens, Serviços e Instalações Públicas. Todavia a Constituição Republicana confere aos municípios a faculdade de legislar sobre assuntos de interesse local e na prática a atuação dessas instituições já ocorre na segurança pública pela proximidade entre seus agentes e os cidadãos.

2) A INTERPRETAÇÃO DO § 8º DO ART. 144 DA CARTA MAGNA A LUZ DAS MODIFICAÇÕES DA LEI 13.022/14 E A PEC 33.

A Proposta de Emenda Constitucional 33/2014 [1], que inclui a segurança pública entre as obrigações de competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os **MUNICÍPIOS**, com as modificações propostas pela PEC 33, à segurança pública passaria a figurar no artigo 23 da Constituição, que trata das competências comuns dos entes federativos [2]. Ela também seria incluída no artigo 24, que fala dos temas sobre os quais tanto a União quanto os estados e o DF podem legislar.

Outras PEC'S que visam à implementação da guarda municipal no contexto da segurança pública foram viabilizadas e encaminhadas para as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com a possibilidade de alteração dos arts. 21, 24 e 144 da Constituição; para reestruturar o modelo de segurança pública, inclusive foi à proposta do Senador LINDBERGH FARIAS em 2013, onde menciona em um dos artigos que almeja serem acrescentados no art. 144-A da Constituição, converter sua guarda municipal, constituída até a data de promulgação da presente Emenda à Constituição, em polícia municipal, mediante ampla reestruturação e adequado processo de qualificação de seus profissionais, conforme parâmetros estabelecidos em lei.

Em 2009 A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, analisou uma Propostas de Emenda à Constituição nº 32, de 2003, que *altera o art. 144 da Constituição Federal para transformar a guarda municipal de cidades com mais de dois milhões de habitantes em órgão da segurança pública*, de autoria do Senador Sérgio Cabral e outros, e nº 22, de 2005, que *altera o art. 144 da Constituição Federal, para criar a guarda nacional como órgão permanente da segurança pública*, do Senador Tasso.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32, de 2003, altera o art. 144 da Constituição Federal (CF) para incluir entre os órgãos encarregados da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio as guardas municipais dos municípios com mais de dois milhões de habitantes, que deverão colaborar com a polícia militar no policiamento ostensivo, na forma estabelecida em lei municipal.

Na justificação, argumenta-se que os Estados não têm condições de exercer com exclusividade as ações de segurança pública, quando a atividade criminosa é

incrementada como decorrência das grandes aglomerações urbanas. Defende-se que o “policciamento municipal garante que mais recursos sejam carreados para a segurança do cidadão e permite que os prefeitos dos grandes municípios possam colaborar, com seu conhecimento estratégico da cidade, no policiamento ostensivo para a defesa da integridade física e do patrimônio dos cidadãos”.

O Senador Osmar Dias apresentou a Emenda nº 01-CCJ para alterar o critério populacional que caracterizaria a guarda municipal como órgão de segurança pública, reduzindo-o de dois milhões para duzentos mil habitantes. Na justificção, ressalta que, pelo critério adotado no texto original da PEC nº 32, de 2003, “estariam impedidas de colaborar na área de segurança pública 21 das 26 capitais estaduais do país, além da totalidade das cidades das respectivas regiões metropolitanas”.

A PEC nº 22, de 2005, por sua vez, cria a força nacional, na mesma forma da criação das guardas, ou seja através de proposta de emenda a constituição, organizada mediante convênio entre a União, os Estados e o Distrito Federal, integrada pelas polícias civis e militares, que poderão atuar em qualquer parte do território nacional, por convocação do Presidente da República, cabendo-lhe executar, por tempo determinado no decreto de convocação, ações típicas de policiamento ostensivo, de controle de distúrbios e de defesa civil.

Na justificção, alega-se que os órgãos de segurança pública não têm dado respostas satisfatórias à criminalidade crescente e que a criação de uma força nacional, nos moldes em que proposta, é “providência fundamental para conter, pronta e objetivamente, a expansão da criminalidade organizada, e tirar o Estado brasileiro de sua posição de refém ...”.

3) O MUNICÍPIO E A SEGURANÇA PÚBLICA

A área de segurança pública já é compartilhada por órgãos federais (como a Polícia Federal) e estaduais (as Polícias Militares, por exemplo) e, cada vez mais, pelas **Guardas Municipais – que demonstram que os municípios também se ocupam dessa atividade.**

Competência é o poder dever de agir do agente público conferido pela lei para o exercício de sua função.

De Plácido e Silva explica que a palavra competência tem origem latina e significa estar em gozo ou no uso de alguma coisa, ser capaz, pertencer ou ser próprio.

Para a técnica jurídica, dois são os sentidos. Inicialmente, competência significa faculdade, aptidão para exercer, manter ou proteger um direito ou poder de exercer atribuição legal a respeito de certos atos jurídicos.

Em seguida, competência também é entendida como o poder que é conferido à pessoa ou à instituição, autoridade jurisdicional para deliberação e decisão acerca de assuntos determinados, de acordo com as regras que a conferem este mesmo poder [3].

Para o Direito Público, a expressão *competência administrativa* é a soma de poderes outorgados às autoridades administrativas pelas leis para o exercício de gestão ou administração pública. É o poder dever de agir conferido pelo ordenamento legal especificamente para cada autoridade.

A competência administrativa se fundamenta na Constituição Federal [4]. Cada esfera de governo tem assim, a sua própria competência.

Segundo o art. 4º da Lei 13.022 [5], as guardas municipais têm competência geral de protegerem os bens, serviços e logradouros públicos municipais além das instalações do mesmo município.

4) PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA

A maior discussão existente seria no sentido de que a guarda estaria ou não inserida na Segurança Pública, haja vista a sua inserção no parágrafo que reza sobre o tema em específico.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, mais precisamente sobre o art. 144 da CF, ficou consignado o rol dos atores sociais destinados à segurança pública existente, a segurança pública tem como objetivo preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Especificamente sobre o artigo 144, o primeiro aspecto a ser observado é que o rol de órgãos constante do artigo é taxativo, não permitindo, dessa forma, a inclusão de nenhum outro órgão, seja pelos Estados ou municípios, que devem sim, observar o modelo federal. Dessa forma temos como órgãos da Segurança Pública: Polícia federal; Polícia rodoviária federal; Polícia ferroviária federal, Polícias civis; Polícias militares e corpos de bombeiros militares.

O § 8º do art. 144 da CF, tem inserido no texto a possibilidade de criação e inclusão da Guarda Municipal no contexto do cenário municipal para proteção de bens e serviços. Como a violência tem aumentado e muito e o órgão existente mais precisamente a

polícia militar não consegue manter a paz e a ordem pública, o legislador pensou em ampliar pra os municípios esse dever através da guarda municipal.

5) A COMPETÊNCIA COMUM

O que se pretende é extirpar quaisquer eventuais dúvidas existentes a respeito da competência comum de todos os entes da federação brasileira no que tange à garantia da segurança pública.

Para tanto, vamos seguir o seguinte raciocínio: muito se disse sobre a hipótese de que para que fosse a guarda municipal inserida no contexto da segurança pública, dever se ia incluí-la na Constituição e só possível através de uma PEC- proposta de emenda à constituição, logo foi aprovada pelo congresso federal (câmara e senado federal) e aguarda sanção da presidente da república a PEC 33 que inclui no art. 23 da CF a competência em matéria de segurança pública da União Federal, Estados, Distrito federal e agora Municípios. Para dar vida a guarda municipal foi aprovada e aguarda a entrada em

vigor a lei 13.022/2014 que trata do Estatuto das Guardas municipais do Brasil. Assim, pela hipótese levantada temos a inclusão expressa da guarda municipal no contexto da segurança pública agora em definitivo.

6) A NECESSIDADE MUNICIPAL

A justificativa reside no fato de que deve ser criada a polícia municipal no âmbito interno municipal, de onde já atuam as Guardas municipais. A área de segurança pública já é compartilhada por órgãos federais (como a Polícia Federal) e estaduais (as Polícias Militares, por exemplo) e, cada vez mais, pelas **Guardas Municipais – que demonstram que os municípios também se ocupam dessa atividade.**

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

Os municípios através de suas Guardas Civis já participam da Segurança Pública de fato, o que não caracteriza usurpação de

função, devido ao inúmero aparato legislativo mostrado nesse esboço.

A versatilidade das Guardas em ser utilizada nos mais diversos tipos de policiamento justifica o título de um ente de segurança pública comunitária e versátil, pois sempre está mais próximo dos acontecimentos da comunidade, por residir e conviver nas cidades.

Conclui-se que a função das Guardas Municipais não se restringe ao caráter meramente patrimonial como se apregoa pela maioria da população, em virtude da amplitude das suas atribuições no texto normativo e da sua proximidade das comunidades quando necessário a prestação dos serviços.

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

Outrossim, como em alguns países do primeiro mundo a segurança pública parte para uma tendência municipalista, devido à proximidade dos munícipes das autoridades de cada cidade e as Guardas Municipais serem órgãos próprios desses municípios protegendo os Bens, Serviços, Instalações, colaborando com a manutenção da ordem pública por esta se encontrar

intrinsecamente ligada ao seu mister constitucional e principalmente proteger os cidadãos de cada município.

8) A NECESSIDADE DA GUARDA MUNICIPAL

Para o autor Naval, Mauricio Domingues da Silva, em seu Livro - A Revolução na Segurança Pública. 116 páginas [7], a obra faz uma trajetória das Guardas Municipais.

A expansão da segurança municipal no Brasil. A partir da década de 90 houve algumas iniciativas nos municípios e regiões metropolitanas brasileiras na formulação e execução de políticas locais de prevenção do crime e da violência.

Grandes partes das experiências municipais revelaram-se incipientes e heterogêneas, não somente quanto ao processo da gestão, mas, principalmente, quanto à qualidade da formação dos profissionais que atuam na área da segurança pública e violência urbana.

As Guardas têm se expandindo por duas formas: como instituições locais de segurança urbana preventiva e comunitária, e como instituições locais de combate e repressão ao crime. Mecanismos da gestão municipal de segurança urbana.

A gestão de segurança municipal além de estar sustentada numa dimensão racional sistêmica deve ser orientada por princípios ético-políticos suprapartidários. Contudo, não basta o gestor se adequar as novas exigências de competências gerenciais na área. Será necessária a constituição de uma unidade gestora que deve ser formalmente definida e dotada de poderes e recursos necessários para assumir a condução de políticas locais de segurança municipal.

O planejamento racional dessas operações complexas e interligadas pode ser efetuado a partir do levantamento das informações: as expectativas e demandas dos diferentes cidadãos, quanto à segurança urbana; os problemas mais sérios da cidade por regiões/bairros; os esforços de diferentes organizações que podem ser coordenadas para evitar duplicações e fazer uso dos recursos disponíveis.

Segundo o autor Carvalho, Claudio Frederico, no Livro - O que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar [8], menciona entre outros assuntos abordados, também se deve ter de antemão quais são as linhas para o desenvolvimento de projetos de prevenção que podem ser trabalhados pelo município. Tais como: Programas de acesso à justiça e a resolução pacífica de conflitos; Programas para adolescentes, a juventude e suas famílias; Mobilização social, associativismo e promoção de cultura de paz urbana;

Planejamento urbano e qualificação de espaços públicos;
Enfrentamento de fatores de risco.

Por fim, conclui-se pela necessidade da Guarda Municipal no contexto da segurança pública.

10) REFERÊNCIAS

[1] PEC 33/2014. Fonte: www.planalto.gov.br.

[2] Constituição Federal do Brasil. Fonte: www.planalto.gov.br.

[3] De Plácido e Silva, *Vocabulário Jurídico*, 4.º, Rio de Janeiro: Forense, 2008, verbete *competência*.

[4] De Plácido e Silva, *Vocabulário Jurídico*, 4.º, Rio de Janeiro: Forense, 2008, verbete *competência*.

[5] Lei 13.022/14. Fonte: www.planalto.gov.br

[6] Livro - Guarda Municipal: A Responsabilidade dos Municípios pela Segurança Pública. Autor: Aulus Eduardo Teixeira de Souza Portal Brasil:

[7] Livro - A Revolução na Segurança Pública. Autor: Naval, Mauricio Domingues da Silva 116 páginas a obra faz uma trajetória das Guardas Municipais.

[8] Livro - O que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar. Autor: Claudio Frederico Carvalho.