

## A guarda municipal e a Constituição Federal

Claudio Frederico de Carvalho \*

Na atualidade, torna-se necessário aprimorar os conhecimentos de segurança pública e das organizações policiais, pois foram os baluartes da ordem e da segurança interna das Nações, lutando constantemente contra o crime, fazendo cumprir a Lei, zelando pelos interesses individuais e coletivos e protegendo sistematicamente o patrimônio.

Infelizmente, dado às necessidades momentâneas e subjetivas dos governantes, muitas vezes, estas instituições passam a viver no anonimato, quase que esquecendo as suas funções primordiais ou sendo desvirtuadas da sua real atribuição.

A influência das políticas públicas dentro das instituições de Segurança Pública mostra-se de maneira clara nas Guardas Municipais do Brasil, onde os seus comandantes, na grande maioria são provenientes do quadro de Oficiais da reserva remunerada das Polícias Militares. Por conseguinte, trazendo conceitos e princípios da caserna, acarretam conflitos com a instituição (que é de caráter eminentemente civil), afetando várias esferas de desenvolvimento das Guardas Municipais, inclusive incorporando estatutos e normas, não condizentes com a verdadeira atuação.

É sabido que, inconscientemente existem premissas e tendências subjetivas dos comandantes, sendo esta a bagagem intransferível que se traz de uma para outra instituição.

Dentro da esfera de atuação das Guardas Municipais, existe um leque incomensurável de atribuições que estas corporações podem desenvolver na sua municipalidade, desde que os seus governantes estejam cientes e capacitados para que, de

acordo com o seu plano de governo, proponham políticas públicas realmente viáveis, não criando fatos e mitos.

Por fim, no que tange à Segurança Pública e às Políticas de Segurança implementadas pelos seus governantes, infelizmente, percebe-se claramente que, um dos maiores problemas é o fato da polícia estar intimamente ligada à Política, de tal forma que, acaba sufocando as atividades institucionais, criando modalidades utópicas de segurança, as quais, na grande maioria, demonstram ser incoerentes com a segurança, aumentando com isso, o índice de insegurança.

A importância do tema, portanto, pode ser caracterizada pela necessidade de se avaliar os aspectos referentes quanto à omissão do Poder Público Municipal no combate à criminalidade.

Na expectativa de contribuir com a redução da falta de segurança que existe nos municípios, aproveitando os recursos humanos e financeiros locais, espero estar proporcionando, na realidade, uma argumentação significativa, quanto à otimização da prestação de serviço das Guardas Municipais.

As pessoas que se recusam em admitir que as Guardas Municipais, dentro da sua função institucional, são organismos de segurança pública, em virtude das restritas e errôneas interpretações, acabam, por conseguinte, contribuindo indiretamente para com objetivos escusos, tais como: 1- transferir a parcela de culpa pela insegurança local, às escalões superiores; 2- negar a parcela de responsabilidade dos dirigentes municipais na área de segurança pública; 3- motivar o uso da insegurança dos municípios como plataforma política; 4- beneficiar a manutenção do “status quo” de alguns, em detrimento do índice alarmante da falta de segurança generalizada (lei da oferta e da procura — quanto mais escasso e procurado o produto, mais caro será); 5- incentivar a ampliação do serviço paralelo de segurança, sendo uma atividade eminentemente de natureza privada, com fins lucrativos; e, por fim, 6- permitir o crescimento da criminalidade, relacionado à sensação de impunidade do Estado, para com o infrator.

Cabe lembrar que a Segurança Pública é uma atividade exclusiva do Poder Estatal, sendo desenvolvida pela União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios, todos tendo o dever legal de fornecer, dentro da sua esfera de atuação, uma prestação de serviço de excelência, minimizando desta forma, os índices de insegurança.

Delegar esta função às instituições privadas, é o mesmo que transferir o poder familiar de um filho a um desconhecido. As atividades próprias do Estado são indelegáveis, pois só, diretamente ele, as pode exercer. Dentre elas se inserem, o exercício do poder de polícia de segurança pública e o controle do trânsito de veículos. Desta forma, torna-se prejudicada a outorga à pessoa jurídica de direito privado, o exercício do poder de polícia sendo essa delegação, contrária às disposições da Constituição Federal.

Atualmente, encontramos no serviço de segurança privada, quase que o triplo do contingente policial existente no país, mostrando claramente a ausência dos poderes públicos constituídos, na resolução dos problemas.

Convém ressaltar que muitas vezes, em virtude da ausência de políticas de segurança municipais, integradas às demais ações dos organismos de segurança estadual e federal, surgem, em determinadas regiões, crises que acabam tomando proporções assustadoras. Como exemplo, a cidade do Rio de Janeiro que, há alguns anos, vem sendo veiculada na mídia nacional e internacional como a cidade tomada pelo crime, onde a população acabou tornando-se refém do criminoso em suas próprias residências.

Diante desses fatos, os municípios devem, por meio dos seus dirigentes, abdicar da posição cômoda de aguardar providências superiores para os problemas locais.

A falha na segurança pública, até pouco tempo atrás, estava relacionada com a ausência de sintonia e sinergia entre as esferas públicas, no âmbito municipal, estadual e federal, onde cada qual transferia a sua parcela de responsabilidade para outro segmento.

Após muitos estudos sobre o assunto, foi diagnosticado o problema, desencadeando-se então, por meio do governo federal, medidas que visam suprir, de maneira significativa estes focos globais e locais, com o emprego das Guardas Municipais.

Com o advento do Plano Nacional de Segurança Pública, iniciou-se uma nova etapa na existência das Guardas Municipais, onde estas corporações passaram a assumir, cada vez mais, a sua parcela de responsabilidade frente à segurança pública local.

Conforme menciona o professor Luiz Otavio Amaral, “Quase sempre, entre nós, quem gerencia o sistema policial ou não conhece profundamente qual a razão teleológica da instituição/função, ou, quando conhece, padece do vício do corporativismo deturpante. Enfim, a polícia, entre nós, ainda não alcançou a sólida cultura básica de profissionalismo”<sup>1</sup>.

Desse modo, cabe lembrar que a individualidade e o respeito de cada corporação que atua na esfera policial estão, efetivamente, na valorização dos seus integrantes e na manutenção de uma identidade própria, vindo uma a crescer com a existência da outra.

Assim sendo, o assunto a ser investigado, tem a intenção de aclarar o conceito preconizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, onde considera as Guardas Municipais como Agentes da Cidadania.

A Guarda Municipal é um dos poucos órgãos, senão o único, de prestação de serviço público municipal, que está inserida na Constituição Federal, tamanha a sua importância frente à segurança pública local.

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

“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.”

Quando o constituinte incluiu os Municípios, no capítulo destinado a Segurança Pública, o fez considerando-o um ente federado, com a sua respectiva parcela de responsabilidade frente à segurança pública, compreendendo e respeitando as suas possíveis limitação econômicas, deste modo, facultou ao município a criação das Guardas Municipais.

Com esta *facultas agendi*, os municípios que de acordo com os seus recursos puderem constituir as ditas Guardas Municipais, a fim de contribuir com a sua parcela de responsabilidade na *preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*, o farão, amparados por este dispositivo constitucional.

Quanto à destinação desta instituição, o próprio texto constitucional já trás explicitamente, quando menciona que as guardas municipais têm a incumbência da *proteção dos bens, serviços e instalações* municipais.

### Interpretação do Termo: **Proteção**

Ao realizarmos uma interpretação *ipsis litteris*, podemos constatar que o constituinte ao inserir o termo **proteção**, considerou de maneira gramatical, traduzindo na tutela jurisdicional do Estado, para com os itens mencionados no texto constitucional, a que se refere o termo proteção.

Ressaltando que proteção, conforme o ordenamento jurídico, deriva do “*Latim protectio, de protegere* (cobrir, amparar, abrigar), entende-se toda espécie de assistência ou auxílio, prestado às coisas ou às pessoas, a fim de que se resguardem contra males que lhe possam advir”<sup>2</sup>.

### Interpretação do Termo: **Bens**

Saliente-se que a leitura de todo o texto constitucional, deve ser interpretada utilizando-se das técnicas jurídicas existentes, deste modo, quando o constituinte se refere ao termo **bens**, sendo este um conceito originário do Código Civil, trata-se de maneira ampla, abrangendo a vida e o corpo das pessoas (bens corpóreos e incorpóreos), pois o maior bem do município são os seus munícipes. Vejamos:

No Código Civil Brasileiro em seu art. 98, temos a descrição dos bens públicos do domínio nacional, sendo estes os que pertencem às pessoas jurídicas de direito público interno, excluindo com isso desta interpretação os bens particulares, seja qual for à pessoa a que pertença.

Ainda, conforme a Lei n.º 10.406/02, Código Civil, em seu art.99, teremos a descrição dos bens públicos, sendo eles: os de uso comum do povo; os de uso especial; e os dominicais.

Em específico no que diz respeito aos bens dos municípios, encontramos na categoria de bens de *uso comum do povo*, rios, mares, estradas, ruas e praças. No que concerne a bens de *uso especial*, edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração municipal, inclusive os de suas autarquias. Quanto aos *bens dominicais*, são os que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Conforme o professor Leib Soibelman, nos ensina, “Bem é um conceito muito mais amplo que o de coisa. Bem é todo valor representativo para a vida humana, de ordem

material ou imaterial. Nem tudo que no mundo material é coisa adquire a mesma categoria no mundo jurídico, como acontece por exemplo com o corpo do homem vivo, considerado elemento essencial da personalidade e sujeito de direito, já que não é possível separar na pessoa viva o corpo da personalidade. Os direitos também não são coisas embora freqüentemente sejam mencionados como "coisas incorpóreas". Juridicamente não existem coisas imateriais. Se desta natureza, o mais admitido hoje é falar em bens incorpóreos. A palavra coisa refere-se sempre aos bens materiais, corpóreos tangíveis, sensíveis. Coisa é o que não sendo pessoa pode ser tocado, ou pelo menos sentido como as energias. Todo o valor que representa um bem para uma sociedade, e cuja distribuição, segundo os padrões nela vigentes pode provocar injusta competição, torna-se objeto do direito"<sup>3</sup>.

Corroborando com este entendimento temos as lições do saudoso professor Hely Lopes Meirelles, "O *conceito de bem* é amplo, abrangendo tudo aquilo que tenha valor econômico ou moral e seja suscetível de proteção jurídica. No âmbito local consideram-se *bens* ou *próprios municipais* todas as coisa corpóreas ou incorpóreas: imóveis, móveis e semoventes: créditos, débitos, direitos e ações que pertençam, a qualquer título, ao Município."<sup>4</sup>

#### Interpretação do Termo: **Serviços**

Tratando da definição da terminologia *serviços*, cabe lembrar que na esfera de atuação do poder público municipal, tal a sua abrangência na prestação de serviços, desde a área de Educação, Saúde, Trânsito, Meio Ambiente, ainda, temos um número quase que incalculável de atribuições e atividades desempenhadas pela municipalidade, onde, para fornecer segurança à prestação de todos esses serviços, efetivamente o Guarda Municipal estará realizando o policiamento ostensivo/preventivo.

Como nos ensina o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, "A prestação de serviços pelo Poder Público é a atribuição primordial do governo, e até certo ponto, a sua própria razão de ser. O Estado na sua acepção ampla – União, Estado-membro e Município – não se justifica senão como entidade prestadora de serviços públicos aos indivíduos que compõem"<sup>5</sup>.

Mantém o mesmo entendimento nosso saudoso Jurista Lopes Meirelles, "A função governamental, e particularmente a administrativa, visa a assegurar a coexistência

dos governados em sociedade, mantendo a paz externa e a concórdia interna, garantindo e fomentando a iniciativa particular, regulando a ordem econômica, promovendo a educação e o ensino, preservando a saúde pública, propiciando, enfim, o bem-estar social, através de obras e serviços necessários à coletividade (serviços públicos propriamente ditos) ou convenientes aos indivíduos (serviços de utilidade pública).<sup>6</sup>”

#### Interpretação do Termo: **Instalações**

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

#### Interpretação da Sentença: **Conforme Dispuser a Lei**

Por fim, quando o dispositivo constitucional menciona, *conforme dispuser a lei*, pelo fato de ser a Constituição da República Federativa do Brasil que trata deste item, ela menciona implicitamente “Lei Federal”, sendo ainda, uma Lei Complementar, uma vez que tem por “função promover a complementação das previsões constitucionais, que na maior parte das vezes não são auto-executáveis e devem ser aprovadas por maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional,”<sup>7</sup> como nos ensina Durval Ayrton Cavallari.

Neste mesmo entendimento temos o ensinamento do grande professor Celso Ribeiro Bastos, “Ela possui essa denominação em virtude da sua natureza de norma integrativa da vontade constitucional. Eis porque podemos afirmar que nesse caso a lei é complementar segundo um critério ontológico. È examinando o próprio ser da norma integradora e o papel por ela representado na composição dos comandos constitucionais, que vai ser possível cognominá-la de complementar”<sup>8</sup>.

Desse modo, concluiu-se que o constituinte foi claro ao elaborar o § 8º do Art. 144 da Constituição Federal, carecendo apenas de uma interpretação autêntica, através dos

modos: gramatical, teleológico, lógico, progressivo e sociológico; tendo como resultado uma interpretação declarativa, por parte dos seus operadores, até que venha a ser publicada uma Lei Complementar, vindo por termo a esta incógnita, aventada no mundo jurídico.

1 AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. *Direito e Segurança Pública, a juridicidade operacional da polícia* p. 15.

2 SILVA, De Plácido, Vocabulário Jurídico, 4ª ed. 1975, Volume III, ed. Forense SãoPaulo, p. 1249

3 SOIBELMAN, Leib, *Enciclopédia do Advogado*, 5ª. ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1994

4 MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1990, 221/222

5 MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*, 2ª ed., São Paulo, Ed. RT, 1979

6 MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1990, 253

7 CAVALLARI, Durval Ayrton, *Manual Prático de Direito Constitucional*, São Paulo Ed. Iglu, 1998, p. 92

8 BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Ed Saraiva, 4ª ed. Ed Saraiva, 1981, p.162

\* Cláudio Frederico de Carvalho (cfredericoc@yahoo.com.br) acharel em Direito, pela Universidade UTP, habilitações específicas em Direito Civil e Direito Penal. Pós-Graduado em Ciência Política e Desenvolvimento Estratégico, IMEC. Pós-Graduado em Direito Público, UniBrasil e Escola da Magistratura Federal do Paraná. Membro da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG-PR) XXX CEPE. Inspetor da Guarda Municipal de Curitiba, e Docente dos Cursos de Formação Técnico-Profissional para Guarda Municipal de Curitiba e Região Metropolitana – Disciplinas: Direito Penal, Termo Circunstanciado e Direito Constitucional. Conselheiro da Associação dos Servidores

Públicos do Estado do Paraná. Conselheiro Municipal da Cultura da Paz - Prefeitura Municipal de Curitiba. Graduando em Gestão de Segurança Pública pela UniSul.

Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/38/09/3809/>

Acesso em: 18 de março de 2008.