

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
CESP

ARNALDO AFFONSO

**UMA ANÁLISE DA ABRANGÊNCIA DO PODER DE POLÍCIA DA
GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Belo Horizonte
2011

ARNALDO AFFONSO

**UMA ANÁLISE DA ABRANGÊNCIA DO PODER DE POLÍCIA DA
GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP 2011) da Fundação João Pinheiro, para obtenção do grau de Especialização em Segurança Pública, sob a orientação metodológica de conteúdo do Professor Josan Mendes Feres.

Belo Horizonte

2011

ARNALDO AFFONSO

**UMA ANÁLISE DA ABRANGÊNCIA DO PODER DE POLÍCIA DA
GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP 2011) da Fundação João Pinheiro, para obtenção do grau de Especialização em Segurança Pública, sob a orientação metodológica de conteúdo do Professor Josan Mendes Feres.

Aprovada pela banca examinadora em 21/10/2011.

Prof. Josan Mendes Feres, Maj PM (Orientador)

Prof. (Avaliador)

Prof. (Avaliador)

DEDICATÓRIA

Ao bondoso Deus por me dar a oportunidade do conhecimento.

Aos meus pais, Sebastião Affonso e Gabriela Cândida Affonso, pelo exemplo, retidão e carinho.

Aos meus filhos Henrique, Letícia e Ana Laura, pelo amor incondicional.

Aos professores pelo amor com que dedicam à educação. Em especial ao ilustre Professor Major Josan pela disponibilidade, pela consideração, paciência e intervenções precisas na elaboração deste trabalho.

À minha amada Clênia pelo amor e carinho.

“Pela exploração do medo e da insegurança, adota-se o discurso de uma reforma radical da legislação penal e da política criminal pelo viés do terror, ao mesmo tempo em que se desprezam conquistas históricas concernentes aos direitos e garantias individuais e coletivas, doravante empecilhos na luta da ‘sociedade de bem’”.

**Alexandre M. da Rosa e Sylvio L. da Silveira
Filho**

RESUMO

O presente trabalho monográfico trata de uma análise da abrangência do poder de polícia da Guarda Municipal de Belo Horizonte na Segurança Pública. Com a promulgação da Constituição da República de 1988, foi permitido aos Municípios participarem deste processo, criando Guardas Municipais para proteger seus bens, serviços e instalações. O objetivo geral deste trabalho é analisar a polêmica que envolve a delimitação do poder de polícia, da autoridade e da competência da Guarda Municipal de Belo Horizonte no panorama constitucional da segurança pública. Os objetivos específicos direcionam ao estudo do § 8º do artigo 144 da Constituição da República de 1988, sua real aplicabilidade, análise da Constituição do Estado de Minas Gerais, leis que criaram a Guarda de Belo Horizonte e o seu Estatuto, o que diz a Matriz Curricular Nacional e quais são as decisões judiciais sobre o emprego das Guardas Municipais. Além de apresentar uma proposta da legalização do poder de polícia da atuação da Guarda Municipal de forma ampla, ou determinar a sua ilegalidade no que extrapolar a proteção de bens, serviços e instalações municipais.

Palavras-chave: Guardas Municipais. Belo Horizonte. Poder de polícia. Segurança pública. Constitucionalidade.

ABSTRACT

This monograph an analysis of the scope of police power of the Municipal Guard of Public Safety in Belo Horizonte. With the promulgation of the Constitution of 1988, allowed municipalities to participate in this process, creating municipal guards to protect their goods, services and facilities. The aim of this study is to analyze the controversy surrounding the definition of police power, authority and jurisdiction of the Municipal Guard of Belo Horizonte in the constitutional landscape of public safety. The specific objectives of the direct study of §8º of article 144 of the Constitution of 1988, its real applicability, analysis of the Constitution of the State of Minas Gerais, laws that created the Guard of Municipal Guards. In addition to presenting a proposal for the legalization of the police power of the performance of the Municipal Guard broadly, or determine its illegality in extrapolating the protection of goods, services and municipal facilities.

Keywords: Municipal Guards. Belo Horizonte. Police power. Public security. Constitutionality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGMESP -	Associação dos Guardas Municipais do Estado de São Paulo
BHTrans -	Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A
BPM -	Batalhões de Polícia Militar
CETRAN -	Conselho Estadual de Trânsito
Cia PM Mamb -	Cia de Polícia Militar de Meio Ambiente
Cia M Esp -	Cia de Missões Especiais
CICOP -	Centro Integrado de Comunicações Operacionais de Belo Horizonte
CLT -	Consolidação das Leis Trabalhistas
CPE -	Comando de Policiamento Especializado
CPP -	Código de Processo Penal
CR -	Constituição da República
CTB -	Código de Trânsito Brasileiro
DENATRAN -	Departamento Nacional de Trânsito
DGEOP -	Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais
EMPM -	Estado Maior da Polícia Militar
EUA -	Estados Unidos da América
FHC -	Fernando Henrique Cardoso
GEACAR-	Grupo Especial para Atendimento à Criança e ao Adolescente de Rua
GEPAR -	Grupo Especial para Policiamento em Áreas de Risco
GM -	Guarda Municipal
IHGMG -	Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais
PEC -	Proposta de Emenda à Constituição
PNSP -	Plano Nacional de Segurança Pública
PLEMOP -	Planos de Emprego Operacional
PM -	Polícia Militar
PMMG -	Polícia Militar de Minas Gerais
RGPM -	Regulamento Geral da Polícia Militar
SENASP -	Secretaria Nacional de Segurança Pública
STJ -	Superior Tribunal de Justiça
SUS -	Sistema Único de Saúde
SUSP -	Sistema Único de Segurança Pública
TJMG -	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJRJ -	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJSP -	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UEOp -	Unidade de Execução Operacional

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Guardas Municipais nos Estados Brasileiros no ano de 2004.....	24
GRÁFICO 1 - Percentual, em ordem crescente, de municípios com Guarda Municipal, segundo as Unidades da Federação – 2009.....	25
GRÁFICO 2 - Municípios com Guarda Municipal, segundo as atividades mais frequentes - Brasil – 2009.....	27

LISTA DE TABELA

TABELA 1 - Municípios, total, com existência de Guarda Municipal e efetivo da guarda, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação, 2009.....	26
---	-----------

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 GUARDA MUNICIPAL.....	21
2.1 A Guarda Municipal no Brasil.....	21
2.2 A Guarda Municipal no Estado de Minas Gerais.....	29
2.3 A Guarda Municipal na cidade de Belo Horizonte.....	30
2.4 A Guarda Municipal na cidade de São Paulo.....	32
2.5 A Guarda Municipal na Cidade do Rio Janeiro.....	34
2.6 A Formação das Guardas.....	35
3 A SEGURANÇA PÚBLICA EXERCIDA PELA GUARDA MUNICIPAL.....	37
3.1 O Temor pela Falta de Segurança.....	49
3.2 A Deficiência de Segurança Pública.....	50
3.3 A Função da Guarda Municipal na Segurança.....	52
4 O PODER DE POLÍCIA.....	55
5 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS SOBRE A ABRANGÊNCIA DO PODER DE POLÍCIA DA GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE NA SEGURANÇA PÚBLICA	60
5.1 O poder de polícia descrito na Matriz Curricular Nacional e a proposta de Emenda Constitucional.....	62
5.2 As Leis Municipais que Criaram a Guarda Municipal de Belo Horizonte e seu Estatuto.....	65
5.3 As Guardas Municipais e o seu Poder de Polícia Conflitando com o da PM	67
5.4 O Poder de Polícia para a Atuação no Trânsito.....	69
5.5 O Poder de Polícia para Realizar Buscas Pessoais e Efetuar Prisões.....	77
5.6 A Legalidade do Porte de Armas para a Guarda Municipal.....	81
6 CONCLUSÃO.....	85
REFERÊNCIAS.....	93

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como tema uma análise da abrangência do poder de polícia da Guarda Municipal de Belo Horizonte na segurança pública.

Guarda Municipal é uma denominação utilizada no Brasil, através da Constituição da República (CR), para designar a instituição de controle social ostensivo para proteger os bens, os serviços e as instalações municipais. Na cidade de Belo Horizonte ela foi criada no ano de 2003 com a denominação de Guarda Municipal Patrimonial e, no ano seguinte, foi adequado o seu nome para Guarda Municipal de Belo Horizonte.

As pesquisas alusivas a este estudo foram realizadas tendo como marco inicial a Constituição Brasileira, no Capítulo que legisla sobre a Segurança Pública, onde, em seu § 8º do artigo 144, possibilita a criação das Guardas Municipais pelos Municípios, estipulando sua finalidade para a proteção de bens, serviços e instalações municipais (BRASIL, 1988). Ocorre que esta finalidade e competência estão inseridas no mesmo artigo que discorre sobre a segurança pública de maneira global. Além disso, a sua criação deve estar em consonância com as respectivas Constituições Estaduais e leis municipais.

Analisando a sua missão constitucional percebe-se que esta finalidade restritiva não vem sendo seguida. Demasiadamente, em muitas localidades, ocorre uma ampliação dessas finalidades. Existem várias discussões sobre o emprego das Guardas Municipais na prevenção e repressão à criminalidade frente a um suposto poder de polícia que estaria limitado legalmente.

Tem-se ainda que a violência e a criminalidade constituem em fenômenos sociais complexos e dinâmicos, que exigem abordagens mais consistentes de vários sistemas de defesa social, além da participação efetiva da sociedade como um todo. As instituições policiais e as de justiça criminal, isoladamente, não conseguem oferecer soluções permanentes para o problema da violência. Neste raciocínio que surge a participação da Guarda Municipal. Trata-se de uma instância próxima do cotidiano do

cidadão e que pode colaborar para a construção de comunidades saudáveis e mais seguras.

Caruso e Anjos (2005) afirmam que a partir do ano de 2003 os Municípios conquistaram um lugar com mais destaque no campo da segurança no Brasil. Através de políticas sociais e de planos de prevenção da violência e da criminalidade, as prefeituras ampliaram o campo de atuação das Guardas Municipais extrapolando o previsto para suas competências constitucionais.

O marco para o início deste processo foi a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a descentralização de certas competências dos serviços de utilidade pública, tais como saúde, educação, cultura, assistência e desenvolvimento social, sobre o ordenamento do cenário urbanístico, além da concessão de autonomia político-administrativa e financeira para os Municípios. Os Municípios passaram a protagonizar diversas ações de impacto preventivo sobre fatores de riscos e grupos em situação de vulnerabilidade social, produzindo efeitos sobre a incidência do crime e da violência (CARUSO; ANJOS, 2005).

No entanto, a previsão foi mais tímida quanto à segurança pública conforme disciplina o texto constitucional. A competência ainda é das polícias. Ao município foi destinada apenas a competência relacionada e limitada pela imposição do § 8º do artigo 144 da Constituição da República de 1988, pois esta limita e direciona a atuação a ser exercida pela Guarda Municipal.

Ocorre que, como resposta à violência crescente, começou a aumentar o número de empresas de segurança privada e a cobrança da sociedade por mais segurança. O executivo municipal de Belo Horizonte também se rendeu a necessidade de responder a crescente criminalidade e criou sua Guarda Municipal. Em Belo Horizonte há de se considerar o seu importante papel executado no auxílio à preservação da ordem pública desde o ano de 2003.

À medida que se alocam profissionais treinados e equipados em determinados locais, a tendência é proporcionar maior segurança objetiva e subjetiva¹ para aquela parcela da população que se considerava, até então, carente de uma atuação mais expressiva do poder público.

Espera-se com este trabalho encontrar respostas para a regularização do empenho das Guardas, sendo que as finalidades da pesquisa estão relacionadas com a ampliação das funções das Guardas Municipais e um assessoramento aos profissionais da área de segurança pública sobre suas funções. Diante desta perspectiva é urgente levantar e sistematizar esse estudo sobre a abrangência do seu poder de polícia.

E com a delimitação do tema observa-se que a constitucionalidade das diversas atividades na área de segurança pública exercidas pela Guarda Municipal frente ao seu poder de polícia limitado constitui importância devido a sua proliferação nos diversos Municípios brasileiros, sendo que no ano de 2003, foi também criada no Município de Belo Horizonte - MG.

Considerando esta situação recente na capital mineira, o tema foi delimitado na legalidade do poder de polícia na execução da segurança pública quanto às suas atribuições constitucionais em confronto com a matriz curricular publicada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Foi delimitado também a partir de uma interpretação constitucional em confronto com leis municipais que atribuem às Guardas à atuação no trânsito urbano, às buscas pessoais quando houver fundada suspeita, às possibilidades de realizar prisões, à legalidade do porte de armas de fogo, ao policiamento preventivo, à confecção de ocorrências policiais e à repressão em geral dos crimes.

Os Municípios brasileiros repensaram suas políticas sociais incorporando a dimensão da segurança pública através da implantação de políticas em nível local procurando integrá-las em níveis estadual e federal. Para tanto, viram-se diante do desafio de auxiliar as forças federais e estaduais ou de criar, ampliar e mesmo repensar

¹ A segurança objetiva é a situação proporcionada ao cidadão consciente de que nenhum direito seu lhe será negado, pela ausência de risco, na maioria das vezes representada pela presença física do policial. A segurança subjetiva é representada pela crença do cidadão na ausência de risco, mesmo não avistando policiais nas imediações (SANTOS FILHO, 2007, p. 1).

a forma de existência de sua possível instituição para um fim concorrente ou complementar às forças federal e estadual, objetivando prevenir, reprimir e enfim, combater as diversas facetas da criminalidade. Em vários municípios brasileiros as prefeituras contribuem financeiramente para auxiliarem a Polícia Militar e a Polícia Civil. Outros municípios entendem que é melhor criar uma força local diretamente ligada ao prefeito que direcionar recursos para forças estaduais (SILVA FILHO, 1998).

Percebe-se que não só em Belo Horizonte as Guardas Municipais têm desenvolvido algumas atividades que extrapolam sua missão de proteger bens, serviços e instalações do Município. Em cidades como Betim e Nova Lima, as Guardas Municipais estavam atuando dentro dos quartéis da PM, em especial na Central de empenhos de ocorrências policiais. Na cidade de Boa Esperança, a Guarda estava auxiliando nas atividades da Polícia Civil e da Polícia Militar, até mesmo na guarda de presos na cadeia pública. Em todas estas cidades as atividades possuíam o aval das polícias locais sob o pretexto de falta de efetivo de suas instituições. Em Belo Horizonte, é polêmica a decisão da prefeitura em torno do poder de polícia conferido à Guarda Municipal para atuar no trânsito e confeccionarem autos de infração de trânsito.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o poder de polícia da Guarda Municipal de Belo Horizonte na atuação direcionada à segurança pública.

Os objetivos específicos consistem em levantar dados a respeito de decisões judiciais referentes à constitucionalidade do emprego das Guardas Municipais. Observar o conteúdo da Matriz Curricular para a Formação de Guardas Municipais sugerida pela SENASP e relacioná-la com o ordenamento jurídico vigente. Examinar o dispositivo legal inserto no § 8º do artigo 144 da Constituição da República de 1988 e sua aplicabilidade restrita ou ampla. Verificar como a Guarda belorizontina está atuando, fazendo breves menções a dois outros Estados que possuem o maior efetivo de Guardas Municipais do Brasil e os maiores efetivos de Policiais Militares. Examinar a possibilidade da legalização do poder de polícia da Guarda Municipal quanto à segurança pública ou demonstrar seu desvio de finalidade no que extrapolar a proteção de bens, serviços e instalações municipais.

O tema desta pesquisa é relevante porque a PMMG necessita antecipar decisões ou estudos que visam prevenir futuros conflitos de funções, desvio de finalidade e prevenir futuros atritos com essa força municipal. Percebe-se que está ocorrendo uma evolução conjuntural e teórica sobre o tema, inclusive com decisões judiciais recentes.

O que conduz à escolha desta pesquisa é a ocorrência de contradições sobre a constitucionalidade do serviço das Guardas Municipais na atividade de segurança pública na prevenção e repressão à criminalidade, auxiliando diretamente as instituições policiais.

O trabalho está fundamentado na Constituição da República Federativa do Brasil, nas leis municipais que vem criando Guardas, nas jurisprudências, na matriz curricular nacional para formação de Guardas Municipais e nas publicações de artigos e livros de autores renomados.

A indicação da finalidade da pesquisa está relacionada com a aplicabilidade das funções das Guardas e um possível fornecimento de subsídios aos profissionais da área sobre tais funções.

É inegável a sua importância no patrulhamento ostensivo em hospitais, parques municipais, postos de saúde, escolas e em repartições públicas municipais. Certamente este tipo de patrulhamento tem um objetivo preventivo para evitar a prática de vandalismos e depredações ao patrimônio público municipal, além de inibir a ação de outros tipos de criminosos nas imediações.

Ao se avistar esses guardas uniformizados e suas viaturas caracterizadas percebe-se que contribuem para aumentar a sensação de segurança. No entanto, infere-se a discussão sobre a inconstitucionalidade das finalidades e competências que estão sendo destinadas às Guardas Municipais. O que se deve analisar são a finalidade do serviço público, sua legalidade e os seus impactos na qualidade dos serviços de segurança pública a serem oferecidos à população.

Em relação ao objeto temos o problema da Constituição Federal que limita a função das Guardas, como prevê o artigo 144, § 8º, somente para a proteção de bens, serviços e instalações. No entanto, está iminente o desvio da função das Guardas

Municipais em diversas ações. A sua atuação na segurança pública, em diversos setores, contraria a previsão constitucional e o ordenamento jurídico vigente. Diante dos fatos, a pergunta de pesquisa que direciona este estudo é a seguinte: a norma em vigor permite o emprego das Guardas Municipais de forma ampla e irrestrita na segurança pública?

Diante de toda esta situação, é necessário identificar, compreender, verificar, historiar e analisar o papel que está sendo desenvolvido pela Guarda Municipal da capital mineira.

A pesquisa foi desenvolvida a partir da construção da seguinte hipótese básica: há necessidade de modificar a legislação existente, definindo a função e a competência das Guardas Municipais esclarecendo os limites da sua atuação.

Apesar de já existirem leis municipais que criam as Guardas Municipais, nota-se que estas nem sempre traduzem a vontade do legislador constitucional. Assim sendo, quanto à metodologia e aos objetivos foi realizada uma pesquisa bibliográfica, quando se procurou verificar se as leis que criam as guardas nos municípios cumprem o papel de capacitar o funcionário público respectivo nas funções de segurança pública dentro do que lhe couber.

Segundo o modelo conceitual operativo foi utilizado de pesquisa documental e bibliográfica.

Na primeira fonte primária foram utilizados documentos do Estado, da União e documentos institucionais da PMMG e de algumas Guardas Municipais que deram embasamento para o desenvolvimento da pesquisa. Na segunda foram utilizadas fontes secundárias tendo em vista a busca de obras para a construção do que foi a teoria de base do estudo, em obras específicas e afins ao tema.

Ao analisar o embasamento teórico, para a fundamentação teórica deste tema, teve-se como critério a seleção de obras contemporâneas para se travar um debate recente sobre a questão do poder de polícia conferido às Guardas Municipais.

O poder de polícia está relacionado às funções e às finalidades dos agentes públicos. Nesse sentido, foi necessário verificar qual a abrangência do poder de polícia da guarda e as atividades que estão sendo exercidas atualmente.

Na fundamentação teórica desta pesquisa buscou-se um debate sobre as finalidades da Guarda Municipal, a previsão constitucional para sua criação e normas existentes.

Verifica-se que as Guardas Municipais possuem poder de polícia restrito a algumas atividades. Em outras, tais como confecção de autuação de infrações de trânsito, buscas pessoais quando houver fundada suspeita e policiamento preventivo irrestrito, é possível que as Guardas não estejam exercendo o seu poder constitucional e, conseqüentemente, estão cometendo abuso de poder, desvio de finalidade, inconstitucionalidades e até mesmo crimes. Quanto a isso, verifica-se que os autores se posicionam diferentemente para cada caso específico. Assim, é possível confrontar o posicionamento de cada um deles frente ao ordenamento jurídico vigente e frente às ações realizadas por outras Guardas Municipais, comparativamente ao que vem fazendo a Guarda Municipal de Belo Horizonte.

O estudo deste trabalho está delimitado na cidade de Belo Horizonte e, comparativamente em mais dois Estados possuidores da Guarda Municipal (São Paulo e Rio de Janeiro) que possuem os maiores efetivos de Guardas do Brasil. Para tanto será utilizado observações dos Estados de Minas Gerais, de São Paulo, do Rio de Janeiro e, em especial, de suas capitais.

Sabe-se que algumas Guardas Municipais já existiam muito antes da Constituição Federal de 1988, outras possuem sua data de criação muito recente. O país passou por grandes transformações em diversas áreas, sendo constatado que o Estado brasileiro vive uma forte crise, principalmente na área de segurança pública. Uma destas conseqüências pode ser explicada pela urbanização desordenada nas grandes e médias cidades e com o agravamento da crise social, que se ampliaram, de forma considerável, os focos de violência e criminalidade, gerando medo e descrédito por parte da sociedade, que tanto almeja um estado de segurança.

Salienta Caruso e Anjos (2005), que a violência e a criminalidade são fenômenos complexos e dinâmicos que exigem abordagens amplas e sistêmicas, necessitando de intervenções das diversas instituições policiais e da justiça, e que sozinhas não conseguem oferecer soluções duráveis e eficientes para o problema da

criminalidade e da violência urbana. Assim, a Guarda Municipal vem aparecendo como mais uma alternativa.

Neste sentido, os Municípios, por estarem mais próximos dos problemas vivenciados pelos cidadãos, passaram a ter maior destaque nos assuntos sobre segurança pública, e vendo a dificuldade do Estado em atender suas demandas por segurança, perceberam que necessitavam ajudar na atuação preventiva e repressiva no que se refere à proteção de seus bens, serviços e instalações, e, por vezes, exercendo atividades de manutenção da ordem pública, atribuição constitucional de exclusividade da Polícia Militar.

Diante deste novo desafio, os Municípios tiveram que remodelar suas políticas sociais, visando uma maior participação na prevenção da violência, com objetivo de assumir seu papel para consolidar-se na segurança pública, sentindo-se na necessidade de criação, ampliação e reestruturação das Guardas Municipais (CARUSO; ANJOS, 2005).

Neste contexto, a Constituição da República vem prevendo a criação das Guardas Municipais pelos Municípios brasileiros, devendo ainda ser observado as legislações Estaduais e dos municípios que queiram criá-la.

A Constituição Federal não definiu para a Guarda Municipal a responsabilidade para atuação que contenham atividades de preservação da ordem pública, no entanto, ela está inserida no capítulo que trata sobre segurança pública. O referido ordenamento jurídico define que os Municípios podem constituir Guardas Municipais, estando, de igual forma, definida a competência destas como destinadas à proteção de bens, serviços e instalações dos Municípios, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Dentro desta competência, as Guardas exercem a fiscalização das praças, dos parques, vigiam logradouros públicos municipais, com objetivo de aplicar a lei municipal. Porém, verifica-se o desvio das atividades realizadas pelas Guardas Municipais, determinada pela Constituição, principalmente quanto a sua atuação na segurança pública em geral, contrariando a previsão legal. Verifica-se ainda

contradições e polêmicas surgidas sobre a constitucionalidade do emprego das Guardas Municipais na prevenção e repressão a criminalidade.

Espera-se ao final encontrar soluções visando regularização do emprego das Guardas, ou a conclusão que a sua atuação ampla na segurança pública é inconstitucional.

O problema a ser pesquisado está relacionado com a limitação imposta no art.144, § 8º, da Constituição da República de 1988, pois esta limita e direciona a atuação a ser exercida pela Guarda Municipal, conforme disciplina o texto constitucional:

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 (BRASIL, 1988).

Após esses aspectos introdutórios, visando uma maior compreensão do trabalho, a obra divide-se em seis seções, sendo que a primeira é destinada aos conceitos iniciais que são de suma importância para a adequada compreensão da questão-problema, suas possibilidades e consequências.

A segunda seção é dedicada aos conhecimentos gerais sobre as Guardas Municipais no Brasil, em Minas Gerais e em três grandes capitais (Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro), além de uma análise do currículo utilizado na formação das Guardas.

A terceira seção traz uma temática sobre a segurança pública, sobre o medo ocasionado pela falta de segurança, a possível crise na segurança pública e o papel da Guarda Municipal.

A quarta seção traz debates sobre o que é poder de polícia e a sua extensão.

A quinta seção descreve aspectos sobre a abrangência do poder de polícia da Guarda Municipal de Belo Horizonte, sobre o que vem fazendo, como se relaciona

com a Polícia Militar, como é vista pela sociedade. Em continuidade, descreve quais foram as leis que criaram a Guarda Belorizontina e o seu estatuto, o que reza a matriz curricular nacional e a proposta de Emenda Constitucional. Em seguida vem o debate sobre o seu poder de polícia na atuação no trânsito, na realização de segurança pública, sobre quanto poderá efetuar prisões, realizar abordagens, buscas pessoais, portar arma de fogo, além do que estabelece a Constituição.

E por fim, as conclusões que foram elaboradas inerentes a este trabalho científico.

2 GUARDA MUNICIPAL

A Guarda Municipal como visto, é uma denominação utilizada para especificar a instituição de controle social para proteger os bens, serviços e instalações dos Municípios.

No Brasil, a sua origem confunde-se com a origem das próprias polícias militares e não há uma data precisa para o seu surgimento devido às diversas teorias e terminologias utilizadas desde o período imperial.

2.1 A Guarda Municipal no Brasil

Embora não exista uma data precisa para o seu surgimento no Brasil, o ano mais aceitável é o de 1831 com a lei imperial autorizando às províncias a criarem suas Guardas. Por isso sabemos que as Guardas Municipais no Brasil já existiam há mais de um século, portanto, anteriores à previsão constitucional de 1988. Até mesmo a origem de algumas polícias militares seria com a criação das Guardas Municipais, dentre elas podemos destacar a polícia militar de São Paulo que identifica sua origem no Corpo de Guardas Municipais Permanentes, em 10 de outubro de 1.831, cuja missão era garantir a tranquilidade pública². Até mesmo a criação da PMMG era coincidente com essa data, que Segundo Cotta (2006, p. 65), foi alterada recentemente para incluir em seus quadros o Alferes:

² No período do Brasil Império, a Regência promulgou a lei de 10 de outubro de 1.831, autorizando as Províncias a criar um corpo de Guardas Municipais, as quais tinham a finalidade de manter a tranquilidade pública e auxiliar a justiça de acordo com os efetivos necessários, sendo nesta data comemorado o dia Nacional do Guarda municipal, que foi instituído em 1993 no Congresso Nacional de Guardas Municipais realizado em Curitiba. Disponível em: <<http://guarda.dourados.ms.gov.br/Default.aspx?Tabid=74&ItemID=217>>. Acesso em: 21 jul.2011.

Em 1992, o comando da Polícia solicitou ao Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais (IHGMG) um parecer sobre a data de criação da PMMG. É bom destacar que até então a Polícia de Minas considerava como data de sua criação o ano de 1831. Para que Tiradentes fosse considerado integrante da instituição, seria necessário retroagir essa data a 1775.

O Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais (IHGMG) estabeleceu o dia 09 de junho de 1775 com sendo a data de criação da PMMG, que seria coincidente com a criação do Regimento de Cavalaria do qual fazia parte o Alferes Tiradentes. Ocorre que segundo Cotta (2006), o Regimento Regular de Cavalaria de Minas iniciou suas atividades em 1º de julho de 1775, data esta que poderia ser considerada como a da criação da PMMG. Caso fosse considerada a data da criação como sendo a especificada por documento escrito, e não a efetivação da jurisdição do Regimento, a data deveria ser do mês de janeiro de 1775, que foi a data da formalização através da “Instrução para regular a Tropa Paga, recebida por Dom Antônio de Noronha, com a determinação régia para a criação do Regimento de Cavalaria de Minas” (COTTA, 2006, p. 67). Assim, até mesmo a data da criação da PMMG gera polêmicas. No ano de 1992 ficou padronizado que a criação da PMMG seria 09 de junho de 1775. Ocorre que a data mais plausível seria a de 1º de julho de 1775 (dia em que a Cavalaria iniciou suas atividades), ou então, a do dia 24 de janeiro do mesmo ano (dia em que foi formalizada a criação da Cavalaria através de um documento escrito).

Quanto às Guardas, segundo Cotta (2006), o Padre Feijó assumiu o Ministério da Justiça em 5 de abril de 1831, quando o Brasil vivia uma situação conturbada devido a abdicação do Imperador Pedro I. Por isso foi promulgada, em 10 de outubro de 1831, a lei autorizando as Províncias a criar um corpo de Guardas Municipais. Logo em seguida, um aviso de Feijó de 11 de novembro de 1831 mandou que os oficiais e as praças da 1ª e 2ª Companhias Extranumerárias do Primeiro Corpo de Cavalaria fizessem, também, parte dos Corpos de Guardas Municipais.

No ano de 1835, a Guarda Municipal Permanente passou a denominar-se Corpo Policial da Província de Minas. No ano de 1840 foram criadas outras Guardas Municipais sendo que em 30 de julho de 1868 foram dissolvidas e o seu efetivo foi

incluído no Corpo Policial. Em 1875 foram novamente restabelecidas, mas no ano seguinte tornaram-se dissolvidas definitivamente (COTTA, 2006).

Vale lembrar que concomitantemente ou não com a existência das Guardas Municipais, existia no século XIX os Inspetores de Quarteirões (BASTOS, 1886).

O cargo de Inspetor de Quarteirão foi criado no ano de 1832 e tinha como atribuição auxiliar as autoridades policiais nas investigações, embora realizassem, ostensivamente, diversos policiamentos. Ele não possuía fardamento, apenas um crachá e era nomeado por apenas um ano. Embora coexistisse com as Guardas Municipais, sua missão era mais abrangente em termos de competência, porém, restrita territorialmente a apenas um quarteirão (BASTOS, 1886).

Segundo Bastos (1886), os Inspetores eram nomeados pelos delegados de polícia, sob a proposta dos subdelegados, que os escolhiam dentre as pessoas maiores de 21 anos e que fossem bem conceituadas no respectivo quarteirão. Bastos afirma que cabia ao Inspetor desde relacionar todos os moradores do seu quarteirão em um chamado mapa da população com suas características (nome, nacionalidade, naturalidade, culto, qualidade ou cor, idade, casado, solteiro, viúvo, empregado, renda, sexo, livres ou escravos, casas, fogos e outras observações que julgasse como necessárias) até a prisão de criminosos com a confecção de “ofício sobre prisão efetuada em flagrante, ou em virtude de mandado, requisição etc” (BASTOS, 1886, p. 83). As funções deles eram mais semelhantes às da polícia civil, embora realizassem patrulhamento ostensivo com a competência de:

prevenção dos crimes, admoestando aos vadios, mendigos, bêbados por hábito, prostitutas, que perturbam o sossego público, os turbulentos, que por palavras ou ações ofendam os bons costumes, a tranquilidade pública, e a paz das famílias para que se corrijam [...] (BASTOS, 1886, p. 19).

Esta multifacetada interpretação e a transição ocorrida no século XIX não se encerrou. Embora Cotta (2006) afirme que as Guardas Municipais foram definitivamente dissolvidas em 1875, elas retornaram no século XX com outras roupagens dependendo dos Estados e dos Municípios onde eram criadas (Guarda Civil Metropolitana, Guarda Municipal Patrimonial, Guarda Municipal etc).

Em 1988, com a promulgação da Carta Magna, procurou-se construir um sistema de segurança pública, onde consta no Capítulo da Segurança Pública, a inserção de um órgão municipal com a denominação de Guarda Municipal, que passou a receber atribuições restritivas direcionadas somente ao policiamento ostensivo de bens, serviços e patrimônios municipais.

Em decorrência ao preocupante quadro de aumento da criminalidade, diversos Municípios brasileiros, na tentativa de adotar medidas para a proteção de seu patrimônio e para auxiliar na proteção aos cidadãos, passaram a criar mais Guardas Municipais. A partir de então, além das Guardas ainda existentes, ocorreu o surgimento de novas Guardas Municipais.

Atualmente a Guarda Municipal é uma polícia administrativa que é criada por lei municipal. Possui natureza civil e é identificada por uniforme e não fardamento. Também não deve ser confundida com instituição militar, embora, muitas vezes, seus uniformes possam lembrar fardas.

A Guarda está distribuída de forma heterogênea no país, conforme mapa baseado no relatório do departamento de pesquisa em segurança pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública³ (SENASP). Percebe-se que há uma concentração maior na região sudeste.



FIGURA 1 - Guardas Municipais nos Estados Brasileiros no ano de 2004
Fonte: BRASIL, 2004⁴.

³ SENASP: Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão específico, integrante do Ministério da Justiça, que tem como finalidade implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade, dentre outras.

⁴ http://www.oas.org/dsp/Observatorio/Tablas/Brasil/Brasil_Perfil_das_Guardas_Municipais__2003.pdf.

O aumento de Guarda Municipal de 2004 para 2006 foi expressivo e aumentou ainda mais para o ano de 2009. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2010), a presença de Guarda Municipal nos estados varia de 0,0% dos municípios do Estado do Acre a 73,9% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Além do Acre, Rondônia (1,9%), Roraima (6,7%) e Piauí (5,8%) mantiveram quase o mesmo número de municípios com Guardas que existiam em 2006. Já nas outras Unidades da Federação ocorreu um aumento considerável no número de municípios com Guarda Municipal.

Dos 5.565 municípios brasileiros, 865 já possuem Guardas Municipais, totalizando um efetivo de 86.199 integrantes. O Estado de São Paulo é o que apresenta o maior efetivo (24.802 integrantes distribuídos em 188 municípios paulistas) e o Estado do Rio de Janeiro é o que apresenta a maior porcentagem de municípios com Guardas Municipais (68 municípios com Guardas Municipais dentre os 92 municípios existentes no Estado, o que representa 73,9% dos municípios) (IBGE, 2009).

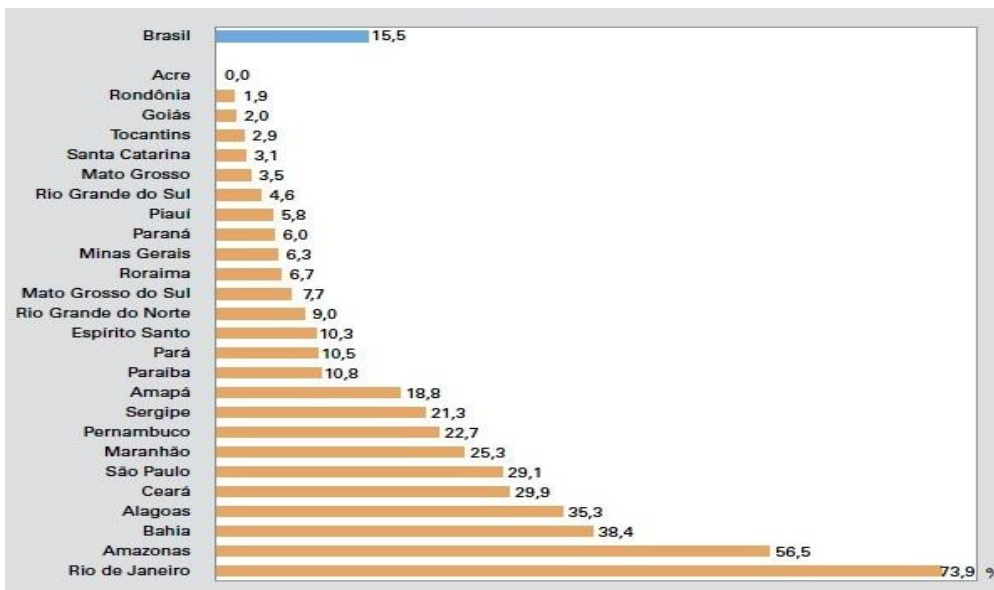


GRÁFICO 1 - Percentual, em ordem crescente, de municípios com Guarda Municipal, segundo as Unidades da Federação – 2009

Fonte: BRASIL, 2010.

Em uma comparação entre os Estados conclui-se que Rio de Janeiro e São Paulo possuem o maior efetivo de Guardas do Brasil, sendo que Rio de Janeiro possui 92 municípios dos quais 68 possuem Guardas, totalizando 13.953 integrantes e, São Paulo, possui 645 municípios dos quais 188 possuem Guardas que totaliza 24.802 integrantes. Minas Gerais possui 853 municípios dos quais 54 possuem Guardas o que totaliza 4.300 integrantes, sendo que cerca de 3.000 estão na capital mineira (IBGE, 2009).

TABELA 1

Municípios, total, com existência de Guarda Municipal e efetivo da guarda, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação, 2009

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios				
	Total	Com existência de Guarda Municipal			
		Total	Efetivo		
			Total (1)	Homens	Mulheres
Brasil	5 565	865	86 199	73 624	11 525
Norte	449	59	5 700	4 623	1 077
Roraima	52	1	59	32	27
Acre	22	-	-	-	-
Amazonas	62	35	2 208	1 673	535
Roraima	15	1	231	221	10
Pará	143	15	2 156	1 826	330
Amapá	16	3	738	602	136
Tocantins	139	4	308	269	39
Nordeste	1 794	416	26 192	22 789	2 353
Maranhão	217	55	2 267	1 932	335
Piauí	224	13	199	178	21
Ceará	184	55	4 211	3 630	581
Rio Grande do Norte	167	15	1 033	884	149
Paraíba	223	24	1 452	1 352	100
Pernambuco	185	42	4 746	4 394	352
Alagoas	102	36	2 423	1 413	130
Sergipe	75	16	953	850	103
Bahia	417	160	8 908	8 156	582
Sudeste	1 668	318	44 173	37 204	6 969
Minas Gerais	853	54	4 300	3 850	450
Espírito Santo	78	8	1 118	1 006	112
Rio de Janeiro	92	68	13 953	11 928	2 025
São Paulo	645	188	24 802	20 420	4 382
Sul	1 188	56	6 404	5 596	808
Paraná	399	24	3 553	3 180	373
Santa Catarina	293	9	549	418	131
Rio Grande do Sul	496	23	2 302	1 998	304
Centro-Oeste	466	16	3 730	3 412	318
Mato Grosso do Sul	78	6	832	749	83
Mato Grosso	141	5	189	149	40
Goiás	246	5	2 709	2 514	195
Distrito Federal	1	-	-	-	-

Fonte: BRASIL, 2010.

Apesar do longo tempo de existência das Guardas, além das novas que surgiram recentemente, podem ser identificados problemas que a falta de regulamentação nacional proporciona a esta atividade.

É possível constatar conflitos com os órgãos policiais dos Estados, além de ocorrerem ações e operações nas quais são questionadas as finalidades e as competências desse organismo municipal por executarem serviços que são constitucionalmente inerentes às polícias civis e militares.

O GRAF. 2 apresenta as atividades desenvolvidas pelas Guardas Municipais existentes nos municípios brasileiros, onde é possível observar que dos 865 que possuem Guardas, 609 desenvolvem atividades que são de competência da Polícia Militar e em 468 municípios se observa atividades realizadas pelas Guardas que são de competência da Polícia Civil.

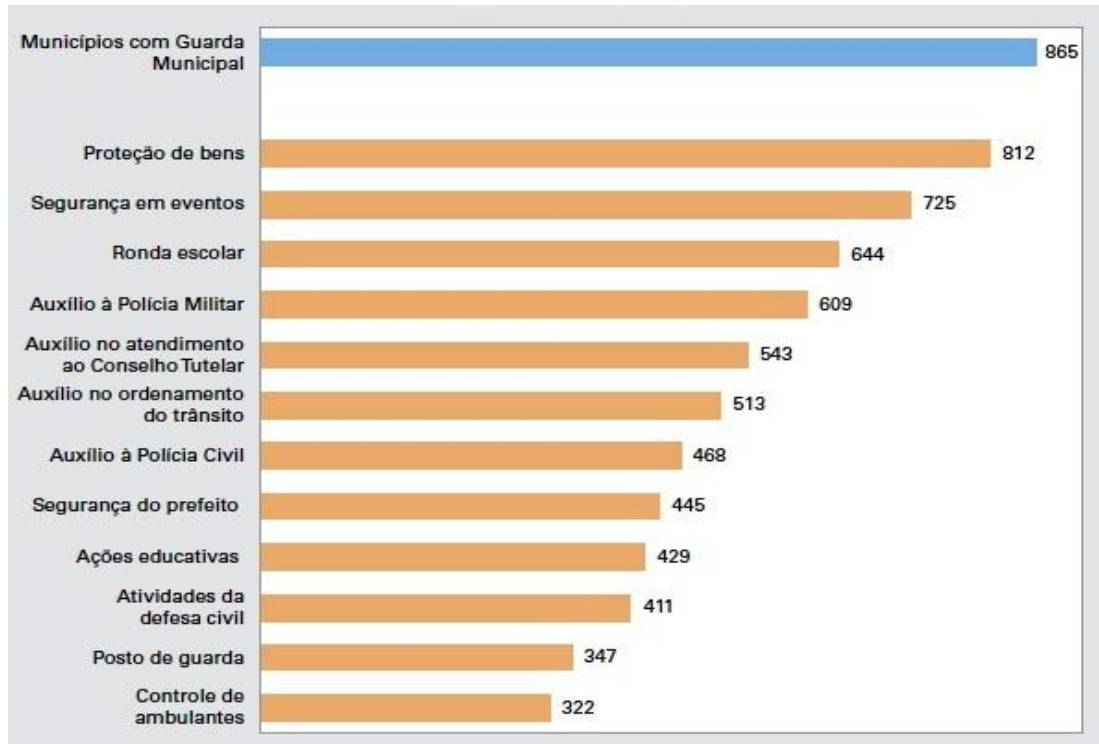


GRÁFICO 2 - Municípios com Guarda Municipal, segundo as atividades mais frequentes - Brasil – 2009.

Fonte: BRASIL, 2010.

Visando exemplificar problemas decorrentes dos serviços executados pelas Guardas, para se ter um parâmetro de comparação com a Guarda Municipal de Belo Horizonte, pode-se verificar as Guardas de outras capitais brasileiras.

Em uma dessas situações, segundo Bruno (2004), a Guarda de São Paulo protagonizou um incidente em uma ação típica de polícia, ao tentar desocupar uma área invadida na zona leste da cidade, terminou ocasionando o óbito de um operário, vítima de disparos de arma de fogo, realizado por um membro da guarda metropolitana. Tal fato alcançou grande repercussão nacional e instaurou no país, uma maior discussão sobre a competência das Guardas Municipais, o preparo de seus integrantes e a conveniência da existência de tal órgão.

Em outra situação, segundo Assis (2002), em 21 de março de 1989, o desfecho trágico com a morte de um Guarda Municipal e ferimentos em outros três, além de dois particulares, numa tentativa frustrada de integrantes da Guarda de Curitiba em realizar uma desocupação no Bairro Boa Vista, demonstrou que tais organizações estão despreparadas para atuarem na segurança pública.

Diante dos diversos acontecimentos, a SENASP sugeriu ações visando qualificação das Guardas Municipais em todo o país, que poderão ser operacionalizadas pelos Municípios em parceria com outras organizações, através da Matriz Curricular Nacional para a Formação de Guardas Municipais⁵.

A seguir, será verificado à Guarda Municipal em Minas Gerais e depois comparado a Guarda Municipal de Belo Horizonte com as das duas capitais que possuem o maior efetivo de policiais militares e, coincidentemente, também de guardas municipais, São Paulo e Rio de Janeiro.

⁵Matriz curricular para a formação das guardas municipais: cujo objetivo é enfatizar a atuação da Guarda Municipal na prevenção da violência e criminalidade, destacando o papel dos Municípios no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), assim como estabelecer diretrizes e princípios que norteiem a atuação da Guarda Municipal existentes em diversas regiões do país.

2.2 A Guarda Municipal no Estado de Minas Gerais

O Governador do Estado de Minas Gerais editou a Lei 631, de 29 de setembro de 1914, criando a Guarda Municipal:

Art. 8º Fica criado nos municípios do Estado, exceto na capital, a Guarda Municipal, subordinada à Secretaria do Interior e às ordens do Chefe de Polícia, com efetivo de 1240 guardas, um Comandante Geral, dois auxiliares e duzentos e quatorze fiscais.

Art. 9º Esta guarda destina-se à vigilância das cadeias, garantia da ordem e tranquilidade pública dentro dos limites do município, do qual não poderão sair (MINAS GERAIS, 1914).

Destaca-se que a referida Lei possibilitava às Guardas Municipais, além da vigilância das cadeias, a garantia da ordem e tranquilidade pública, contudo, tal possibilidade ocorreu antes a Constituição de República de 1988.

Após promulgação da Constituição da República do ano de 1988, verificou-se que a quantidade de Guardas do Estado havia crescido consideravelmente. A criação delas não obedece mais a nenhuma lei federal ou estadual, mas sim a leis municipais.

Até o ano de 2005, segundo informações da Segunda Seção do Estado Maior da Polícia Militar, Minas Gerais possuía 22 (vinte e dois) Municípios contendo Guardas locais, criadas e instaladas, e outros 06 (seis) Municípios em processo de implantação. Estudos do IBGE (BRASIL, 2010) apontam que no Estado de Minas Gerais existem 4300 integrantes distribuídos em 54 municípios, sendo que cerca de 3000 estão na capital mineira.

2.3 A Guarda Municipal na cidade de Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, a Guarda Municipal Patrimonial foi criada através da Lei Municipal nº 8.486, de 20 de janeiro de 2003, que estabelece as finalidades e as atribuições, conforme seu artigo 3º:

Art. 1º Fica criada a Guarda Municipal patrimonial, com a finalidade de garantir segurança aos órgãos, serviços e patrimônio do Poder Público Municipal.
[...].

Art. 3º a composição numérica do cargo de Guarda Municipal Patrimonial é de 3000 (três mil) vagas, com as seguintes atribuições, sem prejuízos de outras a serem definidas em regulamento:

- I – proteção dos bens e instalações do patrimônio público de Belo Horizonte;
- II – serviços de vigilância de portaria das administrações direta e indireta;
- III – auxiliar nas ações de defesa civil sempre que em risco bens, serviços e instalações municipais e, em situações excepcionais, a critério do prefeito;
- IV – auxiliar permanentemente o serviço da fiscalização municipal sempre que em bens, serviços e instalações municipais, a critério do prefeito (BELO HORIZONTE, 2003).

Considerando o clamor social por segurança pública, os vereadores da Capital Mineira, em 2004, autorizaram ao Poder Executivo a contratação temporária de 500 reservistas no regime Celetista, por excepcional interesse público, para formarem a Guarda Municipal. Situação esta que sofreu questionamentos do Ministério Público devido à falta do necessário concurso público para o desempenho destas funções.

Os contratados temporariamente foram, paulatinamente, sendo substituídos por funcionários públicos concursados e estatutários. Atualmente, a Guarda Municipal conta com aproximadamente 3000 integrantes, concursados e treinados pela PMMG, que atuaram, inicialmente, em guarnições mistas (PM e GM) no policiamento a pé, dentro de quartéis, na fiscalização do trânsito e nas patrulhas escolares.

Em 19 de janeiro de 2007, houve a promulgação da Lei Municipal nº 9.319, que criou o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte. Estatuto este que ampliou as ações e competências da Guarda, como se observa nos artigos a seguir referenciados:

Art. 1º A Guarda Municipal de Belo Horizonte - Guarda Municipal - é órgão integrante da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, organizada com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Prefeito de Belo Horizonte, com a finalidade de garantir segurança aos órgãos, entidades, agentes, usuários, serviços e ao patrimônio do Município de Belo Horizonte, e tem como princípios norteadores de suas ações:

- I - o respeito à dignidade humana;
 - II - o respeito à cidadania;
 - III - o respeito à justiça;
 - IV - o respeito à legalidade democrática;
 - V - o respeito à coisa pública.
- [...]

Art. 5º Compete à Guarda Municipal de Belo Horizonte:

- I - proteger órgãos, entidades, serviços e o patrimônio do Município de Belo Horizonte;
- II - exercer a atividade de orientação e proteção dos agentes públicos e dos usuários dos serviços públicos municipais;
- III - prestar serviços de vigilância nos órgãos da administração direta e nas entidades da administração indireta do Município;
- IV - auxiliar nas ações de Defesa Civil sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras situações, a critério do Prefeito;
- V - auxiliar o exercício da fiscalização municipal, sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras condições e situações excepcionais, a critério do Prefeito;
- VI - atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, por determinação expressa do Prefeito;
- VII - garantir a preservação da segurança e da ordem nos próprios municipais sob sua responsabilidade;
- VIII - planejar, coordenar e executar as atividades de prevenção e combate a incêndios nos próprios municipais, como medida de primeiro esforço, antecedendo a atuação do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais;
- IX - planejar, coordenar e executar ações de interação com os cidadãos;
- X - promover a realização de cursos, treinamentos, seleções, seminários e outros eventos, visando ao constante aperfeiçoamento, qualificação e promoção de seus integrantes;
- XI - manter seus planos e ordens permanentemente atualizados, de forma a garantir sempre a qualidade de seus serviços;
- XII - assegurar que suas ações estejam sempre fundamentadas no respeito à dignidade humana, à cidadania, à justiça, à legalidade democrática e aos direitos humanos;
- XIII - atuar de forma preventiva nas áreas de sua circunscrição, onde se presuma ser possível a quebra da situação de normalidade;
- XIV - atuar com prudência, firmeza e efetividade, na sua área de responsabilidade, visando ao restabelecimento da situação de normalidade, precedendo eventual emprego da Força Pública Estadual;
- XV - manter relacionamento urbano e harmônico com as instituições que compõem o Sistema de Defesa Social, promovendo o intercâmbio e a colaboração recíprocos (BELO HORIZONTE, 2007).

Comparativamente à cidade de Belo Horizonte, pode-se verificar as Guardas Municipais das cidades de São Paulo e de Rio de Janeiro, uma vez que são as cidades com maior efetivo policial e de Guardas Municipais do Brasil.

2.4 A Guarda Municipal na cidade de São Paulo

A Guarda Municipal da cidade de São Paulo tem seu histórico de criação que se confunde com a data da criação da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Aliás, tem-se nesse Estado que a Polícia Militar se originou a partir da Guarda Municipal Permanente. No ano de 1831, uma lei imperial autorizou às províncias a criarem suas Guardas e a cidade de São Paulo utiliza esta data como a criação de sua Polícia Militar. O próprio historiador Cotta (2006) afirma que este ano foi a da criação das Guardas no Brasil e não só na cidade de São Paulo. No decorrer dos anos, a Guarda de São Paulo passou por diversas transformações de competências e de denominações, sendo que atualmente possui o nome de Guarda Civil Metropolitana.

Assim temos que a Guarda de São Paulo foi criada com o primeiro nome de Guardas Municipais Permanentes no dia de 15 de dezembro de 1831, quando o presidente da Província de São Paulo assinou um documento criando a Guarda Municipal Permanente.

A partir de então essa Guarda passou a desempenhar atividades típicas de policiamento e até mesmo das forças armadas. Como exemplo, em 13 de abril de 1838, o presidente da Província enviou-a para prevenir o avanço dos gaúchos rebeldes na conhecida Guerra dos Farrapos. Durante essa guerra, o Governo, no dia 20 de novembro de 1839, enviou também para os Campos de Palmas, no sul do Paraná, um destacamento de municipais permanentes para combater os índios “Coroados”. No dia 1º de maio de 1842, desencadeou-se a luta armada da Revolução Liberal quando a Guarda Municipal Permanente participou do combate sob o comando do Coronel Rafael Tobias de Aguiar (SÃO PAULO, 2011).

A região metropolitana de São Paulo sofreu muitas influências da Guarda da capital, sendo que as cidades dessa região criaram, ao longo dos anos, Guardas com roupagens semelhantes.

Neste contexto é possível identificar os possíveis conflitos que essa convivência pode acarretar e confrontá-los com lei. A Guarda Civil Metropolitana da capital atua em muitas atividades que são típicas de polícia e as Guardas Paulistas situadas na região metropolitana seguem as mesmas diretrizes. Por isso alguns confrontos com a polícia militar são observados e noticiados constantemente.

O envolvimento das prefeituras na redução e na prevenção da violência tem grande importância, em especial nas ações que demandam, além da ação da polícia, um rol de providências educacionais, sociais e assistenciais, que podem ser desenvolvidas pelos prefeitos, pelos executivos federal e estaduais e também pela sociedade (SILVA FILHO, 2010).

Segundo Silva Filho (2010, p. 78), estas providências tem que ser intencionalmente planejadas e coordenadas em conjunto de ações e decisões, segundo ele:

No exame de experiências paulistas, observou-se que algumas cidades com problemas crônicos de elevada violência mostraram sucesso extraordinário quando os prefeitos desenvolveram variados programas complementares para suas áreas críticas, como iluminação, urbanização de áreas degradadas (principalmente favelas), programas educacionais para jovens em situação de risco, instalação de câmeras em locais de alta incidência de crimes, ajustamento de guardas municipais ao policiamento da PM local, limitação do horário de funcionamento de bares etc.

Medidas essenciais [...] incentivar a articulação das guardas municipais com o esforço policial sem competir e, sobretudo, sem exercer atividades policiais não autorizadas pela Constituição Federal.

Nas próximas seções serão ilustrados alguns desses conflitos em São Paulo, de acordo com o tema direcionado à área de segurança pública que estão atuando.

2.5 A Guarda Municipal na Cidade do Rio Janeiro

Carvalho (2008) afirma que o embrião da Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro tenha sido um Decreto, datado de 13 de maio de 1809, determinando a criação da Divisão Militar da Guarda Real no Rio de Janeiro. Tal decreto teria homologado a possibilidade da criação das Guardas Municipais Permanentes no Brasil, resultando ainda na reorganização, em 14 de junho de 1831, de um Corpo de Guardas Municipais. Contudo, a Prefeitura da Capital Carioca traz como data de sua criação o ano de 1992 (CARVALHO, 2008).

Segundo a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2011), a sua Guarda Municipal (GM-Rio) foi criada 27 de setembro de 1992 pela Lei Municipal 1.887, cuja implantação ocorreu em 30 de março de 1993 com o Decreto Municipal 12.000. O efetivo atual é de 5.200 guardas municipais e mais 380 funcionários administrativos que trabalham em prol dessa instituição. É considerada a maior instituição do Brasil que trabalha uniformizada e desarmada. A Lei Complementar nº 100, de 15 de outubro de 2009 denominou a inserção da Guarda Municipal como sendo uma autarquia dentro da estrutura da administração indireta da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro com as funções:

- I - proteger bens, serviços e instalações municipais do Rio de Janeiro;
- II - fiscalizar, organizar e orientar o tráfego de veículos no território municipal; observadas estritamente as competências municipais;
- III - orientar a comunidade local quanto ao direito de utilização dos bens e serviços públicos;
- IV - proteger o meio ambiente, o patrimônio histórico, cultural, ecológico e paisagístico do Município;
- V - apoiar e orientar o turista brasileiro e estrangeiro;
- VI - colaborar com as operações de defesa civil do Município;
- VII - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento de trânsito, no âmbito do Município;
- VIII - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de atribuição do Município;
- IX - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as penalidades de advertência por escrito e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, inclusive por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no Código Brasileiro de Trânsito, notificando os infratores, no âmbito de atribuição do Município;

- X - fiscalizar, autuar e aplicar penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a infrações de excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, notificando os infratores no âmbito de atribuição do Município;
- XI - participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Trânsito– CONTRAN;
- XII – vigiar os espaços públicos, tornando-os mais seguros em colaboração com os órgãos responsáveis pela segurança pública em nível federal ou estadual;
- XIII - exercer o poder de polícia no âmbito do Município do Rio de Janeiro, inclusive sancionatório, ressalvadas as hipóteses em que, por força de lei, a atribuição seja privativa de outra categoria funcional, situação em que poderá auxiliar a fiscalização com a prática de atos meramente materiais;
- XIV – implementar ações comunitárias, no intuito de aproximar o Poder Público dos grupos sociais, visando identificar e trabalhar, no limite das suas atribuições, os problemas específicos de cada área da Cidade (RIO DE JANEIRO, 2009).

O executivo municipal demonstra claramente que pretende desvincular toda ideia no que se refere à atuação da Guarda de forma ampla na Segurança Pública. Visando maior clareza de suas funções e até mesmo para não serem confundidas com a Polícia Militar iniciou-se, em 2001, o chamado processo de modernização da Guarda Municipal. Seguindo esta temática, a prefeitura resolveu também chamar de desmilitarização da imagem da instituição mudando o visual de seus uniformes e de suas viaturas. No ano de 2003 substituiu o uniforme azul marinho para bege e cáqui, objetivando ficar mais nítido à população que essa instituição não é polícia (lembrando que a farda da Polícia Militar do Rio de Janeiro é azul marinho). Considerando às atividades desenvolvidas pela Guarda da capital do Rio de Janeiro, não são registrados conflitos com as polícias locais, até mesmo porque a GM-Rio sequer usa arma de fogo (RIO DE JANEIRO, 2011).

2.6 A Formação das Guardas

A SENASP desenvolveu, entre os anos de 2004 e 2005, a Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais, que teve por objetivo enfatizar a ação dos Guardas na prevenção da violência e criminalidade e destacar a importância

dos Municípios no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)⁶. Tal currículo estabeleceu também diretrizes e princípios que norteiam a atuação das Guardas Municipais para todo o país. A proposta da SENASP é padronizar as ações das Guardas Municipais objetivando sua maior qualificação.

A matriz curricular teve por objetivo criar uma identidade para a profissão da Guarda Municipal, funções e competências específicas para criar uma padronização comum de organização, gestão e atuação, contribuindo para o fortalecimento e institucionalização do SUSP.

Em princípio, a criação de uma Guarda Municipal não segue orientação constitucional específica e é necessário que se estabeleça uma padronização na formação, além de diretrizes determinantes, considerando que elas tem que atuar diferentemente das polícias Militar e Civil.

Essas circunstâncias motivaram, à SENASP, a preparação de uma matriz curricular para esse tipo de corporação, reunindo a legislação do setor, os princípios norteadores e o conteúdo programático para variadas fases do treinamento. Ocorre que da forma que foi apresentada a Matriz não possui consonância com o texto constitucional e, portanto, é questionável o seu poder de polícia para atividades tão amplas quanto as dessa Matriz, conforme explicitado no Capítulo 5.

Como forma de analisarmos a atuação da Guarda na segurança pública de forma ampla, inicialmente, se faz necessário verificar o que é segurança pública, crise que por ventura exista neste campo, o medo decorrente da falta de segurança e qual é o papel que a Guarda pode desempenhar para colaborar com a segurança da sociedade.

⁶ O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) é um sistema criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da Justiça Criminal, que hoje ainda são dispersas. Não se trata de unificação, mas de integração prática.

3 A SEGURANÇA PÚBLICA EXERCIDA PELA GUARDA MUNICIPAL

A palavra segurança lembra proteção e estabilidade de indivíduos ou de situações. O complemento que a ela se segue (pública) nos remete a expressão “segurança pública”. Silva (1999) leciona que a segurança pública está direcionada à preservação ou ao retorno da paz social sem que haja ameaça ou violência, permitindo a todos usufruir de seus direitos.

De forma mais ampla, a segurança pública está relacionada à proteção da integridade dos indivíduos e do patrimônio, com um significado de paz, de tranquilidade, da ordem que, se garantida, afastará a sensação de insegurança.

Bruno (2004) entende que a segurança é a garantia ou a proteção dada aos valores humanos que tem como consequência a tranquilidade, vinculada a uma ausência da desordem, trazendo assim, uma sensação de proteção. Também se verifica o conceito produzido por Moreira Neto, no que tange ao termo segurança:

A segurança é, portanto, uma garantia, e, por extensão, um conjunto de atividades que a estabelecem em favor de indivíduos, grupos, nações, Estados e grupo de nações, contra tudo aquilo que ofereça perigo à sua existência ou ao seu progresso (MOREIRA NETO, 1996, p. 312).

Souza Neto (2009) argumenta que existem dois sentidos referentes à segurança pública, sendo um conceito relativo à ideia de combate e outro de prestação de serviço público. O primeiro mostra a segurança pública como missão institucional das polícias em situações bélicas, tendo por objetivo combater os infratores. O segundo fundamenta-se de que a segurança é um serviço público prestado pelo Estado para servir ao povo.

A segurança pública no capítulo constitucional deduz-se que será exercida por diversos órgãos numa descrição taxativa, ou seja, não poderão ser criados novos órgãos para a tutela da segurança pública, sob pena de serem declarados inconstitucionais.

Assim temos que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade dos indivíduos e do patrimônio através da polícia federal, da polícia rodoviária federal, da polícia ferroviária federal, das polícias civis, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Não consta em seus itens a Guarda Municipal.

Silva (1999) afirma que apesar dos Municípios não serem responsáveis em fazer segurança pública, não devem afastar-se da colaboração aos Estados. No entanto, não estão autorizados a criar órgãos policiais de segurança.

Silva Filho (1998) relata que devido ao crescente repasse de responsabilidades ao executivo municipal para gerir mais as necessidades dos cidadãos, reconhece a conveniência da autoridade para atender os encargos com relação às questões mais problemáticas como educação, saúde e assistência social. No entanto, a área que se refere à atividade de polícia é totalmente debitada ao Estado. Muitos prefeitos preferem o não envolvimento no que diz respeito à segurança pública. Silva Filho (1998, p. 37) também diz que:

A atividade policial é totalmente regulada e executada pelo estado – com exceção das polícias federal e rodoviária federal – e deve assim permanecer por algumas boas razões:

1. pela complexidade de sua organização e operação;
2. altos custos de investimentos e custeios;
3. flexibilidade para atuar em outros municípios;
4. necessidade de atuar em sintonia com outros órgãos de âmbito estadual como o poder judiciário e o ministério público.

Alguns prefeitos preferem ficar distantes do problema, outros colaboram com recursos (combustível, aluguéis de instalações, funcionários), enquanto outros mais ousados – às vezes por pura demagogia – resolvem intervir com a implantação de guardas municipais, que se tornam extremamente onerosas e não produzem os resultados esperados, tanto por suas limitações técnicas, como por desajuste com o aparato policial local, com o qual se sujeita a constantes atritos por questões de competência legal.

Apesar da Guarda Municipal estar inserida no capítulo sobre segurança pública, suas atividades não podem ser confundidas com as atribuições das polícias. Por outro lado tem-se que a Constituição assegura a todos a segurança, no entanto, vê-se que tal princípio não é possível de ser cumprido somente pelo Estado. Normalmente

a mídia e a população creditam as falhas na segurança somente ao Estado, sendo que a União normalmente tenta se eximir dessa responsabilidade. É transmitida uma impressão que o único responsável pela segurança pública (Estado, e em especial, a Polícia Militar) tem falhado na sua concretização. Neste sentido, o Município vem conquistando um lugar no cenário atual, principalmente por estar próximo dos problemas da sociedade.

O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), integrante do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), não deve interferir na autonomia dos Estados no gerenciamento de suas forças policiais, mas pretende incentivar ações integradas e de compartilhamento de informações na área de segurança pública como condição de fornecimento de auxílio financeiro.

O PNSP⁷ no cenário do Município estabelece políticas efetivas, incluindo gestão na segurança pública em parceria com a União e com os Estados. A ideia é padronizar as condutas formativas e operacionais das Guardas Municipais, inseri-las ao SUSP, além da intenção de conferir-lhes poder de polícia para a preservação da ordem pública (BRASIL, 2000).

As metas do PNSP previstas para a Guarda Municipal constituem em administrar e executar a segurança pública na esfera municipal. Articular estratégias de solução, nas áreas sociais, policiais, culturais e políticas. Circular com o uso de técnicas de comunicação com a central de monitoramento da Guarda Municipal, incorporada à central de despacho da Polícia Militar. Construir um núcleo de coleta, processamento e análise de dados interagindo com as secretarias de justiça e segurança do Estado.

Salienta-se que a proposta é inovadora, mas ainda está em confronto com limitações legais, que são estabelecidas às Guardas Municipais através da Constituição da República, tais como realizar policiamento ostensivo, realizar investigações, condução de presos, fiscalização de trânsito.

⁷ Uma das ações do PNSP é apoiar e incentivar a criação de guardas municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm#com6 e <http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/pnsp.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2011.

Na Polícia Militar (PM), atualmente, existem funções que podem ser exercidas pelas Guardas Municipais, como a vigilância em estabelecimentos de ensino, segurança em prédios públicos, proteção aos serviços exercidos pelos fiscais dos municípios dentre outras. Tais atividades, quando assumidas pelas prefeituras, tendem a liberar efetivos da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG) para outras atividades de preservação da ordem pública. Os documentos normativos da PMMG estabelecem vários serviços que podem não constituir em exclusividade da polícia, porém, outros não são possíveis de serem assumidos por outras instituições, em especial pela Guarda Municipal, devido às limitações legais e territoriais conforme exposto a seguir.

No Regulamento Geral da Polícia Militar (RGPM) do Estado de Minas Gerais, do ano 1969, e na Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais (DGEOP), do ano de 2010, são elencadas as atividades que, normativamente, são realizadas pela Polícia Militar.

O Decreto nº 11.636, de 29 de janeiro de 1969, que aprovou o Regulamento Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, estabeleceu a competência da PM, conforme seus artigos 2º e 3º:

Art. 2º Compete à Polícia Militar preservar e manter, na forma da lei, a ordem pública e a segurança interna, sendo considerada força auxiliar, reserva do Exército.

Art. 3º Compete à Polícia Militar:

I - executar o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;

II - atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão em locais ou áreas específicas, onde se presuma ser possível a perturbação da ordem;

III - atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

IV - atender a convocação do Governo Federal, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se ao Comando da Região Militar, para emprego em suas atribuições específicas de polícia e de guarda territorial;

V - manter a segurança e guarda das sedes dos poderes governamentais, presídios, edifícios e estabelecimentos públicos, bem como de instalações vitais;

VI - planejar, dirigir, coordenar, controlar e executar as medidas de polícia, previstas nos códigos Florestal, de Caça e Pesca, mediante delegação do Governo Federal;

- VII - planejar, dirigir, coordenar, controlar de executar a prevenção e extinção de incêndios a prestação de socorros públicos e salvamentos;
- VIII - exercer as medidas de proteção e defesa da população nos casos de calamidade pública;
- IX - exercer o policiamento de trânsito nas cidades do interior do Estado e, supletivamente, na Capital do Estado;
- X - exercer o policiamento rodoviário, supletivamente, nas estradas estaduais, e mediante delegação do Governo Federal, nas estradas federais;
- XI - prestar as honras e guardas e exercer as atividades de assistências militares;
- XII - exercer as atividades do Gabinete Militar do Governador do Estado;
- XIII - organizar e manter cursos de formação, aperfeiçoamento e especialização de seus quadros;
- XIV - prestar assistência médica, hospitalar, odontológica e farmacêutica ao seu pessoal e dependentes legais, nos limites da regulamentação específica;
- XV - ministrar educação e ensino e prestar assistência, por meio de estabelecimentos próprios, na forma e nos limites da legislação a respeito;
- XVI - fornecer gêneros de primeira necessidade e outras utilidades ao pessoal da Polícia Militar e dependentes legais, na forma da regulamentação específica;
- XVII - exercer a polícia judiciária, nos termos da legislação em vigor;
- XVIII - integrar-se no esforço que vise a solucionar os problemas da assistência social;
- XIX - realizar pesquisas para o conhecimento objetivo dos problemas sociais e da participação que deva ter a ação policial militar no equacionamento e solução desses problemas;
- XX - pesquisar e adotar métodos de constante aperfeiçoamento da ação policial-militar, elevando-lhe, cada vez mais, a eficiência e o rendimento;
- XXI - criar e desenvolver, nas relações com o cidadão e a comunidade, compreensão pelo trabalho policial-militar, como fator básico de realização do bem comum;
- XXII - imprimir à ação policial-militar o sentido de valorização da pessoa humana (MINAS GERAIS, 1969).

A Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais (DGEOP) de 2010 estabeleceu atividades para o emprego operacional da polícia militar de forma mais detalhada. Sobre a missão específica das Unidades e Frações, consta que:

A atividade de polícia ostensiva comporta variáveis diversas, e conforme a realidade local das comunidades, o serviço a ser prestado pode sofrer conformações sem, contudo, desviar-se da missão institucional da PMMG.

As Unidades de Execução Operacional (UEOp) e suas frações, devem ter claramente identificada a sua missão no contexto do sistema operacional da PMMG, o que constará nos respectivos Planos de Emprego Operacional (PLEMOP).

Os Comandos Regionais e o CPE deverão exercer a coordenação do planejamento para a definição da missão de cada UEOp subordinada, atentando para o princípio da responsabilidade territorial e para as necessidades e possibilidades de recobrimento.

No detalhamento do PLEMOP deverá constar de forma expressa e inequívoca a missão principal, ou seja, aquela para qual a unidade foi concebida e preparada, em termos de recursos e treinamento. Também deve ser definida a missão secundária, em que, eventual ou excepcionalmente, tal unidade possa ser empregada, de forma suplementar ou em apoio. Para as UEOp de recobrimento, consideradas forças de reação do Comando-Geral, a missão principal será sempre vinculada à possibilidade de atendimento a demandas específicas em todo o território do Estado (MINAS GERAIS, 2010, p. 69).

A DGEOP ainda descreve que as Regiões de Polícia Militar possuem Batalhões de Polícia Militar (BPM), Regimento de Cavalaria, ou Batalhões especializados em virtude da missão (trânsito, meio ambiente, guardas, choque, eventos, patrulhamento aéreo, ações táticas especiais, etc), além das Companhias Independentes: Cia PM Ind, Cia de Missões Especiais (Cia M Esp), Cia de Polícia Militar de Meio Ambiente (Cia PM Mamb), e outras que vierem a ser criadas em virtude de missão específica (MINAS GERAIS, 2010).

Está previsto também que as chamadas Forças de Reação do Comando-Geral são Unidades especiais subordinadas ao Comando de Policiamento Especializado (CPE) destinadas a atuar em casos de graves perturbações da ordem, em ocorrências que extrapolem a capacidade de atendimento pelas outras Unidades ou que exijam o emprego de técnicas especiais (MINAS GERAIS, 2010).

Tais Unidades são dotadas com recursos materiais específicos (viaturas, armamento, equipamentos, semoventes e apetrechos) compatíveis com a missão, além de possuir um efetivo dotado com treinamento especializado. Desenvolvem ações e operações táticas e de recobrimento nas situações emergentes alusivas à segurança pública em todo o território mineiro, por meio de acionamento pelo Comandante-Geral ou Chefe do Estado Maior da Polícia Militar (EMPM) (MINAS GERAIS, 2010).

São consideradas forças de reação do Comando-Geral as Unidades: Batalhão ROTAM, Batalhão de Polícia de Eventos, Regimento de Cavalaria Alferes Tiradentes, Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo e o Grupamento de Ações Táticas Especiais (MINAS GERAIS, 2010).

Para o emprego operacional destas Unidades, serão observados diversos parâmetros, sendo que elas possuem a competência para atuarem em mais de um município concomitantemente.

Nestas circunstâncias, a Guarda Municipal está limitada para atuar, não só pela grande especialização que se exige para o cumprimento destas tarefas como também devido à limitação legal e territorial de atuação em apenas um município.

Em uma análise das demais atividades executadas pela polícia temos os serviços de segurança pública que, para a PMMG, consistem em priorizar a prevenção ao delito e à desordem, possibilitar informações para a persecução criminal em casos da prática de crimes, fazer uso da força necessária, valorizar a participação social, com respeito aos direitos humanos. Conforme características e demandas locais. São exemplos de serviços prestados pela PMMG: Patrulha Rural, Grupo Especial para Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR), Grupo Especial para Atendimento à Criança e ao Adolescente de Rua (GEACAR), Patrulha Escolar, Base Comunitária Móvel, etc (MINAS GERAIS, 2010).

Ainda sobre as atividades executadas pela Polícia Militar de Minas Gerais observa-se o seu portfólio variado de serviços, adaptável às circunstâncias relacionadas à segurança pública.

Segundo consta na Diretriz Geral para Emprego Operacional da PMMG, do ano de 2010, o portfólio possui os modelos de serviços executados pela PMMG que são:

- a) Base Comunitária que consiste em uma equipe de policiais militares para aplicação do policiamento orientado para o problema com o apoio da sociedade. A referência é uma edificação policial militar além de outros processos como a pé, de ciclopatrulha, de motocicleta e motorizado;
- b) Cinturão de Segurança do Estado tem um plano que visa fortalecer a capacidade de resposta operacional nos municípios limítrofes do Estado, com a atuação preventiva e repressiva nessas localidades. É apoiada pela aquisição e pela distribuição de equipamentos, armamentos, materiais e pela capacitação profissional dos policiais que atuam nessas

localidades. O objetivo é o maior controle da criminalidade e da violência. Para o alcance desse objetivo é necessário a atuação efetiva nas frações da Polícia Militar localizadas nas divisas do Estado de Minas Gerais através da combinação de atividades de Polícia, em que previne a incidência de crimes, obstaculizando oportunidades e dissuadindo vontades de delinquir através da permanente ação de presença;

- c) Operação Divisa Integrada que visa à proteção das comunidades próximas às divisas de estados. Objetiva antecipar estratégias específicas de prevenção e repressão nas localidades limítrofes de outros Estados com o de Minas Gerais, para reduzir a entrada e a formação de facções criminosas. Essas atividades poderão ser desenvolvidas nas rodovias federais, delegadas ou não, através do entendimento com a PRF, nas rodovias estaduais, nos postos de fiscalização e nas estradas vicinais que acessam os estados vizinhos;
- d) Grupo Especial para Atendimento à Criança e ao Adolescente de Rua cuja missão é baseada no desenvolvimento de ações e de operações em conjunto com outros órgãos e entidades, com o objetivo de prevenir a ocorrência de atos infracionais, além da prestação de assistência e encaminhamento das crianças e dos adolescentes que se encontrarem em situação de abandono. Assim é criado um clima de maior segurança junto à população.
- e) Grupo Especial para Policiamento de Áreas de Risco que trabalha nos aglomerados para resgatar a credibilidade da população local em relação à Polícia Militar por meio de ações sociais da polícia preventiva e da repressiva qualificada. Os policiais militares executam suas atividades direcionadas à prevenção, à repressão qualificada e à promoção social;
- f) Grupo Especializado em Prevenção Motorizada Ostensiva Rápida que consiste guarnições de motopatrulhamento com policiais militares capacitados em relação à prevenção ativa. O objetivo desse policiamento

- é o recobrimento ao policiamento ordinário, principalmente em relação ao combate de delitos praticados por agentes que utilizam motocicletas;
- g) Patrulha de Atendimento Comunitário com a finalidade de realizar o atendimento aos pedidos da comunidade, em especial daqueles provenientes do sistema via 190. Atua de forma efetiva para responder ao maior número possível de acionamentos. As ações são voltadas para, em ordem de prioridade, combater o crime, fazer a manutenção da ordem (assistência de um modo em geral) e regulamentar o trânsito (atendimento de solicitações relacionadas ao trânsito);
 - h) Patrulha de Operações formadas por guarnições de policiais militares para atuar no desenvolvimento de operações nas áreas integradas de segurança pública. A atuação ocorre por meio de policiamento ostensivo motorizado em locais definidos pelo geoprocessamento. São constituídas de viaturas específicas e com efetivo treinado para realizar diversos tipos de abordagens;
 - i) Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica com o objetivo mobilizar e treinar os policiais militares para inibir essas ações criminosas e proteger a vítima, contribuindo para a quebra do ciclo da violência. Atendem as ocorrências de violência doméstica em flagrante e, através de militares capacitados, fazem o pós-atendimento, monitoram casos de violência repetida, encaminham a vítima ao ministério público, à delegacia de mulheres, ao serviço psicológico, aos centros de apoio ou ao mais adequado, conforme a gravidade do caso;
 - j) Patrulha de Prevenção às Drogas constituída de prevenção primária e secundária de drogas que é realizada por meio de uma intervenção universal e seletiva;
 - k) Patrulha de Prevenção Ativa que executa o policiamento preventivo nos bairros e mantém contato com a comunidade, dando ênfase aos comerciantes. Procuram estabelecer vínculos de confiança e de proteção,

- identificam pessoas desconhecidas nesses locais, efetuam prisões e apreensões e adotam medidas repressivas nos casos necessários;
- l) Policiamento em Zona Rural que é uma atividade de preservação da ordem pública realizada no meio rural. Utilizam do patrulhamento motorizado por meio de veículos apropriados para prevenir e reprimir crimes no campo;
 - m) Policiamento Escolar que é um serviço de policiamento ostensivo nas escolas para coibir a violência entre os alunos e dar uma atenção para reprimir o tráfico e o uso de drogas ilícitas nas proximidades;
 - n) Programa Educacional de Resistência às Drogas com a finalidade de estabelecer estratégias contra a dependência química por meio da prevenção através do diálogo com os indivíduos durante sua infância e sua adolescência, quando se encontram mais aptas a aceitar e assimilar orientações e valores;
 - o) Programa Jovens Construindo Cidadania tem como meta criar ambiente escolar mais saudável, livre de drogas e de violência através de ações e de mudanças comportamentais em um grupo de alunos para atuarem dentro da escola. O programa tem dispositivos para incentivar os jovens na resolução dos próprios problemas que os cercam. Eles acabam se tornando fundadores dos seus próprios programas voltados para as escolas, vizinhos e parques;
 - p) Transitolândia, estruturada para atender crianças e adolescentes, além visitantes diversos, por meio de diversos meios e ferramentas de educação voltadas para o trânsito;
 - q) Segurança Preventiva Orientada ao Turismo que visa o policiamento orientado ao turismo através da observação de normas específicas para este tipo de policiamento (MINAS GERAIS, 2010).

Observa-se que em muitas dessas atividades é possível a participação da Guarda Municipal, já em outras atividades há uma limitação constitucional.

Em uma acurada análise verifica-se que as atividades elencadas acima, que a Guarda Municipal poderia executar, consiste nas ações desenvolvidas pela Base Comunitária instalada em parques públicos municipais ou em prédios públicos. Também é possível, parcialmente, nas atividades do Grupo Especial para Atendimento à Criança e ao Adolescente, em especial quanto à prestação de assistência e encaminhamento das crianças e dos adolescentes que se encontrarem em situação de abandono, além do mapeamento dos locais onde existam crianças e adolescentes em situação de risco e na atuação conjunta com órgãos e entidades responsáveis por medidas assistenciais e educativas, considerando que o portfólio de serviços da PMMG estabelece que as suas prescrições são direcionadas à identificação de crianças e de adolescentes infratores com o objetivo de antecipar, prevenir e reprimir os atos infracionais; mapear os locais onde existam crianças e adolescentes em situação de risco; atuar conjuntamente com órgãos e entidades responsáveis por medidas assistenciais e educativas relacionadas às crianças e aos adolescentes; desenvolver ações destinadas à prevenção e repressão do uso de drogas pelas crianças e adolescentes, com destaque para a identificação dos traficantes que utilizam essas crianças e adolescentes como usuários ou distribuidores de droga; desarticular e desarmar grupos de crianças e de adolescentes que indiquem iminência de atos infracionais; encaminhamento das crianças e dos adolescentes em situação de risco ao Conselho Tutelar ou ao Juizado da Infância e da Juventude para a implementação de medidas de proteção; efetuar as apreensões em casos de flagrantes; realização de busca pessoal nos casos de fundada suspeita; localização de adultos que lideram ou corrompem crianças e adolescentes para a prática de atos infracionais e prisão de receptadores de produtos ilegais provenientes das crianças e dos adolescentes. Ainda, no caso da Patrulha de Atendimento Comunitário no que for pertinente aos bens e serviços municipais, à assistência de um modo em geral e às ações de regulamentar o trânsito; Policiamento Escolar no que se refere à proteção do patrimônio público e à proteção dos bens e serviços prestados pelos funcionários públicos (professores, serventuários, etc); Programa Educacional de Resistência às Drogas devido, principalmente, à sua ação que é iminentemente voltada para estabelecer estratégias

contra a dependência química através do diálogo com estudantes dentro do próprio ambiente escolar.

É possível também que a Guarda atue efetivamente no Programa Jovens Construindo Cidadania uma vez que a meta é criar ambiente escolar mais saudável, livre de drogas e de violência, com grupo de alunos dentro da escola. Na Transitolândia, porque é direcionada à educação para o trânsito. E, por fim, na Segurança Preventiva Orientada ao Turismo, considerando que a maioria das vezes envolve situações em patrimônios públicos como parques, museus, prédios públicos municipais, etc.

No entanto, a Guarda Municipal não consegue substituir várias outras ações e operações policiais militares devido à necessidade de envolvimento conjunto de diversos municípios e até de outros Estados, ou se for considerado que várias destas atividades são direcionadas à segurança pública geral e específica, como nos casos do Cinturão de Segurança do Estado, Operação Divisa Integrada, Grupo Especial para Policiamento de Áreas de Risco (salvo nos prédios públicos municipais localizados nos aglomerados, como no caso dos postos de saúde), Grupo Especializado em Prevenção Motorizada Ostensiva Rápida, Patrulha de Operações, Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica (salvo quanto ao encaminhamento ao serviço psicológico, aos centros de apoio ou ao mais adequado conforme a gravidade do caso, ou atividades específicas dos postos de saúde), Patrulha de Prevenção às Drogas, Patrulha de Prevenção Ativa e Policiamento em Zona Rural.

A simples substituição de algumas dessas atividades que são executadas pela polícia não resolve a situação. É necessário um controle adequado das atividades da Guarda e a realização de treinamentos especializados com relação ao modo de atuação e utilização de equipamentos. A Polícia Militar, mediante convênio com o Município, pode contribuir para a formação desses profissionais, bem como exercer um controle indireto, através de um relacionamento harmônico, de modo que sejam realizados planejamentos em conjunto para evitar superposição de esforços e conflitos de competências. Sempre deve ter como alvo as atividades da Guarda que compreendam a proteção de bens, serviços e instalações municipais.

3.1 O Temor pela Falta de Segurança

Vários noticiários demonstram que as pessoas estão amedrontadas e receosas com o aumento considerado da criminalidade, o que ocasiona uma sensação de insegurança. Uma possível fragilidade do sistema de segurança pública fortalece o sentimento de insegurança, já que os meios de comunicação exploram, de forma alarmante, temas sobre a violência frente ao poder do Estado em combatê-la.

Esta sensação aumenta quando se divulga que há dificuldade das polícias no combate à violência. Isto ocorre principalmente pela constatação da deficiência dos órgãos que são responsáveis pela ordem pública nas ações de resposta e de presença.

Pode-se notar que a mídia pouco fala sobre as resoluções dos problemas adotados pelos órgãos de defesa social. Notícias agradáveis são raras, mesmo porque não dão audiência e não são lucrativas. Por outro lado, informações desagradáveis levam e instigam a violência, aumentando ainda mais a sensação do medo e da insegurança. Ocorre uma disseminação da cultura do medo, para a qual o concurso da mídia é decisivo. O medo também tende a estimular reações defensivas antecipadas, cujas consequências podem ser a violência temida. Soares (2005) elencou esta situação como:

A vocalização e reconstrução seletiva das demandas populares pela mídia, o que nos remete à vasta e difícil problemática que poderia ser denominada “mídia e cultura do medo” ou “insegurança pública e as profecias que se autocumprem”. Esta vocalização e reconstrução das demandas pela mídia desencadeiam uma dinâmica imaginária, perceptiva, cultural, intersubjetiva, cuja temporalidade colide com o tempo colocado em marcha pelo discurso, pelos símbolos e pelas experiências das reformas (SOARES, 2005, p. 5, grifo do autor).

A imprensa poderia ser uma grande aliada dos órgãos de segurança pública, vez que são formadores de opinião, mas prefere continuar com sua rotina de trabalho

mais lucrativa, que ajudar os órgãos policiais, cobrando dos demais Sistemas de Defesa Social, medidas objetivas e efetivas para poder reverter esse quadro de sensação de insegurança.

3.2 A Deficiência de Segurança Pública

A população, muitas vezes inconformada com a falta de segurança, busca junto a outros meios, o que não lhe é garantido pelos governos, surgindo assim um grande número de empresas voltadas para a segurança privada. De outro lado, cobra dos políticos a adoção de iniciativas para promover mudanças nos papéis policiais tradicionais. Neste contexto ocorre uma hiperpoliticização da segurança, que Soares (2005, p. 6) define como sendo:

episódios cotidianos muito dramáticos, na área da segurança, e exercem atração, fascínio e horror, simultaneamente, suscitando reações passionais da opinião pública, é natural que os políticos de oposição se aproveitem das tragédias para extrair delas benefícios políticos, acusando os gestores e desgastando seu capital político, numa perspectiva de soma-zero.

Os políticos que estão no poder tentam mostrar serviço, de alguma forma inovadora, para demonstrarem que não estão inertes frente ao anseio da população. Neste contexto, verifica-se que o Governo Federal vem incentivando a criação de Guardas Municipais e a ampliação do poder de polícia para que elas atuem na segurança pública. Interpreta-se essas ações como sendo uma das metas do PNSP ao tentar definir o papel policial das Guardas. Assim, poderia se defender uma interpretação constitucional favorável ao papel mais ativo das Guardas Municipais. A expressão “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações” não conflitaria com as atribuições constitucionais da Polícia Militar e da Polícia Civil. Tal interpretação é equivocada porque se assim fosse, a PM também poderia realizar ações da polícia judiciária federal ou estadual, ou ainda, do judiciário e do ministério público.

O argumento para maior abrangência do poder de polícia da Guarda seria um reduzido número de recursos de alguns Estados para o atendimento das demandas referente à segurança pública, o que se observa em alguns casos consiste em uma política de investimentos apenas reativa. Rotina essa quebrada diante de um evento criminoso de maior proporção, quando acontece uma ação pontual do Poder Público, como resposta imediata para satisfazer a indignação geral, sendo consideradas, portanto, ações incipientes.

Constata-se certa precariedade logística que é amenizada pelos Executivos Municipais que formam parceria visando uma colaboração para a busca da paz e da tranquilidade da população. Os prefeitos ajudam os efetivos dos quartéis de Polícia Militar e das delegacias de Polícia Civil fornecendo combustíveis, fazendo a manutenção das viaturas, construindo, reformando ou emprestando prédios para a instalação de quartéis e de delegacias, dentre outras ações, objetivando atender o necessário para suprir demandas dos seus municípios.

Por outro lado, surgem também associações em condomínios residenciais, que através de contribuição, alocam recursos materiais, aparelhos policiais, equipamentos e armamentos, viaturas etc, destinados àquela companhia de Polícia Militar, visando proteger, com particularidade, somente a sua localidade. No entanto, isto se torna arriscado, porque com a mesma disposição com que cedem os recursos, essas comunidades exigem exclusividade no atendimento. E, segundo Cotta (2006), esse procedimento contraria a própria concepção de polícia comunitária, que centra o seu enfoque no princípio da isenção logística.

Desta forma, percebe-se que o Estado não está conseguindo ser efetivo na segurança e, quando as prefeituras não conseguem participar, as comunidades se organizam para a resolução dos problemas de segurança.

Pairam, assim, apontamentos em relação ao que é mais viável, como aumentar o número de policiais nas ruas e incrementar a ostensividade do policiamento. O Estado não consegue atender, na plenitude, todas as áreas sociais das quais os cidadãos estão carentes e isso, acaba, inevitavelmente, atingindo ainda mais a área de segurança pública.

Com estas considerações as prefeituras poderiam auxiliar outras áreas de defesa social e até mesmo na área de segurança pública que for de sua pertinência. A função direcionada diretamente para o combate a criminalidade poderia incorrer no exercício de um poder de polícia que a Guarda não possui. Dessa forma tem que ser verificado qual é a função da Guarda Municipal na segurança pública.

3.3 A Função da Guarda Municipal na Segurança

Como visto, no art. 144, § 8º da Constituição da República de 1988, os Municípios poderão ter suas Guardas Municipais com finalidade e competência relacionadas à proteção de bens, serviços e instalações dos municípios, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Em que pese à existência de jurisprudência a informar que o exercício das atividades das Guardas Municipais não deve ser confundido com as atribuições das Polícias Militares, nota-se que, em vários Municípios, estas forças vem sendo vistas como contingentes suplementares na segurança pública. Esta visão já existia até mesmo antes de 1988, ainda sob a égide de outras normas constitucionais.

Constata-se que no Estado de Minas Gerais as Guardas Municipais já se encontram em diversos Municípios, tais como Belo Horizonte, Betim, Contagem, Nova Lima, Sabará, Rio Pardo de Minas, São Sebastião do Paraíso, Pirapora, Barbacena, Patrocínio de Muriaé, Passa Tempo, Pouso Alegre, Boa Esperança, São Tomé das Letras, Poços de Caldas, Varginha, dentre outros.

Pesquisas recentes realizadas no Estado de Minas Gerais sobre ocorrências policiais em locais onde foi possível medir os índices específicos, verificou-se que houve uma diminuição considerável de crimes após a instalação da Guarda Municipal, sendo este um indicador positivo a favor dessa instituição. A criminalidade violenta na cidade de Belo Horizonte teve um crescimento vertiginoso no período entre 1995 e

2003. No ano de 2003, a criminalidade alcançou o ápice. Isso ocorreu também em nível nacional. Segundo Souza (2011, p. 4):

[...] após um boom nacional de elevação dos índices, que marcou o período de 1995 a 2003, em praticamente todas as capitais brasileiras. Contra esse contexto altamente adverso no país, um conjunto de medidas foi adotado perante o fenômeno em Minas Gerais e, no ano de 2004, a criminalidade já se encontrava estabilizada, apesar de ainda alta. Desde então, os índices vêm apresentando queda ano após ano. Entre 2003 e 2010, houve a redução na taxa de crimes violentos em 46,84% (todo o Estado) e 52,37% (capital de Minas), bem como a redução na taxa de homicídios em 19,59% (2005 a 2010, em toda Minas Gerais) e 45% (2004 a 2010, Belo Horizonte).

A partir de então tal criminalidade começou a cair. Souza (2011) atribui essa situação a inúmeras políticas voltadas para a defesa social que se iniciaram exatamente no ano de 2003. A Guarda Municipal de Belo Horizonte foi criada nesse mesmo ano, exatamente quando as estatísticas começaram a mostrar uma redução da criminalidade que continuou diminuindo até o ano de 2010. Não obstante, outros fatores podem explicar este resultado, como, por exemplo, no caso da capital mineira, a criação e a expansão do projeto Fica Vivo, o incremento do Grupo Especializado em Áreas de Risco (GEPAR), aumento do número de policiais civis e militares, a aquisição de viaturas, armas e equipamentos mais modernos para as polícias e o maior envolvimento dos demais entes do sistema de defesa social.

Assim, não se pode afirmar que o crédito da diminuição dos índices da criminalidade deve-se à Guarda Municipal de Belo Horizonte. Há que se considerar, no entanto, o importante papel que desempenham no auxílio à preservação da ordem pública.

É inquestionável a importância da Guarda no serviço ostensivo nos parques municipais, nos postos de saúde escolas, nos hospitais, nas repartições e prédios públicos. Esta presença ostensiva possui um papel preventivo que evita vandalismos e depredações contra o patrimônio público e inibem a atuação de outros tipos de infratores nas proximidades de suas atuações. Quando o cidadão avista os Guardas com seus uniformes característicos e suas viaturas caracterizadas, sentem que eles contribuem para uma sensação de segurança.

Doravante, torna-se necessário que se verifique se essa Guarda tem poder de polícia para exercer as funções que ora executam e que poder de polícia não é sinônimo de poder da polícia. Então é fundamental que se entenda o que é poder de polícia.

4 O PODER DE POLÍCIA

A mídia tem divulgado constantemente notícias sobre a ocorrência de crimes violentos, violações dos direitos fundamentais, confrontos entre policiais e cidadãos infratores, crescimento da corrupção e novas modalidades de organizações criminosas. A cada divulgação destes episódios a população cobra respostas imediatas dos poderes constituídos. Essa situação aumenta o sentimento de insegurança pública nas pessoas e ocasionam maiores demandas a serem enfrentadas pelo poder estatal visando o restabelecimento da segurança objetiva e subjetiva.

Cabem ao ente público ações voltadas para o restabelecimento da segurança pública. Para tanto é necessário estabelecer mecanismos limitadores da liberdade individual visando beneficiar o interesse coletivo. Esta limitação dos direitos pode ser considerada como uma resultante do poder de polícia.

O poder de polícia somente está definido no Código Tributário Nacional, contudo, pode-se recorrer a diversos doutrinadores em busca de um maior entendimento sobre este poder. Cretella Júnior (1999) afirma que a terminologia polícia vem do grego polis, que inicialmente significava o ordenamento político do Estado, e aos poucos, passa a ter o significado de ações administrativas para assegurar a ordem, a paz interna, a harmonia e, posteriormente, a organização do Estado que cuida da segurança dos cidadãos. Atualmente pode ser designada como órgão que tem por incumbência, exclusivamente, uma função direcionada a preservar a ordem pública.

Polícia é a atividade exercida pelo Estado para assegurar a ordem pública por meio de limitações legais à liberdade coletiva e individual.

É questionável se a Guarda Municipal teria este poder. Tem-se que a reestruturação delas se deu com a Constituição Federal de 1988, que faculta aos municípios criar Guardas, para proteção dos seus bens, serviços e instalações conforme dispor a Lei. Portanto, a priori, elas têm poder de polícia para agir nessas situações, mas agem também em qualquer outra situação de flagrante delito ou ameaças à ordem ou à vida, além das situações de calamidade, porque nesses casos,

qualquer do povo pode e as autoridades devem agir. A Guarda Municipal estaria agindo como qualquer do povo, mas alguns dizem que eles também são autoridades no sentido mais amplo. Por isso, encontramos divergências sobre a atuação e o papel exercido pela Guarda Municipal frente à segurança pública e a abrangência do seu real poder de polícia. Outros autores complementam o entendimento sobre o que é poder de polícia.

Segundo Di Pietro (2006), poder de polícia é um daqueles em que se colocam em confronto dois aspectos: de um lado, o cidadão que quer exercer plenamente os seus direitos, e do outro, a Administração Pública com a missão de condicionar o exercício daqueles direitos em prol da coletividade, do seu bem-estar, sendo que a Administração o realiza usando de seu poder de polícia. Ou seja, seu fundamento é o princípio da dominação do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administradores.

Assis (2002) entende que o poder de polícia é o poder coercitivo que o Estado possui, de intervir na conduta das pessoas que vivem em sociedade, de modo a fazer que se amoldem a regras prefixadas que possibilitem a coexistência.

Meirelles (1999) afirma que o poder de polícia é a faculdade que dispõe a administração pública direcionada a impor ou restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, sempre em benefício da coletividade ou do Estado.

Como visto, é por meio desse mecanismo, que o Estado detém as ações dos particulares que se revelam contrárias ou inconvenientes ao bem-estar social.

Embora o poder de polícia seja importante para se entender as diversas atividades do Estado, a única lei que se refere a esse poder é o Código Tributário Nacional que no seu art. 78, aduz que:

Considera-se poder de polícia 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício de 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 (BRASIL, 1966).

Ressalta-se que a Constituição da República de 1988, em seu art. 144, § 8º dispôs no âmbito municipal que “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 1988). Este artigo é a referência para ações dos Municípios no campo da segurança pública comparativamente ao poder de polícia que lhe são conferidos.

Embora a CR/88 não tenha tipificado a Guarda Municipal como órgão da segurança pública, colocou-a no mesmo capítulo que trata dessa segurança. Não lhe é retirado expressamente a responsabilidade de atuar nos problemas pertinentes ao Município, uma vez que a segurança pública não é obrigação somente do Estado, mas direito e responsabilidade de todos.

Cretella Júnior (1999), mediante consulta da Associação dos Guardas Municipais do Estado de São Paulo (AGMESP), manifestou-se sobre a legalidade e importância da Guarda Municipal. Segundo ele, a Guarda exerce o poder de polícia para vigiar pessoas no âmbito do Município. Se a Guarda Municipal visa proteger bens, serviços e instalações tem também que proteger os agentes municipais. E porque não as demais pessoas que se encontrem no Município. O legislador constituinte visava proteger bens, instalações e serviços dos atos do infrator. A Guarda Municipal deve proteger o servidor público daquele que pretender atentar contra ele, que possui, a seu domínio, bens, instalações ou serviços. Também seria contestável a omissão da Guarda Municipal frente à ação de um autor de qualquer crime.

Em sentido contrário, no relatório de pesquisa sobre o papel da Guarda Municipal na segurança pública realizado por Caruso e Anjos (2005), chegou a conclusão que as Guardas Municipais não detém esse poder de polícia e sua área de atuação está reservado apenas à proteção e preservação do patrimônio pertencente ao Município.

Como já se observa é fácil constatar que existem posicionamentos divergentes entre os doutrinadores. O próprio Cretella Júnior (1999), em seu parecer

sobre a Guarda, entende que essa corporação tem competência para a colaboração aos demais organismos do Estado, na realização da segurança pública, diante do exercício da parcela do poder de polícia de que lhe compete.

Bruno (2004) menciona que inúmeras vezes os Guardas Municipais durante suas atividades visualizam ocorrências que envolvem o tráfico de drogas, porte ilegal de armas, roubos entre outras, que são comuns no cotidiano das cidades brasileiras, quando poderiam agir em casos de flagrantes.

Sobre esse assunto, o Poder Judiciário, através do Superior Tribunal de Justiça (STJ), já se posicionou da seguinte forma:

EMENTA: Prisão em flagrante. Guarda Municipal. Apreensão de coisas. Legalidade. Delito permanente.

A Guarda Municipal, a teor do disposto no parágrafo 8º do art. 144 da CR/88, tem como tarefa precípua a proteção do patrimônio municipal, limitação que não exclui nem retira de seus integrantes a condição de agentes de autoridade, legitimados, dentro do princípio da autodefesa da sociedade, a fazer cessar eventual prática criminosa, prendendo quem se encontra em flagrante delito, como de resto facultado a qualquer do povo pela norma do art. 301 do Código de Processo Penal (CPP). Nestas circunstâncias, se a lei autoriza a prisão em flagrante, evidentemente que faculta – também – a apreensão de coisas, objeto do crime. Apenas o auto de prisão em flagrante e o termo de apreensão serão lavrados pela autoridade policial. Arguição de nulidades rejeitada, visto que os acusados, quando detidos, estavam em situação de flagrância, na prática do crime previsto no art. 12, da Lei 6.368/76 – modalidade guardar substância entorpecente. STJ - Recurso em HC 7916 SP 1998 0066804-7, Relator Ministro Fernando Gonçalves – DJ 19.11.1998 (BRASIL, 1998, p. 175).

Em conformidade com o Recurso em *Habeas Corpus* 7916, descrito acima, deve-se verificar que nas ações que extrapolarem o flagrante de delito, o Guarda deve acionar os policiais. Tal assertiva é confirmada quando se analisa o art. 144 da Constituição da República, ao definir em seus incisos quais são os órgãos da segurança pública, excepcionando a Guarda Municipal que é citada de forma limitada no § 8º.

O poder de polícia administrativo que a Guarda desempenha é inerente somente ao tocante a bens e a atividades, diferentemente do poder de polícia concedido à Polícia Militar e a Polícia Judiciária, que atuam visando assegurar a ordem pública de forma ampla. Uma interpretação diferente dessa poderia estender o

entendimento para as outras organizações do art. 144 da CR/88, como por exemplo, interpretar que a Polícia Militar poderia executar as atividades que são de competência da Polícia Federal já que estão no mesmo art. 144 que trata da segurança pública.

Isto posto, a Guarda age em diversas áreas do município como no trânsito, nos terminais rodoviários, nos parques públicos, nos prédios públicos, nos postos de saúde e hospitais etc. Nestes locais a ação da Guarda também é limitada. Diante dessa situação é importante interpretarmos as leis vigentes, as decisões judiciais sobre o tema e o que os doutrinadores ou estudiosos desse assunto estão interpretando.

5 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS SOBRE A ABRANGÊNCIA DO PODER DE POLÍCIA DA GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE NA SEGURANÇA PÚBLICA

Como aspectos constitucionais relacionados ao tema da pesquisa, analisamos a Constituição da República, a Constituição Estadual de Minas Gerais e leis esparsas.

O título V do capítulo III da CR/88 trouxe um capítulo específico para segurança pública. O artigo 144 e seus incisos expressam quais os órgãos responsáveis em manter a segurança pública, definindo no caput de quem é a competência. Entretanto, o seu § 8º autoriza aos Municípios, que assim o desejarem, constituírem Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Vejamos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é executada para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – Polícia federal;

II – Polícia Rodoviária Federal;

III – Polícia Ferroviária Federal;

IV – Polícias Cíveis;

V – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

[...].

§ 4º - Às polícias cíveis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

[...].

§ 8º - Os municípios poderão constituir Guardas Municipais destinados à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Desta forma, compete ao Estado, por meio da Polícia Militar, executar a polícia ostensiva e a manutenção da ordem pública, sendo permitido ao Município, através da Guarda Municipal, exercer a proteção de seus bens, serviços e instalações.

A Constituição do Estado de Minas Gerais (1989) obedeceu a Constituição da República de 1988 e colocou a Polícia Militar e a Guarda Municipal dentro da Seção segurança do cidadão e da sociedade, sendo inseridas na subseção da Segurança Pública, como se vê a seguir:

Art. 136. A segurança pública, dever do Estado e 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:

I – Polícia Civil;

II – Polícia Militar;

III – Corpo de Bombeiros Militar.

[...]

Art. 138 – O Município pode constituir guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos do art. 144, § 8º, da Constituição da República.

[...]

Art. 142 – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiro Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

I – à Polícia Militar, a polícia ostensiva de preservação criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural.

[...]

Art. 183.

[...]

§ 4º a Polícia Militar poderá, por solicitação do Município, incumbir-se da orientação à guarda municipal e de seu treinamento, e da orientação aos corpos de voluntários para o combate a incêndio e socorro em caso de calamidade (MINAS GERAIS, 1989).

Como se nota, a Constituição Estadual manteve-se coerente com a CR/88, conservando a exclusividade do exercício da atividade de polícia ostensiva à Polícia Militar, além de não fazer qualquer ampliação às atividades da Guarda Municipal.

Para que a Guarda Municipal possa ter poder de polícia para realizar atividade de policiamento ostensivo é necessário uma emenda à Constituição da

República. Não obstante a Matriz Curricular Nacional, a Lei que criou a Guarda Municipal de Belo Horizonte e a Lei que criou o seu Estatuto, estabeleceram competências para a Guarda que extrapolam sua finalidade e, assim, tais atividades não estão compreendidas na sua limitação de poder de polícia.

5.1 O poder de polícia descrito na Matriz Curricular Nacional e a proposta de Emenda Constitucional

Quanto à Matriz Curricular para a Formação de Guardas Municipais, convém lembrar que a SENASP foi criada em 1995, porém, somente em junho de 2000, com a entrada em vigor do Plano Nacional de Segurança Pública, teve sua importância devidamente reconhecida. Naquele ano, a SENASP instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública, com a finalidade de levar a efeito as suas metas. Esse fundo tornou-se um importante instrumento da Política Nacional de Segurança Pública ao destinar verbas aos órgãos responsáveis pela segurança.

Neste contexto a SENASP iniciou a construção, no ano 2003, da Matriz Curricular Nacional Para a Formação em Segurança Pública, em continuidade ao trabalho iniciado com as “Bases Curriculares para a Formação dos Profissionais da Área de Segurança do Cidadão”⁸, em vigor durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (BRASIL, 2003 a, p. 6).

Segundo o Plano Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2004, p. 30), “o Sistema Único de Segurança Pública centra-se nas polícias estaduais, que vão estabelecer interface com a Polícia Federal e com as guardas municipais.” O Estado que desejar integrar-se ao SUSP assinará um protocolo de intenções com o Ministério da Justiça. A partir de então, será criado naquele Estado um Comitê de Gestão Integrada, com representantes das Polícias Militar, Civil, Federal, Rodoviária Federal e das Guardas Municipais.

⁸ Expressão usada pelo Ministério da Justiça em substituição a “profissional de segurança pública”.

A ideia que esse plano expressa é de, também, padronizar as condutas formativas e operacionais das guardas municipais, a fim de integrá-las ao SUSP.

Segundo o plano, as Guardas Municipais passarão a ser encaradas como verdadeiros gestores e operadores da segurança pública na esfera municipal, sendo-lhes conferido o poder de polícia.

Como se visualiza, a proposta da SENASP para as Guardas Municipais é inovadora e dá um novo significado à forma de gerir a segurança pública no país. No entanto a proposta esbarra em limitações legais.

É possível identificar confrontos com as normas em vigor ao analisar as metas do Plano Nacional de Segurança Pública para as guardas municipais como gerir e operar a segurança pública, na esfera municipal; formular, interativamente, estratégias de solução, nas esferas policiais, sociais, econômicas, políticas e culturais ou simbólicas; circular constantemente, acompanhada pelo uso de tecnologia leve e ágil de comunicação com a central de monitoramento da guarda, integrada ao núcleo de despacho da Polícia Militar e interagir com as secretarias de Justiça e Segurança do Estado (BRASIL, 2004).

Observa-se que o Plano Nacional de Segurança Pública propôs grandes reformas na segurança pública no que se refere aos municípios que contemplam atribuições polêmicas tais como serão gestores e operadores da segurança pública, na esfera municipal e serão os profissionais habilitados a compreender a complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública em sua esfera territorial de atuação (BRASIL, 2004).

As modificações sugeridas exigirão das guardas municipais formação e treinamento muito mais especializados que o existente atualmente.

A articulação com a Polícia Militar e com a Polícia Civil seria rotineira e essencial. A interação da GM com as secretarias de Justiça e Segurança do Estado seria indispensável, devendo nortear-se por uma praxe suprapartidária, orientada pelo interesse público. Estas mudanças estruturais, como acima esboçadas, constituiriam as condições para a concessão do poder de polícia para as guardas municipais (BRASIL, 2004).

Foi seguindo esta linha de raciocínio que a SENASP editou a Matriz Curricular Nacional para a Formação de Guardas Municipais da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, que descreve funções que, também, extrapolam as Constituições Federal e Estaduais ao descrever a atuação das Guardas na prevenção da violência e criminalidade, tais como:

A Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais tem por objetivo enfatizar a atuação das Guardas Municipais na prevenção da violência e criminalidade, destacando o papel dos Municípios no SUSP, assim como estabelecer diretrizes e princípios que norteiem a atuação das Guardas Municipais existentes nas diversas regiões do país, respeitando e considerando as especificidades regionais (BRASIL, 2003 a, p. 3).

Ainda descreve as funções e atribuições das Guardas ampliaram na prática, sendo a sua principal missão atual é a prevenção:

As funções e atribuições das Guardas Municipais ampliaram, na prática, aquelas previstas no artigo 144 da Constituição Federal, que se limitam à proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Elas se multiplicaram ao longo dos anos acompanhando o crescimento das cidades e a complexidade dos problemas de urbanização. A prevenção constitui hoje a principal missão da Guarda Municipal e pode assumir diferentes formas, exigindo também modos operacionais diversificados, segundo o tipo de Município aonde atua (BRASIL, 2003 a, p. 10).

Quando faz alusão aos processos e métodos adotados na formulação e execução das políticas de segurança urbana, a Matriz estabelece que “a Guarda Municipal deverá estar associada a todas as etapas, desde o planejamento, até a avaliação permanente do plano” (BRASIL, 2003 a, p. 15).

5.2 As Leis Municipais que Criaram a Guarda Municipal de Belo Horizonte e seu Estatuto

Quanto às leis que criaram a Guarda Municipal de Belo Horizonte e o seu respectivo estatuto percebe-se que seguiram o direcionamento dado pela SENASP.

A Lei Municipal 8.486 de 20 de Janeiro de 2003 criou a Guarda Municipal de Belo Horizonte e foi tímida ao descrever as suas competências ou atribuições, conforme observamos em seu texto legal:

Art. 3º A composição numérica do cargo de Guarda Municipal Patrimonial é de 3.000 (três mil) vagas, com as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras a serem definidas em regulamento:

- I - proteção dos bens e instalações do patrimônio público de Belo Horizonte;
- II - serviços de vigilância de portaria das administrações direta e indireta;
- III - auxiliar nas ações de defesa civil sempre que em risco bens, serviços e instalações municipais e, em situações excepcionais, a critério do Prefeito;
- IV - auxiliar permanentemente o exercício da fiscalização municipal sempre que em risco bens, serviços e instalações municipais e, temporariamente, diante de situações excepcionais, a critério do Prefeito (BELO HORIZONTE, 2003).

Observa-se que essa lei obedeceu, inicialmente, aos preceitos constitucionais sem ampliação do seu poder de polícia. Ocorre que ela carecia de um regulamento e de um estatuto, considerando que os seus integrantes são funcionários públicos. Assim, observa-se que o poder de polícia da Guarda foi ampliado consideravelmente pelo respectivo estatuto que foi instituído pela Lei nº 9.319 de 19 de janeiro de 2007:

DA DESTINAÇÃO E MISSÃO

Art. 1º A Guarda Municipal de Belo Horizonte - GMBH - é órgão integrante da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, organizada com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Prefeito de Belo Horizonte, com a finalidade de garantir segurança aos órgãos, entidades, agentes, usuários, serviços e ao patrimônio do Município de Belo Horizonte, e tem como princípios norteadores de suas ações:

- I - o respeito à dignidade humana;
- II - o respeito à cidadania;
- III - o respeito à justiça;
- IV - o respeito à legalidade democrática;

V - o respeito à coisa pública.

[...]

Art. 5º Compete à Guarda Municipal de Belo Horizonte:

I - proteger órgãos, entidades, serviços e o patrimônio do Município de Belo Horizonte;

II - exercer a atividade de orientação e proteção dos agentes públicos e dos usuários dos serviços públicos municipais;

III - prestar serviços de vigilância nos órgãos da administração direta e nas entidades da administração indireta do Município;

IV - auxiliar nas ações de Defesa Civil sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras situações, a critério do Prefeito;

V - auxiliar o exercício da fiscalização municipal, sempre que estiverem em risco bens, serviços e instalações municipais e, em outras condições e situações excepcionais, a critério do Prefeito;

VI - atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, por determinação expressa do Prefeito;

VII - garantir a preservação da segurança e da ordem nos próprios municipais sob sua responsabilidade;

VIII - planejar, coordenar e executar as atividades de prevenção e combate a incêndios nos próprios municipais, como medida de primeiro esforço, antecedendo a atuação do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais;

IX - planejar, coordenar e executar ações de interação com os cidadãos;

X - promover a realização de cursos, treinamentos, seleções, seminários e outros eventos, visando ao constante aperfeiçoamento, qualificação e promoção de seus integrantes;

XI - manter seus planos e ordens permanentemente atualizados, de forma a garantir sempre a qualidade de seus serviços;

XII - assegurar que suas ações estejam sempre fundamentadas no respeito à dignidade humana, à cidadania, à justiça, à legalidade democrática e aos direitos humanos;

XIII - atuar de forma preventiva nas áreas de sua circunscrição, onde se presuma ser possível a quebra da situação de normalidade;

XIV - atuar com prudência, firmeza e efetividade, na sua área de responsabilidade, visando ao restabelecimento da situação de normalidade, precedendo eventual emprego da Força Pública Estadual;

XV - manter relacionamento urbano e harmônico com as instituições que compõem o Sistema de Defesa Social, promovendo o intercâmbio e a colaboração recíprocos (BELO HORIZONTE, 2007).

Embora existam estas polêmicas quanto à Guarda Municipal de Belo Horizonte, em alguns outros municípios a situação é mais controvertida, principalmente nas Guardas dos Municípios paulistas. Devido a isso tramitam, no Congresso Nacional, diversas propostas de emendas visando ampliar o seu poder de polícia e a sua competência, seja para concretizar a municipalização da segurança pública, seja para atribuir o exercício da polícia ostensiva apenas em complementação a outras instituições. Várias outras propostas deixam a critério do Município conferir ou não o poder de polícia à sua guarda, o que é temerário. Da mesma forma que elas são

criadas por leis municipais também poderão ser extintas por outras leis municipais, não criando assim uma perenidade e uma garantia de identidade própria entre os seus integrantes e entre eles e a população. Ficariam assim a mercê da vontade política do executivo municipal que ganhasse a próxima eleição.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 534/2002 (PEC 534), possuía o seguinte teor:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº (ainda não aprovado), de [...].
 Altera o art. 144 da Constituição da República, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional.
 As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição da República, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:
 Art. 1º O § 8º do art. 144 da Constituição Federal passa 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 (BRASIL, 2001 b, p.1)

Percebe-se que nesta Proposta, a intenção foi inserir a proteção da população nas atribuições da Guarda Municipal para depois, dar também competência à União para criar uma Guarda Nacional, com funções, dentre as quais, a de proteger seus bens, serviços e instalações.

Percebe-se com a proposta que, apesar de ampliar a proteção da Guarda Municipal à população e aos logradouros públicos, ainda não a insere no rol dos responsáveis pela segurança pública no Brasil.

5.3 As Guardas Municipais e o seu Poder de Polícia Conflitando com o da PM

A experiência nos Municípios do Estado de Minas Gerais nos mostra que o relacionamento das Guardas Municipais com os organismos policiais é harmonioso e colaborador.

Essa harmonia na cidade de Poços de Caldas ocorria, inclusive, com viaturas da Guarda Municipal sendo, inicialmente, ocupadas conjuntamente por um Guarda Municipal e um policial militar.

Como descrito na primeira seção, os integrantes das Guardas Municipais das cidades de Betim e Nova Lima trabalhavam em conjunto com a Polícia Militar, no atendimento da linha telefônica “190” e nos despachos de viaturas policiais militares para atendimentos de ocorrências, que são serviços típicos e semelhantes aos executados por policiais militares integrantes do Centro Integrado de Comunicações Operacionais de Belo Horizonte (CICOP). Enquanto que os da cidade de Boa Esperança começaram a participar em conjunto com as atividades das polícias civil e militar ajudando a vigiar presos na guarda da cadeia pública. Essa situação específica resultou no questionamento da inconstitucionalidade dos serviços realizados. O Ministério Público entendeu como ilegal essa atuação da Guarda Municipal. As polícias argumentaram que também é ilegal o desvio de função de polícias para ficar vigiando presos, atribuição essa que é de competência dos agentes penitenciários. Na realidade, nestas circunstâncias, o auxílio às polícias militar e civil partem de solicitações delas próprias, sob a argumentação da falta de efetivo e dos desvios de atividades a que estão sujeitas.

Este convívio harmonioso entre a Guarda Municipal e a Polícia nem sempre é percebido em outros Estados e, recentemente, fugiu à regra também na cidade de Varginha-MG com início de alguns conflitos entre as instituições. As dificuldades de relacionamentos são maiores no Estado de São Paulo, onde constantemente são noticiados diversos conflitos entre as polícias e as Guardas Municipais.

Na cidade de Jundiaí, o conflito vem sendo divulgado frequentemente pela mídia. Tomamos, por exemplo, o relato de Bruno (2004), que cita que o repórter Marco Antônio Sapia presenciou uma ocorrência de localização de motocicleta furtada, atendida inicialmente pela Guarda Municipal e, em seguida, por uma guarnição da Polícia Militar. Esta superposição de esforços e responsabilidades mostrou claramente a situação conflituosa envolvendo as duas instituições.

Trata-se de uma polêmica sobre esferas de competência. Nesse exemplo, consta que um parente da vítima de um furto da motocicleta avistou o veículo e acionou a Polícia Militar, via 190. Em ato contínuo, dispensou providências policiais porque já havia chegado ao local uma viatura da Guarda Municipal. Mesmo assim, Policiais Militares deslocaram-se e tentaram assumir o encaminhamento formal da ocorrência sob a argumentação da incompetência constitucional da Guarda Municipal para confecção do respectivo boletim de ocorrência. Os Guardas não aceitaram a intervenção da Polícia Militar e tentaram manter o controle sobre os fatos. Várias viaturas da PM deslocaram-se para o local para tomarem, a força, a ocorrência da Guarda. Para evitar que a polícia assumisse o registro da ocorrência, inúmeras viaturas da Guarda deslocaram-se também para o aludido local, objetivando auxiliar a primeira viatura da Guarda a não cederem às pressões da Polícia. Dezenas de Policiais e Guardas, ocupando cerca de vinte viaturas das duas instituições, confrontaram-se no local. Apontavam as armas em direção aos outros e proferiam ameaças diversas. Segundo Bruno (2004), essa confusão resultou num espetáculo patético e improdutivo enquanto a motocicleta permanecia imóvel no local e a vítima do furto aguardava providências “policiais”. A manchete de um jornal estampou o problema como “PMs e Guardas Municipais se confrontam de novo”. Jornal de Jundiaí, 5 de março de 2003, p.4. (PMs e Guardas Municipais..., 2003 *apud* BRUNO, 2004).

5.4 O Poder de Polícia para a Atuação no Trânsito

A Constituição da República, ao permitir aos Municípios a criação de Guardas Municipais, não fez nenhuma referência à sua atuação no controle e fiscalização do trânsito. No entanto, muitos Executivos municipais inseriram esta atividade como sendo de competência das Guardas Municipais, investindo seus integrantes com a competência de agentes de trânsito.

Essa função é definida pelo atual Código de Trânsito Brasileiro (CTB):

Ato de controlar o cumprimento das normas estabelecidas na legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa de trânsito, no âmbito de circunscrição dos órgãos e entidades executivos de trânsito e de acordo com as competências definidas neste Código (BRASIL, 1997).

A fiscalização é um meio de demonstrar poder de polícia, poder este que a Guarda Municipal, teoricamente, não o tem para este fim. A simples atividade de disciplinar o trânsito não deve ser confundida com a efetiva fiscalização.

Este tema nos remete à inobservância do art. 144, § 8º da Constituição da República de 1988. Este é mais um caso de decisão do governante que, pressionado nesse caso, para aumentar arrecadação ou para controlar mais efetivamente o trânsito que está cada vez mais caótico, se vê obrigado a aumentar as atribuições do poder de polícia das Guardas Municipais. Essa situação pode também ocasionar conflitos com a Polícia Militar e com a Polícia Civil, ou então, com as denominadas autoridades de trânsito, além de estar resultando em ações judiciais movidas pelo Ministério Público. Apesar desses questionamentos, acredita-se que a descentralização funcional é uma tendência nacional, pois foi assim com a saúde, e tudo indica que será com a segurança pública, incluindo-se aí a fiscalização do trânsito.

Segundo Fernandes Neto (2007), é claramente inconstitucional a atuação das Guardas como agentes de trânsito. Ele faz alusão à decisão do Conselho Estadual de Trânsito do Estado de São Paulo (CETTRAN/SP) nº 01, de 24 de junho de 2005, que concluiu que não compete à Guarda Municipal atuar na fiscalização de trânsito e, nem tampouco, na aplicação de multas de trânsito, sob pena de suas nulidades. Ela não pode sequer realizar convênio com o órgão oficial de trânsito para tal fim, por força de norma constitucional e infraconstitucional.

Em sentido contrário o consultor de trânsito Faria (2010, p. 1) entende que “a Guarda Municipal pode lavrar auto de infração de trânsito”. O certo é que esta fiscalização de trânsito vem sendo motivo de grande polêmica.

O Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN, 2004 *apud* FARIA, 2010, p. 1) posicionou-se da seguinte forma:

O Departamento Nacional de Trânsito, através do Parecer nº 256/2004/CGIJF/DENATRAN, de 12/03/04, decidiu que a Constituição da República, em seu art. 144, § 8º, ao conferir permissibilidade com vistas à constituição das Guardas Municipais pelos respectivos Municípios, não excepcionalizou nenhuma outra forma de atividade além das previstas no dispositivo em tela. [...]. Nessas condições, com fulcro nas considerações acima elencadas, concluímos que a Guarda Municipal não tem competência para atuar na fiscalização de trânsito [...].

Salienta-se também o posicionamento do Poder Judiciário:

MULTA DE TRÂNSITO. Aplicação das infrações pela Guarda Municipal. Ilegitimidade, pois suas atividades se resumem à proteção de bens, serviços e instalações do Município, conforme o disposto no art. 144, § 8º, da Constituição da República [...]” – Agravo de Instrumento nº 406.794-5/0-00. Comarca de Ribeirão Preto. Agravante: Ministério Público. Agravadas: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto e Empresa de Trânsito e Transporte Urbano de Ribeirão Preto S/A – Transerp. 4ª Câmara de Direito Público do TJSP, “v.u.”, data 04.05.2006, Des. Relator Jo Tatsumi (FARIA, 2010, p. 1).

Os Municípios editam leis que concedem à Guarda Municipal a possibilidade de disciplinar o trânsito nas vias e logradouros municipais, no entanto, o que se contesta é a fiscalização com as respectivas multas ou autuações por infrações de trânsito.

Recentemente, no município de Belo Horizonte surgiu a mesma polêmica em torno do poder de polícia conferido pelo Poder Executivo à Guarda Municipal para atuar no trânsito. Esta situação se deve ao inciso VI do art. 5º da Lei Municipal nº 9319 de 2007, que trata do Estatuto da Guarda, a saber: “Art. 5º Compete à Guarda Municipal de Belo Horizonte: [...]. VI – atuar na fiscalização, no controle e na orientação do trânsito e do tráfego, por determinação expressa do Prefeito (BELO HORIZONTE, 2007).”

É possível interpretar que tal dispositivo fere tanto a Constituição da República quanto a do Estado de Minas Gerais, já que essas Constituições autorizam a criação de Guardas Municipais apenas para proteger bens, serviços e instalações. De acordo com as constituições não é de sua competência o policiamento de trânsito nem a autuação dos motoristas ou lançamento de multas, porque tais atos competem à Polícia Militar, conforme preceitua o art. 142, I da Constituição Estadual:

Art. 142 – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

I – à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural (MINAS GERAIS, 1989).

No entendimento do Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), Alvimar de Avilla, relator do processo nº 1.0000.08.479114-4/000, consta que:

Não vejo como afastar o caráter de relevante interesse público local do serviço de controle e prestação de orientação no trânsito pela Guarda Municipal, previsto na legislação, mormente quando é fato notório o caos em que tem se transformado o tráfego dos grandes centros urbanos, inclusive o de nossa Capital, agravado pelas recentes chuvas e demais intempéries.

Ora, é certo que, ao contribuir para a organização do tráfego urbano, a desobstrução de cruzamentos e a orientação de condutores, a Guarda Municipal presta relevante serviço público de interesse local, em consonância com o disposto no art. 30 incisos I e V da Constituição da República de 1988. Tal fato pode ser notado por todos aqueles que transitam por esta cidade e puderam testemunhar a relevante e eficiente atuação de seu efetivo nesse sentido até então (MINAS GERAIS, 2010, p. 7).

Esta foi uma das fundamentações acerca da constitucionalidade ou não da lei nº 9307/07 – Estatuto da Guarda Municipal - e do Decreto nº 12.615, de 2007, que regulamentou a Lei para a Guarda Municipal atuar no trânsito em Belo Horizonte, conforme descreve a ementa a seguir: “Ementa: ação direta de inconstitucionalidade. Lei e decreto municipais. Guarda municipal. Poder de atuação. Policiamento do trânsito e imposição de sanção pecuniária aos infratores. Representação julgada improcedente. (MINAS GERAIS, 2008).”⁹

Ficou estabelecido pelo DENATRAN, que a entidade ou órgão municipal de trânsito pode optar por ter sua fiscalização baseada no que prescreve o artigo 23 do CTB, que prevê:

⁹<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8449511/100000847911440001-MG-1000008479114-4-000-1-TJMG>

Compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal: [...]. III - executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados (BRASIL, 1997).

O art. 24 do CTB estabelece que, em regra, a competência é do Município:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

[...].

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

[...].

§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código (BRASIL, 1997).

Ao analisar o inciso VI deste artigo, o entendimento obtido consiste na viabilidade da aplicação de multas pela Guarda Municipal, todavia, o art.144, §8º, da CR/88, não prevê tal finalidade.

O policiamento de trânsito em geral, a autuação de condutores e o lançamento de multas, não são finalidades previstas para a Guarda Municipal, conforme estabelece a Constituição da República e a do Estado de Minas Gerais.

Embora seja competência do município, a fiscalização do trânsito deverá ser feita por agentes de trânsito. A Guarda Municipal não poderia simplesmente atuar como agente de trânsito, haja vista que prestaram concurso para a função de Guarda Municipal. As atividades de agentes de trânsito são de competência de funcionário público municipal. Assim é necessário observar a realização de concurso público para o preenchimento da função específica de agente de trânsito, como o fez a cidade de Contagem e tantas outras. Ocorre que algumas leis municipais de várias cidades trazem no seu bojo a atribuição das Guardas na atuação no trânsito, conteúdo este já definido, inclusive, nos editais de concursos, que em tese, estão desviando-se da constitucionalidade e atribuindo finalidade e competência indevida para a Guarda.

Considerando que a fiscalização do trânsito é de responsabilidade do Município, há um entendimento pela legalidade da Guarda Municipal nessa função. No entanto, em São Paulo, segundo Fernandes Neto (2007), o Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN), emitiu parecer contrário a respeito da competência da Guarda Municipal como agente de trânsito, devido ao especificado no § 8º do artigo 144 da CR/88, concluindo que se deveria cessar sua atividade nesse setor.

Mesmo com a polêmica sobre o alcance do poder de polícia das Guardas Municipais para fiscalizarem o trânsito, o Executivo municipal da Capital Mineira vem interpretando que essas atividades são legais uma vez que o Código de Trânsito Brasileiro estabeleceu esta competência ao Município. Considera-se que esta é mais revestida de legalidade do que, por exemplo, os agentes da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTrans), já que a BHTrans é uma empresa de economia mista e seus agentes são empregados regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), já os integrantes da Guarda são servidores públicos municipais estatutários, o que levaria ao entendimento que estão mais afinados com a previsibilidade do Código de Trânsito.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais debatia o assunto com muita divisão. A votação mantinha-se empatada desde novembro de 2009, sendo resolvida em 13 de janeiro de 2010, quando foi necessário o voto decisivo do desembargador presidente Sérgio Rezende, definindo que a Guarda pode multar infratores. O Ministério Público recorreu desta decisão ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), razão pela qual a situação ainda mantém-se em lide. Por hora a Guarda de Belo Horizonte continua com autorização para exercer o poder de polícia na fiscalização do trânsito e na aplicação de multas até decisão final irrecurável.

Quanto à BHTrans, o STJ já decidiu em 10 de novembro de 2009, que esta não pode aplicar multa de trânsito,¹⁰ reformando o acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG)¹¹, que anteriormente havia decidido que a referida empresa foi

¹⁰ http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=94584.

¹¹ <http://www.tjmg.jus.br/anexos/nt/noticia.jsp?codigoNoticia=4833&intra=s>.

criada para gerenciar o trânsito e assim teria competência para aplicar multas (MINAS GERAIS, 2004).¹²

O entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP, 2010), datado de 22 de março de 2010, é contrário ao do TJMG, pois, julgou procedente a apelação cível nº 990.10.040934-4¹³, movida contra o Município de São José do Rio Preto/SP, que visou à nulidade de auto de infração de trânsito lavrado por um Guarda Municipal, bem como de todas as penalidades dele advindas. Tal entendimento reforça a determinação do DENATRAN publicado no ano de 2004, “segundo a qual a Guarda Municipal não tem competência para fiscalizar o trânsito, incluindo o procedimento relativo à aplicação de multas de trânsito” (BRASIL, 2004, p. 2).

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) corrobora com o TJSP, reconhecendo a incompetência da Guarda Municipal atuar no trânsito e a nulidade dos atos administrativos decorrentes de sua atuação, como se vê:

Guarda-Municipal. Representação por Inconstitucionalidade. Indelegabilidade das funções de segurança pública e controle de trânsito, atividades próprias do Poder Público. 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, sendo este expressamente objeto de norma constitucional estadual que a atribui aos órgãos da administração direta que compõem o sistema de trânsito, dentre elas as Polícias Rodoviárias (Federal e Estadual) e as Polícias Militares Estaduais. Não tendo os Municípios Poder de Polícia de Segurança Pública, as Guardas Municipais que criaram tem finalidade específica - guardar os próprios dos Municípios (prédios de seu domínio, praças, etc) sendo inconstitucionais leis que lhes permitam exercer a atividade de segurança pública, mesmo sob a forma de Convênios. Pedido procedente (RIO DE JANEIRO, 2002, p.1).

Neste sentido, o Juiz de Direito Rodolfo Cezar¹⁴ nos autos do processo nº 033.07.024282-0, disse que o art. 144, § 8º da Constituição da República prevalece sobre a lei nº. 9.503/97 do CTB, e que a inclusão do Município no sistema nacional de trânsito, nos termos dos artigos 5º e 7º, da Lei nº 9.503/1997 (CTB), julga como

¹² <http://www.tjmg.jus.br/anexos/nt/noticia.jsp?codigoNoticia=4833&intra=s>

¹³ www.jusbrasil.com.br/filedown/dev1/files/jus2/TJSP.

¹⁴ <http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=80>.

permissivo à Guarda atuar como auxiliar dos órgãos competentes para exercerem a fiscalização no trânsito, e que a referida competência deveria ter sido atribuída pela própria Constituição da República, no entanto, isto não aconteceu (SILVA, 2007).

Silva Filho (1998, p. 43) afirma que foi um equívoco tirar a polícia do trânsito. Essa assertiva é corroborada quando se verifica que após a edição do novo Código de Trânsito “a maioria das grandes cidades apressou-se para adotar um corpo próprio de fiscalização de trânsito, alijando totalmente o policiamento da PM dessa tarefa, inclusive dos encargos de autuação de infrações tipicamente municipais”.

A adoção da fiscalização pelo próprio município de fato desonera os encargos da Polícia Militar e possibilita o remanejamento para a prevenção de crimes. Ocorre que algumas infrações de trânsito também são crimes, além do que muitos condutores não reconhecem o poder de polícia dos agentes de trânsito, resultando em diversos desacatos e incapacidade desses agentes na adoção de providências repressivas aos infratores. Assim os municípios entenderam que um sistema misto de fiscalização com a participação da Polícia Militar, através de convênio conforme determina o Código de Trânsito seria o mais adequado.

As vantagens da participação da Polícia Militar para a segurança como um todo é verificada porque:

O policial desfruta de mais autoridade e é mais acatado pela população do que o fiscal municipal. A atuação mista possibilita certo grau de transferência dessa autoridade ao fiscal municipal, além de favorecer o apoio nos casos de resistência de condutores à ação da fiscalização; [...]. A fiscalização de veículos e motoristas por parte dos policiais é importante fator de prevenção de furtos e roubos de veículos, delitos que tendem a se ampliar nas maiores cidades sem esse tipo de fiscalização intensiva; [...]. O treinamento de todo o efetivo da PM para também atuar e autuar na fiscalização de trânsito, ao lado de suas atribuições normais, permite reduzir infrações e acidentes, além de aumentar a arrecadação de multas de infratores (SILVA FILHO, 1998, p. 43-44).

Por fim, o ideal para controlar e fiscalizar o trânsito é a existência de funcionário público concursado para ser agente de trânsito com o apoio da Polícia Militar, mediante convênio, uma vez que o Código de Trânsito retirou, equivocadamente, a polícia do trânsito, salvo se houver convênio com o Município. De

qualquer forma, entende-se que a Guarda Municipal continua não tendo poder de polícia para atuar no trânsito na aplicação de multas, bem como nas funções de natureza policial, já que sua atuação se resume ao que lhe foi determinado pelo art. 144, §8º, da Constituição da República de 1988.

Recentemente, foi aceita, pelo Supremo Tribunal Federal, a repercussão geral da competência para a Guarda Municipal lavrar autos de infração de trânsito. Não foi aprofundado a questão nesse sentido porque a decisão de recebimento da petição 76324/2011, do Município de Belo Horizonte, requerendo o ingresso como *amicus curiae* foi datada de dia 20 de setembro de 2011, o que comprova a importância deste trabalho¹⁵ (BRASIL, 2011).

5.5 O Poder de Polícia para Realizar Buscas Pessoais e Efetuar Prisões

Já foi visto que a Guarda Municipal não possui poder de polícia inerente à segurança pública. Por isso ela não pode conferir documentos, entrevistar suspeitos em investigações, efetuar prisões (a não ser em flagrante como qualquer um do povo, nas situações que “podem”, nunca como obrigação na terminologia “devem”), sendo que não está inserida no princípio de auto-proteção da sociedade e poderá cometer arbitrariedades se assim tentar agir. Não poderá registrar ocorrências de trânsito com vítimas ou outro crime qualquer previsto no Código de Trânsito Brasileiro. Não tem competência para preservar o local de crime, combater delitos de trânsito em geral, inspecionar cargas, abordar veículos para fiscalização, verificar documentação do condutor e do veículo (condutor e veículo são de competência estadual), autuar infratores (há entendimentos ao contrário, mas difere da decisão do CETRAN/SP e do Departamento Nacional de Trânsito), vistoriar veículos, bloquear via pública para

¹⁵ Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4050609&numeroProcesso=637539&classeProcesso=RE&numeroTema=472>. Consultado em: 25 set. 2011.

fiscalização, fiscalizar transporte público rodoviário, apreender veículos (infrações municipais estabelecem apenas a remoção do veículo e não apreensão). A promoção da segurança pública nas escolas extrapolando a simples proteção de bens, serviços e instalações municipais, realizar patrulhamento ostensivo em locais determinados, realizar segurança em eventos abertos ao público no sentido de policiamento ostensivo, todas estas ações são de competência de órgãos estaduais e o poder municipal não pode alterar as atribuições constitucionais.

Neste sentido, a Guarda também não tem poder de polícia para realizar buscas pessoais sob a argumentação de fundada suspeita.

Torna-se imperioso demonstrar, conforme citado por Bruno (2004), o posicionamento do Judiciário frente à atuação de alguns dos integrantes das Guardas Municipais, no que se refere às prisões em flagrante delito, nunca em abordagens sob fundada suspeita. A Guarda Municipal que prende em flagrante cidadão que guardava substância entorpecente para venda age legalmente, conforme dispõe o artigo 301, do Código de Processo Penal. Segundo Bruno (2004), a limitação determinada ao Guarda Municipal não exclui nem retira a possibilidade de fazer cessar eventual crime. Poderá, então, prender quem se encontrar em flagrante de delito, assim como é facultado a qualquer um do povo, conforme artigo 301 do CPP (boletim informativo da Juruá 207/016738 STJ – Rec. em HC 7916-SP - Rel. Min. Fernando Gonçalves - j.15.10.1998 – DJ 9.11.1998) (BRUNO, 2004).

É admissível que o Guarda Municipal dê voz de prisão ao portador de drogas e faça a apreensão da substância, mesmo sem mandado judicial. Nada há de ilegal, porque o tráfico de drogas é crime permanente, logo, o infrator encontrava-se em estado de flagrância (STJ – RT 779/524 – TJRJ – Ap. 1.372/20 – Rio de Janeiro - Rel. Des. Flávio Nunes Magalhães – j. em 7.6.2001 – DJ 12.9.2001) (BRUNO, 2004).

É também permitido prender um infrator por crime de resistência. O cidadão insurgiu-se contra integrantes da Guarda Municipal, tentando impedir que sua filha e esposa fossem socorridas após terem sido agredidas por ele. A atuação dos guardas foi legal e o autor cometeu o crime de resistência à ordem legal dos funcionários públicos. Neste caso, concluiu o magistrado que um Guarda Municipal dispõe de

autoridade para efetuar prisões, desde que estas sejam legítimas e em flagrante (BRUNO, 2004).

As Guardas Municipais podem efetuar prisões conforme previsibilidade legal tipificada nos artigos 301 e 302 do Código de Processo Penal (CPP). É facultativo a qualquer um do povo prender quem encontrar-se em flagrante de infração penal. Tratam-se de prisões que podem ser realizadas dentro da possibilidade de flagrância facultativa. São casos que qualquer cidadão também poderia realizá-la. As autoridades policiais, nesses casos, obrigatoriamente, devem prender o infrator. A Guarda Municipal se enquadra na interpretação de qualquer um do povo, sendo assim, é certo que poderá prender nos casos de flagrante.

Com relação aos casos de busca pessoal já é diferente o entendimento do Poder Judiciário, mesmo quando tratar-se de fundada suspeita. Existem reservas quanto ao poder de polícia para a Guarda Municipal realizar buscas porque, em tese, são atribuições inerentes à Polícia. Portanto, busca pessoal efetivada pelo Guarda Municipal poderá macular o processo judicial inapelavelmente, porque teoricamente, a prova foi obtida de forma ilegal. Assim, neste caso especificadamente, ocorre violação do direito constitucional à intimidade porque é ilegal a revista pessoal realizada por aqueles que não tem tais poderes, fazendo com que suas conseqüências também sejam nulas. A ilegalidade do ato praticado pelo Guarda Municipal é ato ilícito, ainda que em detrimento da apuração da verdade, porque ofende direito fundamental do indivíduo. Este valor se sobrepõe ao interesse da sociedade no combate ao crime. Esta interpretação foi dada pelo Tribunal de Alçada Criminal de Santos, conforme julgamento da 4ª Câmara (BRUNO, 2004).

No caso concreto acima descrito, os integrantes da Guarda Municipal depois da realização de uma busca pessoal, localizaram uma arma de fogo, havendo o entendimento por parte do Judiciário, que a prisão foi ilegal porque a prova foi obtida de forma ilícita.

Não há como concordar com esse posicionamento do Judiciário porque está sendo contraditório. Neste caso ocorreu flagrante de crime de porte ilegal de armas, assim como no caso de outros julgados onde o objeto do delito era constituído de

drogas. Qualquer do povo pode prender aquele que se encontrar em flagrante delito. É claro que, após a realização da busca, se nada fosse localizado, certamente que os guardas teriam cometido abuso, arbitrariedade e crime de constrangimento ilegal contra o abordado. Seria até questionado se haveria também usurpação de função pública, situação esta que já foi afastada por alguns magistrados por considerar que usurpação de função pública tem que ocorrer por parte de particulares ou de funcionários públicos agindo como particulares, sendo que restaria abuso de poder por parte daqueles que extrapolarem suas funções públicas.

Seria prudente que os guardas não revistassem um suspeito para não ter que contar com o fator sorte, mas caso realizem a busca e encontre um objeto ilícito, o abordado está em flagrante, portanto, tais Guardas agiram legalmente como qualquer do povo. Isto posto, se a arma fosse encontrada, constituiria flagrante de crime, caso contrário, ou seja, se nada fosse localizado, constituiria crime de constrangimento ilegal cujos infratores seriam os Guardas, já que não possuem poder de polícia para efetuarem buscas pessoais onde ocorram apenas suspeitas. Conclui-se que havendo certeza da posse de objeto ilícito, a busca com a finalidade de apreensão é legal, caso ocorra apenas a suspeição, esta busca não é de competência da Guarda nem de qualquer do povo e, caso ocorra, será legal se realmente houver o flagrante de crimes como porte ilegal de armas ou de drogas, ou então, crime dos Guardas se nada for encontrado de ilícito com o abordado.

É necessário entender que a busca pessoal em caso de fundada suspeita é inerente às polícias. Seguranças de supermercados, de lojas, de danceterias e assemelhados não podem realizar buscas pessoais em caso de suspeição, bem como não poderá agir nestes casos também o Guarda Municipal. Poderão incorrer em crimes de constrangimento ilegal, importunação ofensiva ao pudor e dependendo do caso, até em atentado violento ao pudor, se realizarem buscas pessoais em um cidadão que não estiver em flagrante de crime. Quando se efetua busca em um autor de furto, o crime já ocorreu, e recairá sobre a previsibilidade de prisão por qualquer do povo.

Somente policiais podem realizar abordagens e buscas pessoais, conforme artigos 240 a 250 do Código de Processo Penal. Não pode qualquer do povo, salvo se

tal busca estiver prevista como regra para ingresso em determinada localidade. Se for uma regra pré-estipulada para adentrar em algum recinto, aquele indivíduo que não quiser sofrer a busca não entra em tal localidade. Neste caso a busca não será em virtude de fundada suspeita, mas sim como regra geral e indistinta em todos aqueles que quiserem ingressar em determinado recinto. A regra é para todos e não porque houve suspeita deste ou daquele cidadão.

Não é possível aceitar que para proteger o bem maior da sociedade se permita a revista pessoal em qualquer pessoa, indistintamente, por qualquer funcionário público. Também não podemos ampliar o entendimento de que o interesse público prevalece sobre o privado em qualquer circunstância. Isto é procedimento arbitrário de estados totalitários. Isto ocorreu na Santa Inquisição sob o pretexto que seria para o bem da humanidade e em alguns governos de exceção.

A dignidade humana constitui um importante princípio constitucional e não pode ser alterado por leis infraconstitucionais que venham a permitir que qualquer um realize busca pessoal em outro cidadão que não se encontre em flagrante de crime.

Quanto às prisões efetuadas por Guardas Municipais, embora polêmicas, têm previsibilidade legal, conforme artigos 301 e 302 do CPP. Se um Guarda Municipal não efetuar a prisão, mesmo estando presente no local e veja o flagrante de um crime, não cometerá nenhuma transgressão à norma, porque não se enquadra como autoridade policial. Assim, não responderá por prevaricação, ou por crime omissivo impróprio, nem poderá ser questionado sobre o não cumprimento de uma prisão. Caso venha a executá-la estará dentro da lei, visto que tal prisão lhe é facultativa e não obrigatória.

5.6 A Legalidade do Porte de Armas para a Guarda Municipal

O Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003) dispõe que:

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

[...]

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

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço; (Redação dada pela Lei nº 10.867, de 2004)

[...]

§ 3º A autorização para o porte de arma de fogo das guardas municipais está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial, à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei, observada a supervisão do Ministério da Justiça (BRASIL, 2003 b).

A aludida lei estabelece a autorização para as Guardas Municipais portarem armamento desde que condicionados a cumprir determinados requisitos.

O Departamento de Polícia Federal, através da Portaria nº 365, de agosto de 2006, do Ministério da Justiça, também estabeleceu determinados procedimentos para disciplinar a autorização para o porte de arma de fogo para as Guardas. A Portaria é fundamentada nos incisos III e IV do artigo 6º da Lei 10.826/03 que estabelece ao Município a existência de uma Ouvidoria e de uma Corregedoria para os Guardas Municipais poderem portar arma (BRASIL, 2003 b). Além disso, exige que o treinamento tem que ser realizado em estabelecimento de ensino policial, além da supervisão do Ministério da Justiça, requisitos esses que estão previstos no §3º do artigo 6º da referida lei e nos artigos 40 a 44 do Decreto 5.123/04, conforme descrito a seguir.

Art. 40. Cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio da Polícia Federal, diretamente ou mediante convênio com os órgãos de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, nos termos do §3º do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003:

I- conceder autorização para o funcionamento dos cursos de formação de guardas municipais;

II- fixar o currículo dos cursos de formação;

III - conceder Porte de Arma de Fogo;

IV- fiscalizar os cursos mencionados no inciso II;

V- fiscalizar e controlar o armamento e a munição utilizados.

Parágrafo único. As competências previstas nos incisos I e II deste artigo não serão objeto de convênio.

Art. 41. Compete ao Comando do Exército autorizar a aquisição de armas de fogo e de munições para as Guardas Municipais.

Art. 42. O Porte de Arma de Fogo aos profissionais citados nos incisos III e IV, do art. 6º, da Lei nº 10.826, de 2003, será concedido desde que comprovada a realização de treinamento técnico de, no mínimo, sessenta horas para armas de repetição e cem horas para arma semi-automática.

§ 1º O treinamento de que trata o *caput* desse artigo deverá ter, no mínimo, sessenta e cinco por cento de conteúdo prático.

§ 2º O curso de formação dos profissionais das Guardas Municipais deverá conter técnicas de tiro defensivo e defesa pessoal.

§ 3º Os profissionais da Guarda Municipal deverão ser submetidos a estágio de qualificação profissional por, no mínimo, oitenta horas ao ano.

§ 4º Não será concedido aos profissionais das Guardas Municipais Porte de Arma de Fogo de calibre restrito, privativos das forças policiais e forças armadas.

Art. 43. O profissional da Guarda Municipal com Porte de Arma de Fogo deverá ser submetido, a cada dois anos, a teste de capacidade psicológica e, sempre que estiver envolvido em evento de disparo de arma de fogo em via pública, com ou sem vítimas, deverá apresentar relatório circunstanciado, ao Comando da Guarda Civil e ao Órgão Corregedor para justificar o motivo da utilização da arma.

Art. 44. A Polícia Federal poderá conceder Porte de Arma de Fogo, nos termos no § 3º do art. 6º da Lei nº 10.826 de 2003 às Guardas Municipais dos municípios que tenham criado corregedoria própria e autônoma, para a apuração de infrações disciplinares atribuídas aos servidores integrantes do Quadro da Guarda Municipal.

Parágrafo único. A concessão a que se refere o *caput* dependerá, também, da existência de Ouvidoria, como órgão permanente, autônomo e independente, com competência para fiscalizar, investigar, auditar e propor políticas de qualificação das atividades desenvolvidas pelos integrantes das Guardas Municipais (BRASIL, 2003 c).

Essas normas acima prevêem autorização do porte de arma de fogo, no exercício da função, aos integrantes das Guardas Municipais em serviço e fora dele, além de obediência aos limites territoriais do respectivo Estado, para os integrantes das Guardas Municipais das Capitais Estaduais e dos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes.

Somente quando em serviço e dentro dos limites territoriais do Município, para os integrantes das Guardas Municipais dos Municípios que possuam mais de cinquenta mil e menos de quinhentos mil habitantes e, somente em serviço, dentro dos limites territoriais do respectivo Estado, para os Guardas Municipais dos Municípios localizados em regiões metropolitanas, quando não se tratar dos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes.

Poderá ser autorizado o porte de arma de fogo, fora de serviço, aos integrantes das Guardas quando os Municípios possuírem mais de cinqüenta mil e menos de quinhentos mil habitantes, desde que por razões excepcionais, como é no caso da segurança pessoal, quando não estiver trabalhando.

Poderão portar a arma de fogo fora do serviço, nos deslocamentos para suas residências, os Guardas das Capitais Estaduais e dos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes, ainda que residentes em Municípios localizados na divisa entre Estados vizinhos. Estende-se esta interpretação também aos Municípios situados em regiões metropolitanas, ainda que residentes em Municípios fora da região metropolitana.

Poderão ocorrer problemas com os Guardas Municipais armados fora do serviço, mas até o momento, na cidade de Belo Horizonte assim como em todo o Estado de Minas Gerais não existem casos concretos, mesmo porque as Guardas Municipais mineiras ainda não possuem autorização para portar armas funcionais, e ainda não trabalham armados, embora algumas, incluindo a de Belo Horizonte, já adquiriram armas particulares. A Secretaria de Segurança do Município da Capital Mineira também já adquiriu armamento para seus integrantes utilizarem em serviço, contudo, devido a alguns trâmites burocráticos ainda não foram disponibilizados a eles. Sendo assim, se espera apenas trâmites legais a cargo do Exército e da Polícia Federal para liberá-las.

Embora o assunto ainda sofra debates entre as autoridades, não há de se questionar a legalidade de estarem armados. Segundo Bruno (2004), a própria sociedade, ao assistir a atuação destas corporações, acaba por colocar-se ao lado dos seus integrantes, uma vez que estes acabam por reforçar a sensação de segurança da comunidade, ainda mais com armamentos.

Após todas estas análises e interpretações estabelecidas pode-se concluir que realmente o poder de polícia da Guarda Municipal é limitado e na cidade de Belo Horizonte a abrangência desse poder também é restrito. Acredita-se assim que é possível agora concluir a situação que envolve a Guarda Municipal da capital mineira.

6 CONCLUSÃO

Como visto, é importante a participação da prefeitura na prevenção à criminalidade, contudo, existem inúmeras ações que podem ser desencadeadas sem que se interfira na competência de outras instituições, em especial nas ações que demandam, além da ação da polícia, providências educacionais, sociais e assistenciais, e que podem ser desenvolvidas pelos executivos federal, estaduais e municipais, além da própria sociedade.

As Guardas Municipais também possuem um papel importante neste contexto, ocorre que elas vêm exercendo algumas atividades consideradas inconstitucionais. Torna-se urgente e necessária uma emenda constitucional autorizando a ampliação de suas atribuições ou uma decisão do Supremo Tribunal Federal decretando, definitivamente, a limitação constitucional do seu poder de polícia.

O Judiciário já se manifestou algumas vezes sobre a abrangência do poder de polícia da Guarda Municipal. Julgamentos afastaram o crime de usurpação de função pública quando os Guardas Municipais atuaram na segurança pública. A lei descreve que o infrator é o particular e não o servidor público. Os Guardas Municipais são funcionários públicos e por isso não cometem tal crime quando estão no exercício de suas funções públicas.

Para o crime de usurpação o agente não pode ser funcionário público, ou no caso de ser funcionário público tem que agir na qualidade de particular. A Polícia Militar paulista já efetuou prisões de Guardas Municipais alegando cometimento do crime de usurpação das atividades de competências da Polícia Civil e Militar. Os representantes da Guarda Municipal impetraram habeas corpus para liberação de seus integrantes, e conseguiram também o trancamento da ação penal. O recurso foi provido pelo Juiz que analisou o caso como sendo impossível a prática do crime de usurpação pelo agente que faz parte da administração pública, desde que esteja agindo como funcionário público em serviço (BRUNO, 2004). Entende-se que poderia ser crime a atuação da

Guarda Municipal na segurança pública no que se refere ao constrangimento do cidadão que está sendo submetido às ordens de um Guarda Municipal naquilo que extrapolar suas limitações constitucionais, mas realmente não há que se falar de crime de usurpação. A Guarda Municipal de Belo Horizonte por diversas vezes realizou buscas pessoais em casos de fundada suspeita, em especial, no terminal rodoviário. Algumas dessas abordagens resultaram em apreensão de drogas. Ao surgir a polêmica sobre a ilegalidade dessas ações o comando da Guarda decidiu por não mais realizá-las, não chegando ao poder Judiciário nenhuma lide a este respeito até o momento.

Interpreta-se que o poder de polícia para a Guarda fiscalizar o trânsito também não possui legalidade. A Constituição da República não determinou competência para a Guarda Municipal atuar no exercício de fiscalização do trânsito. O Código de Trânsito Brasileiro determinou tal competência ao órgão de trânsito do Município, mas não à Guarda Municipal. Com isso, é necessário que o funcionário público municipal seja concursado para o órgão denominado de trânsito. O cidadão não poderá prestar concurso público para ser Guarda Municipal, com atribuições constitucionais, e depois trabalhar na fiscalização do trânsito, função esta diferente do estabelecido no cargo de provimento estipulado pelo concurso público. Essa situação ainda é objeto de lide judicial, sendo que em alguns Tribunais Estaduais já há decisão desfavorável às Guardas (TJRJ, 2002; TJSP, 2006). O TJMG, por diferença de um voto decidiu pela atuação da Guarda Municipal no trânsito de Belo Horizonte, decisão esta que tramita em fase recursal no STJ. Contudo, também é pertinente que lhes concedam poder de polícia para atuação no campo da segurança pública em geral, considerando os limites municipais sob pena de flagrante inconstitucionalidade.

Sabe-se que a segurança pública além de ser dever do Estado é também direito e responsabilidade de todos. Pode-se interpretar então que o combate aos criminosos não pode ser privativo de polícia porque constitui em responsabilidade de todo o cidadão. Estendendo ainda mais esta interpretação, pode-se até mesmo concluir que cada cidadão possui, mesmo que transitória e momentaneamente, um poder de polícia naquilo que se refere a atuação de responsabilidade de todos. Considerando

que são cidadãos do povo os integrantes da Guarda Municipal, significa que ela também, possui essa responsabilidade e esse poder temporariamente.

O título denominado segurança pública da Constituição Federal, precisamente o artigo 144, tipifica que a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas constituem em responsabilidade de todos. É possível interpretar por pessoas aquelas compreendidas entre cidadãos que residem no Município ou aqueles que se deslocam por ele (BRASIL, 1988).

Como visto nos capítulos anteriores, o § 8º do artigo 144 autoriza atos relativos à segurança pública a serem executados pela Guarda Municipal, com ressalvas estabelecidas pela própria Constituição e pelo Código de Processo Penal.

A proteção das pessoas é de interesse da União, dos Estados e dos Municípios. Interessa ao Município criar a atividade da Guarda Municipal. Atualmente não deve ser uma atividade concorrente com a das polícias, mas apenas complementar. Ela pode executar funções semelhantes, sem subordinação ou dependência, somando-se no combate ao crime.

O SUSP, ainda embrionário, trata da criação de um sistema único de gerenciamento semelhante ao que é hoje o Sistema Único de Saúde (SUS). Embora muito incipiente e de pouquíssima abrangência o SUSP mostra a intenção do governo federal em expandir sua atuação principalmente ao demonstrar interesse de fornecer às polícias um grau maior de integração, demonstrado pelo compartilhamento de informações e, em especial pelos incentivos financeiros.

Entende-se que, colocar as Guardas Municipais como integrantes do SUSP é um desejo do governo federal, contudo, é necessário que, primeiramente, ocorra o reconhecimento legal de sua competência para atuar na segurança pública. Isto faz sentido porque o governo federal vinha repassando verbas aos governos estaduais sob a condição de uma integração das polícias civis e militares, como os Estados não demonstravam ações nesse sentido as verbas foram sendo diminuídas. Por outro lado, tal governo começou a incentivar a criação de Guardas Municipais sob a condição de obediência à matriz curricular nacional, e para aquelas que cumprirem fielmente às exigências da União mais verbas receberiam. Percebe-se que os governos municipais

atendem mais as exigências federais em contrapartida às verbas recebidas que os governos estaduais, que possuem polícias com histórias bisseculares.

A proposta atual do SUSP, através do Plano Nacional de Segurança Pública e do projeto da SENASP inerente à implementação da grade curricular para as Guardas Municipais e ampliação de suas funções, não possui sustentação nas leis vigentes, pelo menos até o momento, mas possuem grande apoio do governo federal.

A ampliação do poder de polícia da Guarda Municipal é urgente, e faz parte do anseio de muitos Prefeitos. Isto é devido à situação atual em que eles fornecem diversos recursos financeiros do Município para suprir deficiências logísticas da polícia que pertence ao Estado, sem que seus nomes sejam exaltados. Por outro lado, caso não repassem verbas para a Polícia Militar e para a Polícia Civil, mas criem a sua própria força de segurança (Guarda Municipal), terão seus nomes marcados para sempre na história do Município e na mente de seus habitantes.

A alternativa mais viável para legalização das atribuições de forma mais ampla seria uma emenda constitucional dando às Guardas Municipais esse poder de polícia para que elas se insiram efetivamente na segurança pública.

Considerando as argumentações debatidas neste estudo, propõe-se uma Emenda Constitucional mais audaciosa que a Proposta de número 534 do ano de 2002, que almeja acrescentar no *caput* do artigo 144, da Constituição Federal, que assim ficaria: “a segurança pública, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, é exercida pelas Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Polícias Civil e Militar, Corpos de Bombeiros Militares e Guardas Municipais.”

O presente § 8º do artigo 144 da Constituição seria alterado pela Proposta da Emenda que passaria a ser: "os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser a lei federal".

A sugestão de deslocar a Guarda Municipal para o *caput* do artigo 144 visa evitar quaisquer questionamentos ou dúvidas durante o exercício de um trabalho na área de segurança pública. Julga-se, porém, que um texto de emenda constitucional mais adequado seria: "os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas

à segurança pública em geral, e à proteção de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser a lei federal".

Segurança pública é uma terminologia ampla e que concede o poder de polícia às Guardas Municipais tal qual é o exercido pelos demais órgãos de segurança pública. Outra modificação importante deveria constar do final do oitavo parágrafo onde se lê "dispuser a lei", transformando-o em "conforme dispuser lei federal". Na atualidade convive-se com a existência de inúmeras leis municipais aumentando a competência da Guarda Municipal o que seria inconstitucional. Ao ser estabelecido a obrigatoriedade de uma lei federal para legislar sobre as atribuições da Guarda Municipal, a norma será centralizada na União e será padronizada para todos os Municípios evitando-se desmandos, excessos ou criação de meros capangas de Prefeitos.

As leis municipais, depois dessas mudanças, somente poderão discorrer, normativamente, sobre itens tipificados em lei federal. A observância desta exigência tem por objetivo impedir que os executivos municipais façam uso dessa força municipal para atender seus interesses pessoais ou aos interesses escusos da política, de forma, às vezes ilegal, sob o pretexto da terminologia atual "conforme dispuser a lei", o que dá margem para interpretar que podem ser quaisquer leis, até mesmo simples leis municipais.

Finalizando, temos que a Segurança Pública é uma atividade estatal que tem por objetivo garantir à coletividade um clima de convivência harmônica e pacífica, voltada para a edificação de uma sociedade justa, ordeira e progressista, calcada no respeito e observância dos preceitos constitucionais e do ordenamento jurídico vigente.

A criação da Guarda Municipal da cidade de Belo Horizonte auxilia na segurança de seus habitantes e de seu patrimônio na medida que o Poder Executivo local participa de parte do processo, mesmo que apenas com o objetivo de proteger seus bens, serviços e instalações.

Muitas Guardas, incluindo algumas do Estado de Minas Gerais, conforme já explicitado, extrapolam suas missões constitucionais ao atuarem na segurança pública de uma forma ampla. A Guarda da capital mineira, embora possua uma lei de criação e um estatuto que estabelece ações amplas na segurança pública, vem tentando pautar-

se pela constitucionalidade, salvo quanto à sua atuação no trânsito que está em lide na instância superior do Judiciário. Daí a importância da emenda constitucional que envolva a delimitação da autoridade e competência das guardas municipais.

A Emenda Constitucional será apenas um pequeno passo e talvez o encobrimento apenas da ponta do iceberg que resultará em uma necessidade de revisão da formação e treinamento das Guardas. Problemas atuais e futuros poderão se avolumar ainda mais devido aos desmandos locais, falta de perenidade das instituições, falta de recursos de vários municípios, conflitos com outras instituições do sistema de defesa social etc.

No momento que se discute a unificação das polícias, vê-se a separação do Bombeiro Militar de Minas Gerais da Polícia Militar, tentativas frustradas de aproximação da Polícia Civil com a Polícia Militar e, agora, em Belo Horizonte (como em vários outros municípios) o crescimento de uma Guarda Municipal que anseia numa abrangência do seu poder de polícia e até almeja em adquirir o poder das polícias. Estudos e reflexões sobre este tema não se esgotaram nem se encerraram e continuarão cada vez mais intensificados.

Conclui-se assim a necessidade de uma ação do legislativo para legalizar, ampliar ou limitar a atuação dos integrantes das Guardas e oportunizar uma maior segurança aos cidadãos desde que se evitem ilegalidades e conflitos de competência com outros órgãos de segurança pública.

O problema de pesquisa foi respondido uma vez que está relacionado com a limitação determinada pelo § 8º do artigo 144 da Constituição da República de 1988, sendo confirmado que é limitado o poder de polícia das Guardas Municipais para atuarem na segurança pública. Assim, a Guarda Municipal de Belo Horizonte não possui total abrangência na execução de suas atividades, sendo sua destinação voltada à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Contudo, atualmente faz parte integrante do seu poder a atuação no trânsito com o fim inclusive de fiscalização e confecção de autuações em casos de infrações dos condutores.

Os objetivos foram alcançados uma vez que foi comprovado que o poder de polícia exercido pela Guarda Municipal de Belo Horizonte é limitado e não abrange todas as atividades da segurança pública.

Os objetivos específicos resultaram no levantamento de dados a respeito de decisões judiciais referentes à constitucionalidade do emprego das Guardas Municipais, quando se alcançou a conclusão que leis municipais são, em regra, limitadas pela Constituição Federal, por isso as leis que criaram a Guarda Municipal de Belo Horizonte e o seu estatuto não possuem plenitude de possibilidade de serem executadas. Ao observar e analisar o conteúdo da Matriz Curricular para a Formação de Guardas Municipais sugerida pela SENASP e relacioná-la com o ordenamento jurídico vigente. Examinar o dispositivo legal inserto no § 8º do artigo 144 da Constituição da República de 1988 e sua aplicabilidade restrita ou ampla. Verificar como a Guarda belorizontina está atuando, fazendo breves menções de dois outros Estados que possuem o maior efetivo de Guardas Municipais do Brasil e os maiores efetivos de Policiais Militares. Examinar a possibilidade da legalização do poder de polícia da Guarda Municipal quanto à segurança pública ou demonstrar seu desvio de finalidade no que extrapolar a proteção de bens, serviços e instalações municipais.

A pesquisa foi desenvolvida a partir da construção da seguinte hipótese básica: há necessidade de modificar a legislação existente, definindo a função e a competência das Guardas Municipais esclarecendo os limites da sua atuação.

Apesar de já existirem leis municipais que criam as Guardas Municipais, nota-se que estas nem sempre traduzem a vontade do legislador constitucional. Assim sendo, quanto à metodologia e aos objetivos foi realizada uma pesquisa bibliográfica, quando se procurou verificar se as leis que criam as guardas nos municípios cumprem o papel de capacitar o funcionário público respectivo nas funções de segurança pública dentro do que lhe couber. Restou sobejamente comprovado que muitas atividades das Guardadas extrapolam o texto constitucional, o que leva a comprovar que há necessidade de modificar a legislação existente, definindo a função e a competência das Guardas Municipais esclarecendo os limites da sua atuação, sob pena delas incorrerem em crimes de abuso de poder.

Conclui-se em relação ao tema que a Guarda Municipal de Belo Horizonte não possui poder de polícia abrangente para atuação na segurança pública. Até que se altere a Constituição não é admitido que as Guardas Municipais exerçam atividades amplas nessa área. É isso que se pode interpretar da Constituição da República e da Constituição do Estado de Minas Gerais. Com o aumento por demanda da segurança para combater o alto índice de crimes, o povo anseia por qualquer força que o proteja. Diante de um crime o cidadão implora por qualquer ajuda, seja nacional, estadual, municipal ou até segurança privada. A Lei Municipal que criou a Guarda Municipal de Belo Horizonte bem como a Lei que criou o seu Estatuto são infraconstitucionais e, em tese, contraria a Carta Magna. Quanto à fiscalização de trânsito, por mais polêmica que tenha sido e por mais que as interpretações normativas indiquem uma flagrante inconstitucionalidade, a situação está perto de ser pacificada pelo STF. Trata-se do Recurso Extraordinário 637539, onde consta como recepiente o município do Rio de Janeiro. O Recurso discute a possibilidade, ou não, da guarda municipal lavrar auto de infração de trânsito com base nos artigos 144, §8º, e 173, da Constituição Federal, considerando-se os seus limites funcionais. O município de Belo Horizonte apresentou a petição 76324/2011 que está datada de 20 de setembro de 2011 – requerendo ingresso como *amicus curiae*.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge César de. **Lições de Direito para a atividade policial militar**: 5. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

BASTOS, Cassiano C. Tavares. **Guia dos inspectores de quarteirão**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier - Livreiro-Editor, 1886.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal nº 8.486, de 20 de janeiro de 2003. **Cria a Guarda Municipal patrimonial e da outras providências**. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=903806>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal nº 9319, de 19 de janeiro de 2007. **Institui o estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte e da outras providências**. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=955339>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

BRAGA. Carlos Alexandre. **Histórico das guardas municipais no Brasil**. Dourados, 2009. Disponível em: <<http://guarda.dourados.ms.gov.br/Default.aspx?Tabid=74&ItemID=217>>. Acesso em: 21 jul.2011.

BRASIL. Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966. **Código tributário nacional**. Brasília: 1966.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa de modernização do poder executivo federal. Bases curriculares para a formação dos profissionais na área de segurança do cidadão**. Brasília: Ministério da Justiça, 2000.

BRASIL. Senado Federal. 2001. Disponível em: <http://www.camara.gov/sileg/prop_detalhe.asp?id=50573>. Acesso em: 16 jun. 2011 b.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Matriz curricular nacional para as guardas municipais**. 2003 a. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/brazil/documents/matrizcurricular.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Pesquisa do perfil organizacional das guardas municipais**. 2003 b. Disponível em: <http://www.ici.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo384?rev=&filename=Relatorio_Perfil_Org_Guardas_Municipais.pdf/>. Acesso em: 16 abr. 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Metas do plano nacional de segurança pública**. 2004. Disponível em: <<http://www.seguranca.mt.gov.br.php?IDCategoria=85>>. Acesso em: 16 abr. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2009**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2010.

BRASIL. Decreto n. 5123, de 01 de julho de 2004. **Regulamenta a Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública/Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública. 2004. Disponível em: <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/Tablas/Brasil/Brasil_Perfil_das_Guardas_Municipais_2003.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 637539 – Recurso Extraordinário. Relator: Ministro Marco Aurélio. Distrito Federal, 20 de setembro de 2011. **Diário da Justiça**, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4050609&numeroProcesso=637539&classeProcesso=RE&numeroTema=472>. Consultado em: 25 set. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC 7916 SP 1998/0066804-7 – Recurso em Habeas Corpus. Relator: Ministro Fernando Gonçalves. Distrito Federal, 09 de novembro de 1998. **Diário da Justiça**, Brasília, 1998, p. 175.
<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/473010/recurso-ordinario-em-habeas-corpus-rhc-7916-sp-1998-0066804-7-stj>

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Guarda municipal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CARUSO, Haydée; ANJOS, Verônica. **O papel da guarda municipal na segurança pública**: proposta para uma guarda profissional. Rio de Janeiro: PROASP/Viva Rio, 2005.

CARVALHO, Claudio Frederico de. **O que você precisa saber sobre guarda municipal e nunca teve a quem perguntar**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://recantodasletras.uol.com.br/autores/frederico>>. Acesso em: 16 set. 2011.

CÉZAR, Rodolpho. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=80>. Acesso em: 16 set. 2011.

COTTA, Francis Albert. **Breve história da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Crisálida, 2006.

CRETELA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FARIA, Tercílio Rogério G. de. **A guarda municipal pode lavrar auto de infração de trânsito**. 2010. Disponível em: <<http://www.suspensaodecnh.com/cnh/noticias>>. Acesso em: 30 mai. 2011.

FERNANDES NETO, Benevides. **Artigo sobre a guarda municipal como agentes de trânsito**. 2007. Disponível em:

<http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=843>. Acesso em: 9 jun. 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz Geral para Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: Comando-Geral, 3a Seção do Estado-Maior da PMMG, 2010**

MINAS GERAIS. Decreto nº 11.636, de 29 de janeiro de 1969. **Aprova o Regulamento Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e dá outras providências**. Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br/>>. Acesso em: 11 ago. 2011.

MINAS GERAIS. Lei nº 631, de 29 de setembro de 1914. **Fixa a força pública do Estado de Minas Gerais para o exercício de 1915**. Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br/>>. Acesso em: 22 maio 2011.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Processo nº 1.000008479114-4-000-1**. 2010. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8449511/100000847911440001-MG-1000008479114-4-000-1-TJMG>>. Acesso em: 30 mai. 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Processo nº 1.0024.04.353035-1/001**. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/anexos/nt/noticia.jsp?codigoNoticia=4833&intra=s>>. Acesso em: 23 jul. 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. 2004. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/anexos/nt/noticia.jsp?codigoNoticia=4833&intra=s>>. Acesso em: 22 maio 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

RIO DE JANEIRO. Lei complementar nº 100 de 15 de outubro de 2009. Extingue a Empresa Municipal de Vigilância S.A., cria a autarquia denominada Guarda Municipal na estrutura da administração indireta e dá outras providências. Autor: **Poder Executivo**, 2009.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura da cidade do. **Guarda municipal do rio de janeiro**. Secretário municipal de administração e o inspetoria geral da guarda municipal / gm-rio. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/gmrio>. Acesso em: 30 mai. 2011.

SANTOS FILHO, Azamor dos. **A segurança pública na sociedade contemporânea**. Manaus, 2007. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/node/21940>. Acesso em: 25 set. 2011.

SÃO PAULO. Governo do Estado de. **Institucional histórico**. Secretaria de Segurança Pública. 2011. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/2010.aspx>. Acesso em 25 set. 2011.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. 2010. Disponível em: www.jusbrasil.com.br/filedown/dev1/files/jus2/TJSP. Acesso em 25 mai. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

SILVA, Rodolfo Cezar Ribeiro da. **Guarda municipal não pode exercer polícia de trânsito**. 2007. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/16806>>. Acesso em: 2 mai. 2011.

SILVA FILHO, José Vicente. **Estratégias policiais para a redução da violência**. São Paulo, 1998.

_____. **Uma prioridade nacional**. São Paulo: Digesto econômico, 2010.

SOARES, Luis Eduardo. **Sísifo e as políticas de segurança no Brasil**. Porto Alegre: Gráfica Santa Rita, 2005.

SOUZA, Renato Vieira de. Fortalecendo a cidadania. **Revista de Estudos & Informações**, Belo Horizonte: Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais, n. 30, jun. 2011. Seção entrevista, p. 4.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na constituição federal de 1988**. 2009. Disponível em:
<<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>.
Acesso em: 23 jun. 2011.