

**INSTITUIÇÃO TOLEDO DE ENSINO
FACULDADE ITEANA DE IBITINGA**

WELLINGTON LIMA PESSOA

**GUARDA MUNICIPAL: NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMO AGENTE DE
TRÂNSITO E O ESTATUTO DO DESARMAMENTO**

ACULDADE ITEANA DE IBITINGA

WELLINGTON LIMA PESSOA

**GUARDA MUNICIPAL: NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMO AGENTE DE
TRÂNSITO E O ESTATUTO DO DESARMAMENTO**

Monografia apresentada como exigência, para a obtenção do título de Bacharel em ciências jurídicas, sob a orientação do Prof. Ms. Thelmo de Carvalho Teixeira Branco Filho.

IBITINGA

**INSTITUIÇÃO TOLEDO DE ENSINO
FACULDADE ITEANA DE IBITINGA**

WELLINGTON LIMA PESSOA

**GUARDA MUNICIPAL: NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMO AGENTE DE
TRÂNSITO E O ESTATUTO DO DESARMAMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado à Banca Examinadora
da Faculdade de Direito, da Instituição
Toledo de Ensino, para a obtenção do
grau de bacharel em Direito, sob a
orientação do Prof. Ms. Thelmo de
Carvalho Teixeira Branco Filho.

Banca Examinadora

___/___/2010

DEDICATÓRIA

A todos os Guardas municipais que dedicam e arriscam suas vidas em prol da segurança pública, inibindo, coibindo e reprimindo os agressores da sociedade, contribuindo para a manutenção da paz social, enaltecendo e engrandecendo nosso país, sendo patriotas, e como molas propulsoras para o crescimento de nossa nação.

AGRADECIMENTOS

De forma especial, agradeço ao ilustríssimo senhor Renato Evangelista da Silva, 2º Sargento da Polícia Militar do Estado de São Paulo, esta Gloriosa corporação Bandeirante, Policial Militar da ativa, cujo sua capacidade jurídica e conhecimentos técnicos e táticos se destacam entre seus superiores hierárquicos, seus pares e subordinados, e ainda pela notória integridade moral com que se porta no desempenho de sua profissão, virtude e enaltece ainda mais, julgo-me privilegiado por ter sido um dia seu subordinado.

RESUMO

A GUARDA MUNICIPAL ESTÁ NO ROL DA SEGURANÇA PÚBLICA, PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA, TENDO ASSIM UM CONJUNTO DE PRERROGATIVAS, OBEDECENDO AOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PARA QUE O ESTADO CUMPRA O SEU PAPEL DE MANTER A SEGURANÇA, A PAZ SOCIAL E A ORDEM. SERÃO APRESENTADAS EM

DESTAQUE AS PRERROGATIVAS NO QUE TANGE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A ATIVIDADE DESTE ÓRGÃO EM TELA COMO AGENTE DE TRÂNSITO E O ESTATUTO DO DESARMAMENTO. A DISCUSSÃO QUANTO À HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL NO QUE AGASALHA A COMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL, A RELEVÂNCIA DO TRABALHO DESSE ÓRGÃO, A SEGURANÇA PÚBLICA, O DEVER DO ESTADO E DIREITO E RESPONSABILIDADE DE TODOS. SEM, CONTUDO PRETENDER ESGOTAR A MATÉRIA, O TRABALHO MONOGRÁFICO DEMONSTRARÁ A COMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL, A LUZ DA PEDRA ANGULAR, ALGUNS ASPECTOS NA ATRIBUIÇÃO COMO AGENTE DE TRÂNSITO E O ESTATUTO DO DESARMAMENTO. APRESENTANDO OS POSICIONAMENTOS DOS AUTORES ACERCA DO ASSUNTO, DISCORRENDO NO QUE TANGE A SEGURANÇA PÚBLICA DE UMA FORMA GERAL APONTANDO A SUBSUNÇÃO DESSE ÓRGÃO NA ÉGIDE DO MANDAMENTO JURÍDICO. DE FORMA SUCINTA, CABALMENTE SERÁ DEMONSTRADO NA PARTE INTRODUTÓRIA À IMPORTÂNCIA DA COMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Competência. Constituição Federal. Agente de trânsito. Estatuto do Desarmamento.

ABSTRACT

The Municipal Guard is in the Public Safety Panel, fixed in the Brazilian Federal Constitution, bearing a set of privileges, obeying to the guiding principles of Public Administration, so that the State fulfills its role of maintaining public security, social peace and order. This work focuses the privileges within the Federal Constitution, the activity of this entity concerning its traffic agents and the Brazilian Disarmament Law. Besides, it investigates the constitutional hermeneutics regarding the powers of the Municipal Guard's jurisdiction as well as the public relevance of its work. The relevance of this work is due to the fact that the Public Safety is one of the State's duties, which has many responsibilities and rights regarding all the citizens. But without intending to deplete the matter, this monograph shows the competence of the Municipal Guard, within the Federal Constitution, specially the aspects of the traffic's agents and the

Brazilian Disarmament Law. It is shown many doctrines from the most prestigious authors on this matter, besides that this paper presents the subsumption of this entity to the constitutional commandments. Briefly, it demonstrates in the introduction the importance of competence of the Municipal Guard and its social role in modern society.

Keywords: Municipal Guard, Jurisdiction, Federal Constitution, Traffic's Agent, Brazilian Disarmament Law.

SUMÁRIO

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 09 |
| 2 | EVOLUÇÃO HISTÓRICA..... | 12 |
| 2.1 | Lei 10.115 de 15/09/1986 - Cria a Guarda Civil Metropolitana..... | 15 |
| 2.2 | Guarda Municipal e a Carta Magna..... | 16 |
| 2.3 | Guarda Municipal e a Segurança Pública..... | 25 |
| 2.4 | Guarda Municipal dever do Estado..... | 34 |
| 2.5 | Guarda Municipal Direito e Responsabilidade de todos..... | 39 |
| 3 | PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, IMPLÍCITOS E EXPLÍCITOS..... | 42 |
| 3.1 | Princípio da Legalidade..... | 45 |
| 3.2 | Princípio da Impessoalidade..... | 47 |
| 3.3 | Princípio da Moralidade..... | 49 |
| 3.4 | Princípio da Publicidade..... | 52 |
| 3.5 | Princípio da Eficiência..... | 54 |
| 4 | GUARDA MUNICIPAL COMO AGENTE DE TRÂNSITO..... | 55 |
| 4.1 | Sistema Nacional de Trânsito..... | 60 |
| 4.2 | Órgãos e Entidades de Trânsito: Competências..... | 61 |
| 4.3 | Agentes da Autoridade de Trânsito..... | 63 |
| 5 | GUARDA MUNICIPAL E O ESTATUTO DO DESARMAMENTO..... | 64 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 70 |
| | REFERÊNCIAS..... | 72 |

1 INTRODUÇÃO

Sem, contudo pretender esgotar a matéria, o trabalho monográfico demonstrará a competência da guarda municipal, a luz da Constituição Federal, alguns aspectos na atribuição como agente de trânsito e o Estatuto do desarmamento.

Apresentando os posicionamentos dos autores acerca do assunto, discorrendo no que tange a segurança pública de uma forma geral apontando o encaixe desse órgão, o dever do estado, direito e responsabilidade de todos, os princípios norteadores da administração pública, guarda municipal como agente de trânsito e a previsão no Estatuto do desarmamento propriamente dito.

A competência da Guarda Municipal é um conjunto de prerrogativas da administração pública em face dos administrados, no âmbito municipal, para que o poder estatal cumpra seu papel de manter a segurança, a paz social e a ordem. Limitando-se assim na proteção dos direitos fundamentais do cidadão e a dignidade da pessoa humana, no que abarca a Constituição Federal.

Não obstante, essa competência exige-se, adequação a forma, finalidade e motivação e respeito aos princípios administrativos.

De forma sucinta, cabalmente será demonstrado nesta parte introdutória à importância da competência da Guarda Municipal.

Em um longo lapso temporal, as autoridades municipais se protegeram na Constituição Federal para justificar a própria omissão, há época, não tinha o que ser feito por força de um veto constitucional, lavar as mãos seria um imperativo legal, não uma negligência, conseqüentemente, só restaria aos prefeitos lamentar e transferir o problema para as outras esferas da Federação.

Interpretação da Constituição que favorecia os prefeitos, aliviando-os de mais esse fardo.

Útil aos prefeitos negligentes, mas nocivo aos interesses da sociedade.

A Constituição Federal em seu artigo 144 prisma que segurança pública é dever do Estado, sendo assim em sentido amplo, abarcando todos os entes da Federação, e responsabilidade de todos, também é de responsabilidade da prefeitura.

Em cada urbe há uma própria realidade, fruto de sua história, indissociável, obviamente, dos processos nacionais e regionais, sócio-políticos e econômico.

A função das Guardas Municipais não é apenas proteger o "patrimônio", não era necessário ter o único órgão municipal listado na Constituição Federal, e inclusive no capítulo que se trata da segurança pública Artigo 144, tal importância da Guarda Municipal, porque na visão turva para muitos "Guardas Municipais devem apenas tomar conta de patrimônio", o capítulo da segurança pública e o artigo 144 ainda carecem de regulamentação, mas como a Constituição Federal também baliza suas intenções, as leis que criam as Guardas estipulam competências e norteiam o interesse local.

Quem guarda, vigia quem vigia acaba por policiar, policiar é civilizar, ou seja, são palavras redundantes e que se completam entre si, quando o Guarda Municipal está caminhando por algum lugar público municipal, com sua presença visível (ostensiva) está fazendo policiamento ostensivo e preventivo, visto que policiar, vigiar, guardar, prevenir, antecipar-se ao crime ou ato lesivo ao bem comum é o ato de policiar.

Guardas Municipais, Polícias Militares, Polícias Civis e Polícia Federal, são agências do ESTADO para aplicação da lei e da Ordem, evidentemente que cada uma na sua esfera de competência legal.

Há conclusão de que a competência do Município em tema de interesse local será desvendada causticamente, na verdade, a Constituição não deu competência aos Estados para organizar os Municípios. Ela deu aos Municípios competências para se organizarem. E mais: esta afirmação, muito

clara, de que a organização municipal será "variável segundo as peculiaridades locais". O custo benefício de uma Guarda bem treinada é certeza de retorno e qualidade de vida aos munícipes.

O Município deve investir nas suas Guardas Municipais, valorizá-las profissionalmente, qualificá-las para que elas se tornem as agências de segurança pública do futuro, eficientes e respeitosas da legalidade, merecedoras da confiança popular, ágeis e transparentes, inteligentes e capazes de prevenir, geridas racionalmente e dotadas de mecanismos de diagnóstico planejamento avaliação e monitoramento.

A Guarda Municipal é um órgão Investido do poder de polícia discricionário para garantir a proteção dos bens, instalações municipais, o pleno exercício das atividades e serviços executados pelo Município, incolumidade das pessoas, apoio à comunidade, proteção às crianças, adolescentes e idosos, sejam de ordem social;

psicológica, pessoal ou patrimonial; com exercícios de prevenção nas vias públicas, defesa ambiental, logradouros públicos, apoio aos munícipes e colaboração com o Estado na segurança pública.

Não obstante, o trabalho demonstrara os principais aspectos sobre o tema, que é uma realidade de grande relevância para com a população de um modo geral.

2 Evolução Histórica

A guarda municipal foi o primeiro órgão a se destacar e a zelar pela segurança pública em geral, tanto do patrimônio quando de sua própria população. A Segurança Pública no Brasil, no final da época colonial, destacava-se as Guardas Municipais, sendo a única "força policial", Era

constituída pelos quadrilheiros, sendo a sua missão, a de investigar, perseguir, prender e entregar aos juízes completando o ciclo social.

Com o advindo Em 1808, da Família Real, veio com esta "a Guarda Real de Polícia", tendo em vista as peculiaridades do Brasil, essa Guarda teve que ser organizada, de acordo com a situação urgente.

No dia 10 de outubro de 1831, foi autorizado às Províncias criar um corpo de Guardas Municipais, as quais tinham a finalidade de manter a tranqüilidade pública e auxiliar a justiça de acordo com os efetivos necessários, sendo nesta data comemorado o dia Nacional do Guarda Municipal.

Menciona Regente Feijó em 1839:

Lembrarei ao Senado que, entre os poucos serviços que fiz em 1831 e 1832, ainda hoje dou muita importância à criação do Corpo de Guarda Municipal Permanente, fui tão feliz na organização que dei, acertei tanto nas escolhas dos oficiais, que até hoje é esse corpo o modelo da obediência e disciplina, e a quem se deve a paz e a tranqüilidade de que goza esta corte. (BRAGA, Carlos Alexandre. Guarda Municipal: manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais. Ed. Juarez de Oliveira. São Paulo: 1999).

A proposta de Feijó foi acolhida, e no dia 10 de outubro de 1831, através de Decreto Regencial, foi criado o Corpo de Guardas Municipais Permanentes do Rio de Janeiro. No mesmo documento as demais Províncias foram autorizadas a também criarem suas Guardas, através do Decreto Regencial de 10 de outubro de 1831, conforme prisma "in verbis":

“Os guardas policiais farão, nos municípios e freguesias, todo serviço de polícia e segurança e tomarão o nome de Guardas Municipais”. (DECRETO REGENCIAL de 10 de outubro de 1831)”.

Já em 1964, com o advento do regime militar, as Guardas Civis foram extintas pelos Decretos-Lei nº. 667, de 02/07/69, e nº. 1070, de 30/12/69 unificando-as com a Força Pública, originando-se então a atual Polícia Militar dos Estados.

Ocorreu desta forma a extinção das Guardas Civis, em 1969, e a transformação de seus integrantes em policiais militares, destruindo-se uma

filosofia de policiamento preventivo que deu certo, ainda nos dias de hoje, podem ser encontrada pessoas com 40 ou mais anos de idade, algumas até com título de Doutor por defesa de teses nas universidades, e mesmo oficiais superiores das Forças Armadas, que, naquela época cerca de 30 anos atrás, ainda eram crianças, desconhecendo a origem e a importância de uma polícia civil uniformizada, hierarquizada, disciplinada e de carreira única, todos começavam por baixo e subiam pelo trabalho e pelo estudo, preparada unicamente para o policiamento preventivo das ruas, do trânsito, das escolas, dos estádios, das repartições públicas, dos locais de lazer nos eventos e principalmente, com a formação para se identificar com o povo a necessidade, tendo uma especial simpatia pelas crianças.

Para recuperar o tempo perdido e a confiança de todos, as novas Guardas Civis Municipais têm um caminho árduo pela frente, até que sejam conhecidas pelo que fazem e, conseqüentemente, respeitadas pelos munícipes propriamente ditos.

A população ficou sem as Guardas Municipais e o Estado-membro passou a ter um braço armado eficaz, e permanente, junto à população.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, através do art. 144, em seu parágrafo 8º, as Guardas Municipais puderam ser recriadas, tendo por objetivo a proteção dos bens, serviços e instalações do Município e conforme dispuser a lei, sendo assim facultada aos municípios a sua criação, conforme as peculiaridades de cada urbe.

No momento em que os municípios deram início à criação das suas Guardas, outras instituições começaram a exercer pressão contrária às ações das Guardas.

Argumentos são os mais diversos, alegam que as Guardas Municipais foram criadas para proteger os bens das prefeituras, que segurança pública era exclusividade das polícias, e que a guarda municipal não tem poder de polícia.

Ainda, o pior, é que por total desconhecimento, ou por interesses particulares, muitos políticos ratificam essas opiniões, defendendo que os guardas nada mais deveriam ser que vigilantes municipais.

As Guardas Municipais não estão disputando investimento estadual, pelo contrario, ainda existe uma cultura entre os políticos que: investir em segurança pública é tão somente pagar combustível para órgãos estaduais, aluguel de prédios, consertos de viaturas, empréstimos de funcionários, principalmente em cidades pequenas, puxando para o município as funções de responsabilidade do Estado membro.

Quando os administradores locais, perceberem que investir em segurança pública é criar sua Guarda Municipal, treinada, aparelhada, com credibilidade e independência para fazer cumprir a lei, organizar e valorizar suas Secretárias de Ações Sociais, setor de migrantes, casas de recuperação, Albergues, casas de passagem e outros, cuidar da iluminação pública, terrenos baldios isto sim, é fazer a parte municipal com responsabilidade em Segurança Pública.

É com frustração que assistimos os executivos de prefeituras deixando órfãs suas Guardas Municipais, em prol de um discurso de parceria, onde recursos da cidade são direcionados aos órgãos estaduais deixando transparecer que é obrigação do município.

Cabe aos Estados membro fazer sua parte dotando seus órgãos de toda estrutura, liberando o município a auxiliar na preservação da ordem pública conforme depuser a lei.

Há pouco tempo atrás, os municípios não gozavam de autonomia plena, bastando lembrar que as capitais, estâncias hidrominerais e as cidades que estivessem em áreas consideradas de interesse nacional, não tinham prefeitos eleitos, mas nomeados pelo Presidente da República.

Ora, se antes em período marcado pela limitação à autonomia dos municípios, a Guarda podia agir sem limitação, hoje, com uma Constituição moderna, avançada, que elevou o Município a ente federativo e deu-lhe autêntica autonomia, conforme o contido nos artigos. 1º e 18, do Estatuto da República, não é possível imaginar retrocesso, dizendo que o Município somente pode criar Guardas para proteger seus prédios.

A interpretação histórica evolutiva mostra que no passado em que o clamor por segurança era menor que atualmente e, ainda assim, a Guarda trabalhava sem peias, hoje não é possível limitar sua atuação.

Assim, as Guardas Municipais, na atualidade vêm desenvolvendo várias atividades de acordo com as necessidades e peculiaridades de cada Município, a fim de atender os anseios das sociedades locais com isto, realizando serviços de comprovada eficiência e eficácia, o que tem acarretado um aumento substancial de criação de Guardas Municipais em todo o Brasil, tornando-as uma realidade irreversível.

2.1 Lei 10.115 de 15/09/1986 - Cria a Guarda Civil Metropolitana

É importante salientar no que tange a criação da Guarda municipal Metropolitana da cidade de São Paulo, eis que surge este órgão, por meio de um Decreto N°40.157/2000, promulgado por Jânio da Silva Quadros, que a época era o prefeito da capital do estado de São Paulo, publicada na secretaria do Governo Municipal, em 15 de Setembro de 1.986, e no diário oficial municipal em 16/09/1986, conforme abaixo descrita e textualmente, cominada com indicações de atos relacionados:

Após a criação desta lei, fica a Guarda Municipal com a competência de exercer o policiamento preventivo ostensivo e fardado, e fiscalização do trânsito, autorizado o uso de arma de fogo, incumbida em proteger e manter vigilância de seus munícipes, do patrimônio, bens, serviços e instalações.

Tendo também em seu regulamento, o princípio da hierarquia e disciplina, regulado por intermédio de decreto que deverá ser de competência do poder executivo deste ente da federação municipal.

O comando deste órgão será efetuado por livre nomeação feita pelo chefe do poder executivo municipal, sendo assim um cargo com nomeação em comissão, tendo desta forma seu nomeador a discricionariedade de livre nomeação e exoneração, conforme prisma os princípios norteadores da administração pública, e o próprio direito administrativo brasileiro, facultando-lhe ser empoçado do cargo, os próprios oficiais superiores das forças armadas quando os das forças auxiliares, como também pessoas civis.

As atividades realizadas pela guarda municipal serão realizadas tanto na administração pública direta quando indireta, e à custa deste órgão será

mantida por dotações orçamentárias próprias e suplementada quando houver necessidade para suprir eventuais gastos necessária a manutenção das questões de pessoal, logísticas e demais gastos que esteja envolvido o órgão em tela.

Devemos elucidar no que agasalha e tange a Carta Magna sobre a competência da guarda municipal, conforme será demonstrado no capítulo abaixo.

2.2 Guarda Municipal e a Carta Magna

A competência da guarda municipal na Constituição Federal de 1988 está agasalhada no artigo 144, § 8º, estando assim no rol da segurança pública, conforme citação abaixo firmada:

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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art.144,§ 8º).

Portanto, a carta magna faculta a criação desse órgão em face de cada município, conforme suas peculiaridades.

O órgão em tela é destinado a proteção de seus bens serviços e instalações conforme dispuser a lei, no âmbito de sua área de abrangência municipal.

Para que se entenda a verdadeira competência do órgão supramencionado, é necessário que se analise o significado deste parágrafo.

No que prisma a **proteção**, termo que advêm do latim “*protectio, de protegere*”, que significa amparar, está introduzido no texto constitucional de forma gramatical que se traduz pela tutela jurisdicional do poder estatal, consupedaneo nos **bens, serviços, instalações** no que alude o § 8º.

O termo em epígrafe alberga a segurança da sociedade, tanto da população fixa, quanto da flutuante, protegendo, resguardando, garantindo, a dignidade da pessoa humana, os direitos coletivos e individuais, sempre dentro da legalidade, desta forma servindo como molas propulsoras para garantia e manutenção da paz social.

Segundo Claudio Frederico de Carvalho (Bacharel em Direito, pela Universidade UTP, habilitações específicas em Direito Civil e Direito Penal. Pós-Graduado em Ciência Política e Desenvolvimento Estratégico, IMEC. Pós-Graduado em Direito Público, UniBrasil e Escola da Magistratura Federal do Paraná. Membro da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG-PR) XXX CEPE. Inspetor da Guarda Municipal de Curitiba, e Docente dos Cursos de Formação Técnico-Profissional para Guarda Municipal de Curitiba e Região Metropolitana – Disciplinas: Direito Penal, Termo Circunstanciado e Direito Constitucional. Conselheiro da Associação dos Servidores Públicos do Estado do Paraná. Conselheiro Municipal da Cultura da Paz - Prefeitura Municipal de Curitiba. Graduando em Gestão de Segurança Pública pela UniSul), a interpretação *ipsis litteris*, pode ser constatado que o constituinte ao inserir o termo **proteção**, considerou de maneira gramatical, traduzindo na tutela jurisdicional do Estado, para com os itens mencionados no texto constitucional, a que se refere o termo proteção.

Ressaltando que proteção, conforme o ordenamento jurídico, Segundo Ricardo Alves da Silva, deriva do Latim:

Latim *protectio, de protegere* (cobrir, amparar, abrigar), entende-se toda espécie de assistência ou auxílio, prestado às coisas ou às pessoas, a fim de que se resguardem contra males que lhe possam advir. (SILVA, De Plácido, Vocabulário Jurídico, 4ª ed. 1975, Volume III, ed. Forense SãoPaulo, p. 1249)

Já a essência do que expressa o termo **bens**, entende-se que abrange os bens materiais e imateriais, ou seja, tanto o patrimônio quanto a vida propriamente dita.

Não há como citar todos os bens existentes, mas para se ter um norte, os prédios públicos e particulares, veículos, livros, meio ambiente, e afins, são considerados bens.

Há necessidade de se ressaltar, que a vida é um bem, e é o maior juridicamente tutelado, sendo da forma incorpórea.

Claudio Frederico de Carvalho Salieta que a leitura de todo o texto constitucional, deve ser interpretada utilizando-se das técnicas jurídicas existentes, deste modo, quando o constituinte se refere ao termo **bens**, sendo este um conceito originário do Código Civil, trata-se de maneira ampla, abrangendo a vida e o corpo

das pessoas (bens corpóreos e incorpóreos), pois o maior bem do município são os seus munícipes.

Já é sabido que No Código Civil Brasileiro em seu art. 98, temos a descrição dos bens públicos do domínio nacional, sendo estes os que pertencem às pessoas jurídicas de direito público interno, excluindo com isso desta interpretação os bens particulares, seja qual for à pessoa a que pertença, é encontrado no artigo 99 do mesmo códex, a descrição dos bens públicos, sendo eles: os de uso comum do povo; os de uso especial; e os dominicais.

Em específico no que diz respeito aos bens dos municípios, encontramos na categoria de bens de *uso comum do povo*, rios, mares, estradas, ruas e praças.

No que concerne a bens de *uso especial*, edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração municipal, inclusive os de suas autarquias.

Quanto aos *bens dominicais*, são os que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Segundo o professor Leib Soibelman, ensina:

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

direito. (SOIBELMAN, Leib, Enciclopédia do Advogado, 5ª. ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1994).

Sendo assim entende-se, que bens é um conceito muito amplo, abarca uma gama ilimitada de tudo que expresse valores representativos para a vida humana, tanto corpóreos e incorpóreos.

Hely Lopes Meirelles define bens como:

O *conceito de bem* é amplo, abrangendo tudo aquilo que tenha valor econômico ou moral e seja suscetível de proteção jurídica. No âmbito local consideram-se *bens* ou *próprios municipais* todas as coisa corpóreas ou incorpóreas: imóveis, móveis e semoventes: créditos, débitos, direitos e ações que pertençam, a qualquer título, ao Município. (MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Municipal Brasileiro**, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1990, 221/222).

Não obstante, bens são tudo aquilo que tenha valor moral ou econômico na vida humana, suscetível de proteção jurídica.

A terminologia **serviços** abrange toda a prestação de serviços efetuados pelo poder público, em específico os municipais, tanto os prestados por este ente da federação diretamente, ou indiretamente, ou seja, suas autarquias, fundações e agregados, como também os particulares que preste serviços de caráter público, sendo este executando serviços típicos da administração pública, óbvio que sejam os serviços que a égide do mandamento jurídico admita delegação.

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

Ensina o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello:

A prestação de serviços pelo Poder Público é a atribuição primordial do governo, e até certo ponto, a sua própria razão de ser. O Estado na sua acepção ampla – União, Estado-membro e Município – não se justifica senão como entidade prestadora de serviços públicos aos indivíduos que compõem. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta, 2ª ed., São Paulo, Ed. RT, 1979).

Entende-se que a própria razão de ser do poder estatal, é a de prestar serviços a sociedade de um modo geral, sendo assim a atividade primordial da administração pública.

Hely Lopes Meirelles ensina:

A função governamental, e particularmente a administrativa, visa a assegurar a coexistência dos governados em sociedade, mantendo a paz externa e a concórdia interna, garantindo e fomentando a iniciativa particular, regulando a ordem econômica, promovendo a educação e o ensino, preservando a saúde pública, propiciando, enfim, o bem-estar social, através de obras e serviços necessários à coletividade (serviços públicos propriamente ditos) ou convenientes aos indivíduos (serviços de utilidade pública). (MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Municipal Brasileiro**, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1990, 253).

O poder público tem a obrigação de assegurar a coexistência da sociedade e garantindo o cumprimento dos serviços essenciais, saúde, educação, segurança pública, e demais definido na Constituição Federal de 1988.

As **instalações**, pode ser considerado de forma meramente gramatical, no que tange a vontade do constituinte, pode se dizer que abrange apenas o patrimônio propriamente dito.

Importante salientar que Claudio Frederico de Carvalho, Docente dos Cursos de Formação Técnico-Profissional para Guarda Municipal de Curitiba, entende que sobre **instalações**, considerando a sua interpretação gramatical derivada do verbo instalar, uma vez que não é uma terminologia jurídica, cabe lembrar que este item sim pode ser considerado sobre o aspecto meramente patrimonial, pois se refere ao ato ou efeito de instalar-se, desse modo, às edificações pertencentes ou sob a guarda do poder público municipal, podem

ser consideradas instalações públicas, trazendo com isso, *data vênia*, a pseudo interpretação de “Guarda Patrimonial”.

No texto normativo, no rol do artigo 144, §8, encontra-se o termo, ***conforme dispuser a lei***, subentende de necessidade de ser lei federal, pois essas leis tem as funções de complementar a Constituição Federal, entende Claudio Frederico de Carvalho que, quando o dispositivo constitucional menciona, ***conforme dispuser a lei***, pelo fato de ser a Constituição da República Federativa do Brasil que trata deste item, ela menciona implicitamente “Lei Federal”, sendo ainda, uma Lei Complementar, uma vez que tem por função completar as previsões legais.

Segundo Durval Ayrton Cavallari a função da lei Federal é:

Função promover a complementação das previsões constitucionais, que na maior parte das vezes não são auto-executáveis e devem ser aprovadas por maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional. (CAVALLARI, Durval Ayrton, Manual Prático de Direito Constitucional, São Paulo Ed. Iglu, 1998, p. 92).

Parte da mesma premissa, o professor Celso Ribeiro Bastos, também entende que a lei federal é norma integrativa da vontade constitucional, conforme cita abaixo:

Ela possui essa denominação em virtude da sua natureza de norma integrativa da vontade constitucional. Eis porque podemos afirmar que nesse caso a lei é complementar segundo um critério ontológico. É examinando o próprio ser da norma integradora e o papel por ela representado na composição dos comandos constitucionais, que vai ser possível cognominá-la de complementar (BASTOS, Celso Ribeiro, Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Ed Saraiva, 4ª ed. Ed Saraiva, 1981, p.162).

Segundo Benevides Fernandes Neto, Oficial da Polícia Militar em São José do Rio Preto/SP, Bacharel em Direito, Especialista em Segurança Pública pela PUC/RS e Pós-graduando em Direito Administrativo pelo Centro Universitário do Norte Paulista (UNORP), a Constituição Federal de 1988 delegou aos municípios a criação de guardas municipais, conforme previsão do § 8º do artigo 144 , in verbis: "Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens,

serviços e instalações, conforme dispuser a lei ", verifica-se, entretanto, que cresce a cada dia, nos mais diversos municípios do país, a elaboração de leis ordinárias, ou seja, infraconstitucionais, ampliando o campo de atribuições desses servidores públicos, contrapondo-se frontalmente com a Carta Magna , a qual estabelece que sua atribuição circunscreve-se à proteção de bens, serviços e instalações municipais, conforme a regulamentação que lhe dispuser a lei, dado que a matéria de Segurança Pública é de competência da União.

A Carta Constitucional do Estado de São Paulo, por sua vez, dispõe em seu artigo 147 que "Os Municípios poderão, por meio de lei municipal, constituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, obedecidos os preceitos da lei federal", remetendo, como dever do legislador, às considerações limitadoras constante da lei federal.

Isto posto, analisando-se as disposições constitucionais atinentes à espécie, constata-se que, hodiernamente, para o fim que se dispõe a presente análise articulada, muitas guardas municipais executam funções de policiamento e fiscalização de trânsito, desvirtuando-se de sua precípua destinação.

De todo o conteúdo analisado, entende-se que a vontade do constituinte em relação ao elaborar o § 8º do Artigo 144 da Constituição Federal foi direto e objetivo sendo esta norma auto-explicativa, devendo ter uma hermenêutica autêntica, utilizando de métodos gramaticais, teleológicos, lógicos, progressivos e sociológicos, objetivando uma hermenêutica declaratória, pelos operadores do direito, até que venha a ser publicada uma Lei Complementar, vindo por termo a esta incógnita, aventada no mundo jurídico.

José Cretella Júnior prisma:

O problema da segurança, quer do Estado, quer do indivíduo, inscreve-se com um dos temas fundamentais do Direito para o autor, o fundamento básico para o natural desenvolvimento do ser humano se circunscreve ao asseguramento da segurança do Estado, das pessoas e dos bens, havendo então a necessidade de uma força organizada que protege a sociedade, livrando-a da vis inquietativa que a perturba , definição a que se relaciona o termo Polícia. (CRETELLA JÚNIOR, J. Comentários à Constituição Brasileira de 1998. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993).

Benevides Fernandes Neto, Oficial da Polícia Militar em São José do Rio Preto/SP diz que o problema da segurança pública, sob a ótica constitucional, variou em maior e menor grau dentro das preocupações do legislador constituinte, ora sendo totalmente silente, ora abarcando por completo o tema. Assim, faz-se necessário verificarmos, um a um, quais os desígnios que animaram nossos legisladores ao longo do tempo.

Bem como os constituintes, que se recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal.

Por consequência, segundo Ricardo Alves da Silva, os Municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública, como também, o campo de atuação cinge-se, tão somente, à colaboração com os Estados e à possibilidade de constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Hely Lopes Meirelles ensina que:

Os serviços de segurança urbana desempenhados pelos nossos Municípios têm-se restringido à guarda de seus edifícios, à prevenção contra incêndios e à extinção de animais nocivos, através da implantação permanente de uma guarda municipal, a qual se destina ao "policiamento administrativo da cidade, especialmente dos parques e jardins, dos edifícios públicos e museus, onde a ação dos depredadores do patrimônio público se mostra mais danosa. (MEIRELLES, H.L. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000).

Salienta o autor, que as guardas municipais devem apenas ficar adstrita em sua competência, ao atributo de apenas zelar e vigiar os patrimônios públicos, de forma permanente, com ênfase de prevenção a eventual depredações por vândalos, mostrando assim um órgão "engessado", e em desacordo com a hermenêutica da Carta Magna.

Há grande discussão sobre a competência do órgão em tela, alguns entendem que Guarda Municipal deve apenas efetuar serviços específicos em

vigiar prédios públicos, outros frisam sobre um órgão que realmente auxiliam no policiamento preventivo ostensivo.

Hely Lopes Meirelles frisa ainda que:

A guarda municipal, ou que nome tenha, é apenas um corpo de vigilantes adestrados e armados para a proteção do patrimônio público e maior segurança aos municípios, sem qualquer incumbência de manutenção de ordem pública ou de polícia judiciária. ((MEIRELLES, H.L. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 382).

Benevides Fernandes Neto alude que desde a promulgação da Constituição Federal, entretanto, muito se tem discutido acerca do correto alcance daquela norma constitucional, frisa ainda de apesar de apresentar com uma clareza inoidável a taxativa enumeração de atribuições inerentes às Guardas Municipais, muitos administradores públicos têm ampliado, por meio de normas infraconstitucionais, o campo de atribuições dessas instituições, colocando-as em conflito com a norma maior.

Benevides entende que inúmeros municípios criam legislações municipais, em tese inconstitucionais, que ampliam e delegando competências de policias à Guarda Municipal, como também, de o rol da segurança pública ser taxativo, no entender do autor, o órgão em discussão não tem competência do caput do artigo 144, da Constituição Federal de 1988.

José Afonso da Silva reforça a idéia de que:

Ao poder público municipal não foi dada nenhuma responsabilidade pela manutenção da segurança pública, sendo que o caput do artigo 144 estabelece, assim como para todas demais pessoas físicas e jurídicas, a obrigação de colaboração com os órgãos públicos responsáveis pela preservação da ordem pública e a incolumidade física e patrimonial, além da facultas em criar órgãos municipais destinados a proteção de seus bens, serviços e instalações. (SILVA, J.A. Curso de Direito Constitucional Positivo. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002).

Na mesma corrente de interpretação do texto normativo, tanto Silva como Benevides entendem que não foi dado nenhuma atribuição às Guardas, em ter responsabilidade na manutenção da segurança pública propriamente dita.

É de grande importância enfatizar que sobre a questão em epígrafe, no que tange a hermenêutica do texto constitucional pertinente, tramita no Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional de número 534, de 02 de maio do ano de 2002, sendo matéria sujeita a normas especiais, e de autoria do Senador Federal ROMEU TUMA, integrante do Partido de Frente Liberal do estado de São Paulo, a seguinte proposta objetiva alterar o artigo 144, § 8, da Constituição Federal de 1988, que frisa sobre o tema aludido.

O artigo supramencionado dispõe sobre as competências da guarda municipal e autorizaria também a criação da guarda nacional, alterando a Constituição Federal de 1988.

A **Indexação**, Alteração, Constituição Federal, Segurança Pública, autorização, Municípios, criação, Guarda Municipal, proteção, população, bens, serviços. Competência, União Federal, criação, organização, Guarda Nacional, proteção, bens, serviço, instalações, Poder Público.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional.

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

Art.144

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal.

Art. 2º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 10:

Art.144

§ 10. Compete à União criar, organizar e manter a guarda nacional, com atribuição, além de outras que a lei estabelecer, de proteger seus bens, serviços e instalações. (<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/451693.pdf>. Acesso em: 05 out. 2009).

Passando assim a pacificar a discussão da competência da guarda municipal, a emenda passará a sanar as dúvidas, visto que fica claro no texto constitucional de as guardas municipais serem destinadas à **proteção de suas populações**, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser a lei federal.

Deixando aclarado que este órgão tem a competência de efetuar policiamento ostensivo preventivo e fardado, funcionando como uma “polícia municipal”.

Necessariamente deve ser esboçado sobre o que tange a segurança pública em sentido amplo, conforme descrito no item que segue a pesquisa.

2.3 Guarda Municipal e a Segurança Pública

Segurança pública propriamente dita significa dizer que é a proteção e repressão a condutas e atos ilícitos, cometido pelos seres humanos, sendo executada por órgãos do poder público, seja de forma preventiva ou repressiva.

Ao enfoque desse tema, abrange tanto a administração pública direta e indireta, como também abarca a sociedade num todo de uma nação, repelindo as situações fáticas ou de riscos que presumem-se ou que já estão descritos e regulados em todo o arcabouço do ordenamento jurídico, sendo este o norteador das condutas e relações em sociedade.

Nesse sentido, a segurança pública é a garantia e a mola propulsora, para que traga harmonia aos seres vivos, abrangendo todas as situações fáticas e jurídicas, não há como esgotar o assunto, mas parte da premissa para que se elucide o assunto de que agasalha o meio ambiente, trânsito, vida, serviços, bens e afins.

Especificamente no que alberga a discussão do tema esboçado, a Guarda Municipal é um órgão Investido do poder de polícia discricionário, para garantir a proteção dos bens, instalações municipais, o pleno exercício das atividades e serviços executados pelo Município, incolumidade das pessoas, dignidade da pessoa humana, como também apoio à comunidade, proteção às crianças, adolescentes e idosos, sejam de ordem social, psicológica, pessoal ou patrimonial, com exercícios de prevenção nas vias públicas, defesa ambiental, logradouros públicos, apoio aos munícipes e colaboração com o Estado na segurança pública que rege em nosso país.

Os municípios têm autonomia, com a capacidade conferida a certos entes, com autorização constitucional para legislarem sobre negócios seus, por meio de autoridades próprias.

A Carta magna lhe atribui esse suporte caracterizador em seu artigo 29, que estabelece que o Município "reger-se-á por lei orgânica", uma espécie de "Constituição municipal", o que indica, por si, a sua autonomia, mas ainda acrescenta a previsão de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, sendo autoridades próprias, escolhidos em eleições diretas com previsão no artigo 29, I e II, de competências próprias, tais como "legislar sobre assuntos de interesse local", "suplementar a legislação federal e estadual no que couber", importante salientar o artigo 30 e seus incisos, o que caracteriza os negócios seus, sobre tais negócios disporá a Câmara dos Vereadores em legislação própria.

Em se falar do Estado, este é uma decorrência da sociedade, que tem função de manter a ordem e o direito, por isso que se permite ao Estado "ente" o uso da força com poderes especiais, pois é este Estado que possui o monopólio do uso da força.

O Estado tem a competência para decidir quem tem razão com base nas leis existentes, leis de âmbitos federal, estadual e municipal.

O texto constitucional não se limita a determinar forma, mas também traz balizas para o seu conteúdo, o Brasil é um Estado democrático de direito, o titular do direito é o povo, desta forma os poderes especiais só podem ser usados nos limites dados pela constituição e pela lei.

Gritantemente ocorrem interpretações e pensamentos diferentes, não se consegue dosar se é por interesses ou vaidades.

A guarda municipal no rol da segurança pública faz brotar doutrinas que, muitas vezes, distorcem totalmente o princípio da intenção do constituinte e de sua legalidade, muitos imaginam Guardas municipais exclusivamente na proteção do patrimônio público, uma espécie de vigilantes concursados e uniformizados.

Essa idéia poderá trazer quem reitera não caber à Guarda Municipal tal ou qual tipo de policiamento preventivo, que seria da responsabilidade de uma polícia ou de outra esse tipo de ação policial cabe sim à Guarda Municipal, que por vezes tem grande capacidade de presença e mobilidade no território do

município capaz de prestar serviços relevantes, merecedor do apoio da comunidade.

Ao se falar em combate à criminalidade, significa dizer que esta função não é exclusiva ou privativa de nenhum órgão, mas de todo cidadão que, nesse particular, é detentor de fração do poder de polícia, o combate ao crime é também da competência das Guardas Municipais, pois trata-se de segurança pública.

Observa-se que em um caso concreto se um Agente se omitir, será responsável por omissão, nesse particular, a atividade da Guarda Municipal concorre com outras polícias, prevenindo e reprimindo o crime, pois se trata de um assunto de gigantesca relevância.

É de peculiar interesse do Município a proteção de pessoas, de bens, de serviços e de instalações, no âmbito local, porque tais providências se inscrevem no campo de segurança pública e da própria defesa do Estado, pois quem defenda “a parte” defende “o todo”.

São considerados bens públicos do Município as ruas, praças e logradouros, tendo a Guarda Municipal o dever de proteger tais bens, na hipótese de algum malfeitor atuar nas ruas do Município, pode o Guarda Municipal em todos os meios que dispuser coibir a atividade criminosa.

Prisma a Constituição Federal no caput do artigo 5º a expressão “SEGURANÇA”, esculpida no preâmbulo da “Lei maior”, tem o sentido de tornar as pessoas e os bens livres de perigos e de riscos, com o afastamento de todo o mal que perturbe a integridade física e psíquica das pessoas.

Segurança é um estado de espírito no qual o cidadão consiga estar de bem com a vida e com ele mesmo e tal estado de espírito não tem fronteiras políticas ou administrativas propriamente ditas.

É também de interesse local a segurança, este assunto está pacificado no artigo 30, inciso I e V, da mesma Carta Maior, que reza que o Município compete legislar sobre assuntos de interesse local, além de organizar os serviços públicos que sejam de interesse da cidade diga-se de passagem, interesses locais, Saúde, Educação e Segurança, que são de notório interesse público.

Há uma grande importância em se falar do Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, que em 1993 propuseram uma revisão constitucional, firmando que as Guardas Municipais deveriam sair do parágrafo 8º do artigo 144, os comandantes rechaçaram as Guardas Municipais, propondo sua retirada do capítulo referente à Segurança Pública, na Constituição, mandando-as para o capítulo “Dos Municípios”, dizendo que a finalidade dessas Guardas não é de “serviço policial” e que, assim, elas deveriam sair da Segurança Pública, para não ensejar “interpretações tendentes à municipalização dos serviços policiais”.

Nota-se que, se comandantes Militares fazem um documento de tal ordem, enviando-o aos congressistas, qual seria o homem comum, prefeito ou vereador, desta ou daquela cidade, que iria se opor a isto, se até “doutores” já não se lembram do passado onde haviam fortes Guardas Civis Municipais, exemplo São Paulo, que prestava um serviço de policiamento quase perfeito para a coletividade, e que foi extinta pela ditadura, em 1969, fundindo-se com a força pública.

Se no passado em que o clamor por segurança era menor que atualmente e, ainda assim, a Guarda trabalhava sem peias, hoje não é possível limitar sua atuação.

O Guarda Municipal é um agente do Poder Público, legalmente investido no cargo devidamente treinado para as missões de sua competência, possuindo atribuição policial.

Por intermédio do Poder de Polícia do Estado-Administração, pode dispor dos meios coercitivos necessários para impor, manter ou restaurar a ordem pública.

O exercício do poder de polícia é condicionado á preexistência de autorização legal, explícita ou implícita, que outorgue a determinado órgão ou agente administrativo a faculdade de agir, não podendo, no entanto, ferir as liberdades públicas, ou seja, as faculdades de autodeterminação, individuais e coletivas, declaradas, reconhecidas e garantidas pelo Estado demarcado pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados pela Constituição da República.

É admitido o exercício do Poder de Polícia, restringindo a liberdade individual, quando houver, no fato concreto, interesse público de assegurar a

ordem social, porém, conciliado com os direitos fundamentais do indivíduo assegurado pela Constituição é a manifestação da supremacia dos interesses da sociedade.

O Município deve ingressar e assumir um papel ativo e dinâmico no campo da segurança pública e direitos humanos, torna-se imprescindível que implemente todas as medidas necessárias à construção de uma identidade institucional às atuais Guardas Municipais.

O que se percebe quando se analisam as resistências ao reconhecimento das Guardas Municipais como instituição policial municipal, vamos encontrar discursos das mesmas pessoas, que não querem abrir mão das “prerrogativas”, entende-se por privilégios, em detrimento do bem estar da coletividade e em socorro a um estado quase caótico.

De forma favorável a essa tese existe exemplos gritantes de sucesso do modelo das polícias municipais, melhor representado nos Estados Unidos da América, onde as existem cerca de 1.600 (um mil e seiscentos) agências policiais federais e autônomas, 12.300 (doze mil e trezentos) departamentos de polícia municipal, e no Canadá as Policias Municipais são exemplo para o mundo, em diversos países de primeiro mundo esse segmento é realidade.

É um paradoxo, um contra-senso quase tragicômico visto que se municipaliza o transporte, a saúde, a educação, mas a segurança pública se luta ainda para ser federalizada e estatizada e ainda conta com apoios de grupos favorecidos para impedir o avanço do interesse local que detém suas próprias peculiaridades.

São os prefeitos, vereadores e secretários municipais quem sofrem diretamente as cobranças do povo, simplesmente porque eles estão diretamente ligados à população das cidades.

Também, o fator que quantifica a eficiência da segurança pública é o da acessibilidade, a empatia e confiança recíproca entre agentes de segurança pública com a sociedade civil, integração de órgãos policiais em uma convivência pacífica com benefícios para o município é um caminho sem volta.

A Constituição Federal, não concede a exclusividade, a atuação policial ostensiva para a preservação da ordem pública.

Se o constituinte quisesse delegar essa função com exclusividade para a Polícia Militar, o faria como o fez, no inciso quarto do parágrafo primeiro do artigo 144.

A Guarda Municipal tem atribuições com base na carta magna como nos princípios legais conforme diretrizes Ministério da Justiça, e Secretaria Nacional de Segurança Pública.

São atribuições deste órgão que faz parte da segurança pública:

a) Controlar e fiscalizar o trânsito, de acordo com a Lei nº. 9.503, de 23/09/1997 (Código de Trânsito Brasileiro);

b) Interagir com os agentes de proteção Ambientais, protegendo o meio ambiente, bem de uso comum do povo, patrimônio público municipal natural, por força do art. 225 da Constituição Federal;

c) Poder de Polícia no âmbito municipal apoiando os demais agentes públicos municipais e fazer cessar, quando no exercício da segurança pública, atividades que prejudiquem o bem estar da comunidade local;

d) Exercitar sua ação de presença, prevenindo condutas, bem como:

1) prender quem seja encontrado em flagrante delito, nos termos dos artigos 301 a 303 do Código de Processo Penal, fundado no inciso LXI do art. 5º, da Constituição Federal;

2) agir em legítima defesa de direito seu ou de outrem, mormente em defesa dos direitos assegurados pela Constituição Federal, ressaltando-se os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, todos insertos no "caput" do art. 5º da CF;

e) Apoiar as atividades de socorro e proteção às vítimas de calamidades públicas, participando das atividades de Defesa Civil;

f) Garantir o funcionamento dos serviços públicos de responsabilidade do Município;

g) Exercer a vigilância sobre os próprios municipais, parques, jardins, escolas, teatros, museus, bibliotecas, cemitérios, mercados, feiras-livres, no sentido de: a) protegê-los dos crimes contra o patrimônio; b) orientar o público quanto ao uso e funcionamento do patrimônio público sob sua guarda;

h) Desempenhar missões eminentemente preventivas, zelando pelo respeito à Constituição às Leis e à proteção do patrimônio público municipal;

i) Prevenir as infrações penais;

j) Apoiar os agentes municipais a fazer cessar, quando no exercício do poder de polícia administrativa as atividades que violem as normas de saúde, sossego, higiene, funcionalidade, estética, moralidade e outras de interesse da coletividade;

k) Praticar segurança em eventos;

l) Praticar segurança de autoridades municipais;

m) Prestar pronto-socorrismo;

n) Garantir a proteção aos serviços de transporte coletivo e terminais viários;

o) desenvolver trabalhos preventivos e de orientação à comunidade local quanto ao uso dos serviços públicos e procedimentos para melhoria da segurança pública local;

p) prevenir a ocorrência, internamente, de qualquer ilícito penal; controlar o fluxo de pessoas e veículos em estabelecimentos públicos ou áreas públicas municipais;

q) 17- Prevenir sinistros, atos de vandalismo e danos ao patrimônio;

r) Apoiar as ações preventivas – educativas: prevenção à violência, uso de drogas, ECA, trânsito, etc.

- s) Proteger funcionários públicos no exercício de sua função;
- t) Prevenir a ocorrência, interna e externamente de qualquer infração penal;
- u) Organizar o público em áreas de atendimento ao público ou congêneres;
- v) Prestar assistências diversas;
- w) Reprimir ações anti-sociais e que vão de encontro às normas municipais para utilização daquele patrimônio público; participar das ações de Polícia Comunitária desenvolvidas pelas Polícias locais; participar, em conjunto com as Polícias locais, de ações de preservação da ordem pública, sempre que solicitado; realizar a fiscalização e o controle viário do trânsito das vias municipais.
- x) Prevenir sinistros, atos de vandalismo e danos ao patrimônio;
- y) Exercitar sua função ostensiva, por meio de condutas, tais como: prender quem seja encontrado em flagrante delito, nos exatos termos dos artigos 301 a 303 do código de Processo Penal, fundado no inciso LXI, do artigo 5º da Constituição Federal;
- z) Colaborar com as ações preventivas de segurança pública; Agir em legítima defesa de direito seu, ou de outrem, mormente em defesa dos direitos assegurados pela Constituição Federal, ressaltando-se os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, todos insertos no Caput do art. 5º da CF/88.

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

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

Influenciadas por políticas públicas dentro das instituições de Segurança Pública mostra-se de maneira clara nas Guardas Municipais do Brasil, onde os seus comandantes, na grande maioria são provenientes do quadro de Oficiais da reserva remunerada das Polícias Militares.

Conseqüentemente trazendo conceitos e princípios da caserna, acarretam conflitos com a instituição, sendo esta, de caráter eminentemente civil, afetando várias esferas de desenvolvimento das Guardas Municipais, inclusive incorporando estatutos e normas, não condizentes com a verdadeira atuação.

Há também em se falar que inconscientemente existem premissas e tendências subjetivas dos comandantes, sendo esta a bagagem intransferível que se traz de uma para outra instituição.

Na esfera de atuação das Guardas Municipais, existe um leque incomensurável de atribuições que estas corporações podem desenvolver na sua municipalidade, desde que os seus governantes estejam cientes e capacitados para que, de acordo com o seu plano de governo, proponham políticas públicas realmente viáveis, não criando fatos e mitos.

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

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

A expectativa de contribuir com a redução da falta de segurança que existe nos municípios, aproveitando os recursos humanos e financeiros locais,

espera-se estar proporcionando, na realidade, uma argumentação significativa, quanto à otimização da prestação de serviço das Guardas Municipais.

A discussão entre os operadores do direito, que não admitem a função institucional da Guarda municipal na segurança pública em virtude das restritas e errôneas interpretações, acaba, por conseguinte, contribuindo indiretamente para com objetivos escusos transferindo desta forma a parcela de culpa pela insegurança local, a escalões superiores, negando a parcela de responsabilidade dos dirigentes municipais na área de segurança pública, motivando o uso da insegurança dos municípios como plataforma política, beneficiando a manutenção do “status quo” de alguns, em detrimento do índice alarmante da falta de segurança generalizada, ou seja, fazendo com que seja a lei da oferta e da procura, quanto mais escasso e procurado o produto, mais caro será, de modo que acaba por incentivar a ampliação do serviço paralelo de segurança, sendo uma atividade eminentemente de natureza privada, com fins lucrativos, permitindo com que ocorra o crescimento da criminalidade, relacionado à sensação de impunidade do Estado, para com o infrator.

A segurança pública é dever do estado e direito e responsabilidade de todos, dessa forma contribuindo ao desenvolvimento de um país, garantindo a manutenção da paz social.

2.4 Guarda Municipal dever do Estado

Em se falar do Estado ou poder estatal, entende-se que o poder é uno, dividido apenas em funções do estado, sendo o poder legislativo, executivo e judiciário, sendo estes, sem que haja hierarquia entre si, há apenas uma harmonia, tendo assim suas atribuições típicas e atípicas.

A constituição federal fica no topo da pirâmide normativa, onde as demais normas infraconstitucionais encontram-se fundamentos de validade, é a vontade do povo que reflete no texto constitucional, por intermédio de seus representantes, sendo estes, que fazem parte do poder estatal.

A Carta magna prisma em seu artigo 144 que a segurança pública é dever do Estado, sendo assim abrangendo todos os entes da federação, e responsabilidade de todos, portanto, também é responsabilidade da prefeitura.

Em Cada urbe há uma própria realidade, fruto de sua história, indissociável, claro, dos processos nacionais e regionais, sócio-políticos e econômicos.

Uma releitura mais acurada no artigo em tela, os municípios perceberam que o "estado" a que se refere este artigo constitucional, é o Estado Poder Público, ou seja, o Estado Administração, portanto, aumenta a responsabilidade local dos seus governantes.

O Guarda Municipal é um Agente de segurança pública do Estado com função policial, por isso usa algema, bastão e arma.

Sua missão está agasalhada na Constituição para garantir a soberania do Estado na defesa do próprio Estado e das instituições democráticas, para tal, exerce funções relativas à segurança urbana municipal, investido do Poder de Polícia, como agente do Estado com a função de fiscalizar e aplicar a lei e, para o sucesso de sua atividade, não devemos confundir Policia "Órgão" com Poder de Policia, Policia é a Instituição essa não tem nem poderia deter o poder, já Poder de Policia é as competências emanadas pela União, Estados, Municípios e distrito Federal.

Ao ser analisado o artigo 301 do Código de Processo Penal e do artigo 1º da Lei 6.368/76, Lei antitóxicos, qualquer do povo poderá e as autoridades e seus agentes **deverão** prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

No que alude o artigo 1º da Lei 6.368/76, elenca que é dever de toda pessoa física ou jurídica colaborar na prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica.

Frisa o Código de Processo Penal que quem conduz o preso até a Delegacia de Policia é a pessoa, autoridade ou não que deu voz de prisão ao agente do fato criminoso.

A hermenêutica do dispositivo constitucional referente a Guardas Municipais, segundo Excelentíssimo Juiz de Direito Antonio Jeová da Silva Santos, "Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à

proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”, que sejam feitas interpretações restritas, gramatical e literal do dispositivo constitucional precitado, tem-se que as Guardas Municipais podem exercer proteção à pessoa, desde que a incolumidade pública esteja sendo vulnerada por atos de terceiros.

Sendo assim, tendo o poder de gerir tudo o que diga respeito à cidade previsto nos artigos 29, 30, 31 e 182, da carta magna, por ser possuidor de autonomia, manifestada através da autonomia política, financeira, administrativa e legislativa.

Dentre os bens públicos, que se classificam em bens de uso comum, bens especiais e bens dominicais, estão compreendidos as ruas, praças logradouros e até o meio ambiente com base no artigo 225, do texto normativo, são considerados bens de uso comum.

Portanto, circunstancialmente e diante de um delito, tem o dever de colaborar com a polícia estadual ou federal, prevenindo a incidência de delitos.

O entendimento do texto constitucional deve estar afinado com o melhor resultado social que seja produzido pela lei e que menor atrito social produza, é o ser humano o destinatário de qualquer norma jurídica e nenhuma norma deve ser interpretada isoladamente propriamente dita.

Primeiramente, há de ser observado o sistema em que o dispositivo esta introduzido, por isso mesmo, as opiniões de pessoas formadoras de opinião contra atividades mais abrangentes das Guardas Civis Municipais encerra equívoco que se é lamentado que busquem o caminho fácil da interpretação gramatical e não se preocupam com todo o sistema, e os princípios constitucionais que é a base do ordenamento jurídico.

É notório que na previsão constitucional os municípios podem legislar sobre assuntos de interesses locais e até zelar pela guarda da Constituição, das leis das instituições democráticas.

Em se efetuar a leitura no parágrafo 8º, do artigo 144, da Carta Magna Brasileira, a palavra “PODERÁ”, foi ali disposta por que naquela época, ou seja, em 1988, neste período, observa-se que nem todos os Municípios tinham sob suas responsabilidades, Corpos de Força Policial, porém, contudo, todos os Estados-Membros, o Distrito Federal e a União tinham Corpos de Forças Policiais, inclusive houve uma readequação de algumas delas, redistribuição e

troca de Ministérios, por exemplo, a Polícia Ferroviária Federal e a Rodoviária Federal pertenciam ao Ministério dos Transportes e com o advento da constituição passaram ao comando do Ministério da Justiça.

No rol que elenca a segurança pública pela constituição, o termo “DEVERÃO” foi assim destinado a esses entes federativos, obvio salientar que se os Municípios, todos eles no advento da carta magna fossem detentores de Guardas Civis Municipais, o termo seria “DEVERÁ” e não “PODERÁ” e conseqüentemente não teríamos tantas “interpretações e divergência” em volta desse assunto, que acaba por prejudicar a segurança pública de um modo geral.

A União, os Estados-membros e os Municípios, em comum, devem preservar os bens e a incolumidade física das pessoas, de forma organizada e sem concorrência, sob pena de vermos os criminosos se organizarem e se tornarem cada dia mais fortes, enquanto as autoridades se degladiam.

Observa-se de forma cristalina que a exclusividade a organismos policiais, no rol da segurança pública, o fez no inciso IV do artigo 144, ao atribuir a Policia Federal, COM EXCLUSIVIDADE, as funções de policia judiciária da União.

Professor Doutor Hely Lopes Meirelles ensina que, “o policiamento preventivo e a proteção a pessoas e bens é atribuição comum a todas as entidades, nos limites de sua competência institucional” (DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO, Ed. RT, 1981, pág. 375).

Nota-se que aquela época não estávamos num Estado Democrático de Direito, os Estados membros e os Municípios não tinham autonomia, concluímos que as Guardas Civis Municipais são detentoras de “Poder de Policia”, em relação aos bens, serviços e instalações, do mesmo modo para acompanhar e manter a segurança, a integridade física e a continuidade e execução do ato administrativo, no âmbito dos respectivos Municípios e também efetuar prisão em flagrante delito, sem medo de errar e sem sombras de dúvidas.

Guardas Civis Municipais são Forças Policiais, destinadas a proteção dos bens, das instalações e dos serviços Municipais, e acima de tudo destinadas à proteção de seu povo, razão de ser dos Municípios.

Na execução de suas respectivas atribuições, o Policial, militar, civil ou Guarda Municipal, ou Policial Federal, quando atendem uma ocorrência, o fazem exclusivamente em nome do Estado, por isso têm a força coercitiva do Poder Público.

Parte da premissa de que todo servidor público tem poder de polícia para ser exercitado dentro da sua área de competência, não existe dois poder de polícia dentro do mesmo Estado.

Guarda municipal tem poder de polícia, pois atua em nome do Estado, Poder Público, segundo porque poder de polícia não dá para fracionar, diminuir ou aumentar.

O professor Dalmo Dallari, da USP, em seu livro "A Polícia à Luz do Direito", critica a idéia errônea dos que acham que "tudo que é federal é superior ao estadual, assim como o estadual e sempre superior ao municipal. Isso é essencialmente errado, porque na organização federativa não há hierarquia", tendo a constituição federal determinado o âmbito de abrangência de cada ente federado.

Cinge que, a Guarda Municipal, inserida no capítulo da Segurança Pública, como órgão do Poder Público na esfera municipal, tem o dever de, também, zelar pela Segurança Pública do Município e por consequência, do cidadão, tomando as medidas ao seu alcance e competência visando à preservação da ordem pública, e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, contribuindo para com as garantias dos preceitos fundamentais.

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

É relevante ressaltar, que por inúmeras vezes, em virtude da ausência de políticas de segurança municipais, integradas às demais ações dos organismos de segurança estadual e federal, surgem, em determinadas regiões, crises que acabam tomando proporções assustadoras, o que é notoriamente claro, na urbe do Rio de Janeiro que, há alguns anos, vem sendo veiculada na mídia nacional e internacional como a cidade tomada pelo crime, onde a população acabou tornando-se refém do criminoso em suas próprias residências, chegando a um ponto crítico de insegurança de toda sociedade.

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

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

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

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

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

Portanto a guarda municipal, claramente demonstra que é dever do estado, agindo na forma da égide do mandamento jurídico, como também é direito e responsabilidade de todos, pois este órgão está inserido no rol de segurança pública.

2.5 Guarda Municipal direito e responsabilidade de todos

Guarda municipal é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é o órgão que está diretamente ligado com a população, cada vez mais interado sobre o que tange a sociedade local, uma guarda que enaltece a segurança pública, buscando não somente alcançar a qualidade total do serviço, e sim a excelência deste, conseqüentemente a total satisfação do público interno e externo.

A Segurança Pública é um Direito Constitucional do Cidadão, pela qual, a incolumidade pessoal, e dos seus, bem como do seu patrimônio deve ser assegurado, pelo Poder Público, não importando se o serviço provém da esfera municipal, estadual ou federal.

No que tange às palavras “bens, serviços e instalações”, que as Guardas Municipais, por força da Constituição Federal devem proteger, qualquer profissional do Direito, que se pretenda ético, deveria buscar-lhes o significado jurídico dentro do Código Civil Brasileiro, principalmente nos artigos 98 a 103, onde encontra-se a divisão dos bens públicos, os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças, os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias, os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Contudo, o interesse que mais convenha à comunidade local, mesmo porque ninguém mora fora do Município, as ruas, praças, estradas, terrenos, edifícios e estabelecimentos municipais, e tudo o mais que aí houver, podem e devem ser objeto de proteção pelas Guardas Municipais.

Conseqüentemente, atuando com base na lei, em nome do poder público e a serviço da coletividade, no interesse dos munícipes, as Guardas acham se ao abrigo da Constituição.

Uma polícia mais próxima da comunidade, armada ou não, e que tenha credibilidade junto à população, características que como base do desenvolvimento das guardas municipais, como uma boa arma no combate à violência.

O pesquisador Jean-François Deluchey, especialista em segurança pública no Brasil da Universidade Sorbonne, na França, diz que a guarda municipal pode ser o exemplo para um projeto de reformulação total das polícias brasileiras e frisa:

A guarda municipal poderia até ser um modelo para a polícia que queremos para o Brasil. Porque é uma polícia nova, porque é possível ensinar, de maneira completamente diferente do que se

ensinou nas polícias estaduais nos últimos 20 anos, afirma o pesquisador.

E também os quadros da guarda municipal poderiam ser formados por pessoas realmente envolvidas em questões de direitos humanos e na busca dos verdadeiros suspeitos, e não na repressão em todos os cantos.

(http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2004/08/040727_v_guardamunicipalcs.shtml) acesso em 3 de abril de 2010.

Segundo Claudio Beato, do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, de Belo Horizonte "Os municípios devem trabalhar também em questões ligadas à criminalidade, porque eles possuem mecanismos de prevenção, conhecem bem a cidade e conhecem as ferramentas de atuação".

Fiona McCaulay, pesquisadora do Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford, na Inglaterra, diz que a credibilidade na polícia e o apoio da população são fundamentais, e que:

Há muitos experimentos com policiamento comunitário e tudo mostra que, se você tem cooperação da população local, aí você pode começar a prender os traficantes e começar a reduzir a violência social.

Mas, se a polícia é muito distante e só entra na favela com armas, fazendo blitz, como você vai construir uma relação permanente com blitz? Não é possível. Eles se retiram e, na manhã seguinte, os moradores ainda são vítimas dos traficantes.

O que eu acho interessante hoje em dia no Brasil é que algumas cidades estão experimentando a possibilidade da guarda municipal. Porque esta polícia não tem a fama de repressão. Eles são uma força policial muito mais preventiva, muita mais próxima à comunidade, muito menos ameaçadora.

(http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2004/08/040727_v_guardamunicipalcs.shtml) acesso em 3 de abril de 2010.

Já para Claudio Beato, do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, em Belo Horizonte, é clara a necessidade de se estruturar a guarda municipal ou a polícia comunitária. Na opinião de Beato, é um erro dos governos só pensar nas grandes questões.

O professor Hans Bodemer, do centro de estudos latino-americanos da Universidade de Hamburgo, na Alemanha, descreve algumas experiências realizadas em São Paulo como positivas no trabalho de prevenção à violência.

A cidade de Guarulhos, por exemplo, tem sido apontada por especialistas como um bom exemplo de combate à violência e tem como um dos carros-chefe de sua política de segurança o incentivo à guarda municipal.

O prefeito do município, Elói Pietá, que esteve em Londres para falar das experiências realizadas na cidade, diz que a polícia precisa trabalhar ao lado da população e mais:

Ampliamos a guarda municipal e ela passou a ser mais atuante no município.

Descentralizamos o policiamento em algumas regiões da cidade e, ao mesmo tempo, fizemos um programa de ação social de apoio a juventude e ao desempregado.

Além disso, fizemos um conselho municipal de segurança, dirigido por mim, com representantes da Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil e representantes da comunidade.

Avaliamos periodicamente as ações e como as polícias devem atuar, acompanhando os índices de criminalidade na região.

(http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2004/08/040727_v_guardamunicipalcs.shtml) acesso em 3 de abril de 2010.

Portanto deve haver oportunidade de interação entre as Guardas Municipais, autoridades e cidadãos comuns que ainda não se atinaram para essa questão, possam conhecê-la e compreendê-la, e às Guardas Municipais já existentes que ainda buscam seu espaço de destaque em seus municípios, possam abranger seus horizontes de atuação ocupar seu lugar de direito, prestando um serviço de excelência a sociedade.

O tema em tela é uma realidade de exorbitante relevância para com a sociedade, devendo haver corroboração tanto entre as próprias autoridades civil ou militar, interagindo-se uma às outras, com troca de informações, cursos palestras, planejamentos, com uma união com a sociedade, objetivando a manutenção da paz social, garantindo a ordem o estado democrático de direito, o cumprimento das leis, regras e afins, por conseqüência a sociedade tem esse direito e responsabilidade de contribuir com informações que ajudam o desenvolvimento das atividades dos órgãos estatal.

3 Princípios da administração pública, implícitos e explícitos

A guarda municipal obedece também os princípios norteadores da administração pública, que serão aqui apresentados sem, contudo se aprofundar no assunto, sendo explanado de forma mais objetiva.

Necessariamente há de se falar, ou seja, discorrer sobre o significado de princípios.

De forma introdutória os princípios do Direito administrativo, entende-se que é uma ciência, são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subseqüentes que nada mais é de que fundamentos da ciência.

Os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo constituem idéias gerais e abstratas, que expressam em maior ou menor escala todas as normas que compõem a estrutura do sistema jurídico enfocado.

Não obstante, todas as normas que fazem parte do Direito Administrativo deverão ser estudadas , interpretadas e compreendidas à luz destes princípios.

Eventual lesão a um princípio torna-se muito mais grave do que a lesão a uma norma jurídica isolada.

Existem princípios explícitos e implícitos que norteiam a administração pública.

Primeiramente há necessidade de se falar em princípios da administração pública explícitos, estes estão previstos no artigo 37 da Carta da República, e são aplicáveis aos três poderes da república e à Administração Direta e Indireta, desta forma está previsto os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência.

Há também outros princípios constitucionais explícitos, como princípio da Licitação, Prescritibilidade dos ilícitos administrativos, Responsabilidade da Administração Pública, da Participação, da Autonomia Gerencial.

Já no que tange os princípios implícitos, existe o princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e Princípio da Autotutela, princípio da Finalidade, princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade, devido processo legal, Indisponibilidade, Continuidade, Especialidade, Controle jurisdicional da Administração Pública, Motivação, Segurança jurídica, Isonomia.

A função administrativa do Estado submete-se a um especial regime jurídico, trata-se do denominado *regime de direito público* ou *regime jurídico-*

administrativo, a característica essencial reside, de um lado, na admissibilidade da idéia de que a execução da lei por agentes públicos exige o deferimento de necessárias prerrogativas de autoridade, que façam com que o interesse público juridicamente predomine sobre o interesse privado, e de outro, na formulação de que o interesse público não pode ser livremente disposto por aqueles que, em nome da coletividade, recebem o dever-poder de realiza-los. Consiste, na verdade, no regime jurídico decorrente da conjugação de dois princípios básicos, sendo o princípio da supremacia dos interesses públicos e o da indisponibilidade dos interesses públicos.

Segundo o posicionamento do ilustre José Eduardo Martins Cardozo:

Estes, são princípios gerais, necessariamente não positivados de forma expressa pelas normas constitucionais, mas que consistem nos alicerces jurídicos do exercício da função administrativa dos Estados. Todo o exercício da função administrativa, direta ou indiretamente, será sempre por eles influenciados e governado. (CARDOZO, José Eduardo Martins. Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). IN MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999, p. 150).

Tomando o conceito de Administração Pública em seu sentido *orgânico*, isto é, no sentido de conjunto de órgãos e pessoas destinados ao exercício da totalidade da ação executiva do Estado, a nossa Constituição Federal positivou os princípios gerais norteadores da totalidade de suas funções, considerando todos os entes que integram a Federação brasileira sendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esses princípios se constituem mutuamente e não se excluem, não são jamais eliminados do ordenamento jurídico, destaca-se ainda a sua função programática, fornecendo as diretrizes situadas no ápice do sistema, a serem seguidas por todos os aplicadores do direito.

Hely Lopes Meirelles ensina que:

Em sentido formal, a Administração Pública, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado

preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. Cit., 21 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros, p. 60).

No que aludem os princípios implícitos da administração pública, significa que o interesse público prevalece sobre o particular, tendo desta forma a administração a discricionariedade de inclusive revogar ou anular seus próprios atos que por ventura estejam em desacordo com a lei, partindo também do pressuposto conveniência e oportunidade.

Desta maneira, discorre Araujo:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, coloca os interesses da Administração Pública em sobreposição aos interesses particulares que com os dela venham eventualmente colidir. Com fundamento nesse princípio é que estabelece, por exemplo, a autotutela administrativa, vale dizer, o poder da administração de anular os atos praticados em desrespeito à lei, bem como a prerrogativa administrativa de revogação de atos administrativos com base em juízo discricionário de conveniência e oportunidade. (ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Op. Cit.* p. 268).

Importante salientar que a respeito, deve ser lembrada a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, quando afirma que:

A administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Veremos então os princípios explícitos da administração pública, sendo o da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência.

3.1 Princípio da legalidade

Em se abordando de forma teórica este princípio não pode deixar de falar sobre o Estado de Direito, pois a Legalidade é uma das bases estruturais

do mesmo. Sua posição no texto constitucional, a evolução do seu conceito e de sua aplicação, bem como sua relação com o poder discricionário do administrador público, e com a segurança jurídica que o Estado de Direito exige que seja proporcionada pelas leis.

Atualmente a Legalidade não é somente a aplicação das leis de forma dissociada da realidade social, mas sim uma tarefa onde o administrador público deve guiar-se por valores que estão inseridos em princípios jurídicos e extrajurídicos, porque a sociedade está a exigir ações que sejam materialmente justas, não somente formalmente justas.

O fundamento deste princípio é encontrado no artigo 5º da carta magna que prisma in verbs:

Artigo 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Celso Ribeiro Bastos explica muito bem esta função dúplice do Princípio da Legalidade:

De um lado representa o marco avançado do Estado de Direito, que procura jugular os comportamentos, quer individuais, quer dos órgãos estatais, às normas jurídicas das quais as leis são a suprema expressão. Nesse sentido, o princípio da Legalidade é de transcendental importância para vincar as distinções entre o Estado constitucional e o absolutista, este último de antes da Revolução Francesa. Aqui havia lugar para o arbítrio. Com o primado da lei cessa o privilégio da vontade caprichosa do detentor do poder em benefício da lei, que se presume ser a expressão da vontade coletiva. De outro lado, o princípio da legalidade garante o particular contra os possíveis desmandos do Executivo e do próprio Judiciário. Instaura-se, em consequência, uma mecânica entre os Poderes do Estado, da qual resulta ser lícito apenas a um deles, qual seja o Legislativo, obrigar os particulares. (BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional, 12ª edição, São Paulo, Editora Saraiva, 1990. p. 172).

De acordo com esse princípio, evita os abusos e privilégios dos governantes de terem a discricionariedade de se administrarem ao seu bel prazer e sem limites para com os administrados.

A legalidade trouxe mais segurança jurídica, é importante salientar, que todos os princípios são de suma importância.

O Professor Luís Roberto Barroso explica claramente a aplicação diferenciada do princípio da Legalidade para os indivíduos particulares e para a Administração Pública: "Também por tributo às suas origens liberais, o princípio da legalidade flui por vertentes distintas em sua aplicação ao Poder Público e aos particulares.

De fato, para os indivíduos e pessoas privadas, o princípio da legalidade constitui-se em garantia do direito de liberdade, e materializa-se na proposição tradicional do direito brasileiro, gravada no inciso II do art. 5º da Constituição da República: "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Reverencia-se, assim, a autonomia da vontade individual, cuja atuação somente deverá ceder ante os limites impostos pela lei.

De tal formulação se extrai a ilação óbvia de que tudo aquilo que não está proibido por lei é juridicamente permitido.

Para o Poder Público, todavia, o princípio da legalidade, referido sem maior explicitação no *caput* do art. 37 da Constituição, assume feição diversa.

Ao contrário dos particulares, que se movem por vontade própria, aos agentes públicos somente é facultado agir por imposição ou autorização legal. Inexistindo lei, não haverá atuação administrativa legítima.

A simetria é patente os indivíduos e pessoas privadas podem fazer tudo o que a lei não veda; os Poderes Públicos somente podem praticar os atos determinados pela lei. Como decorrência, tudo aquilo que não resulta de prescrição legal é vedado ao administrador.

Portanto o texto constitucional é auto-explicativo, pois ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer se não em virtude de lei.

3.2 Princípio da impessoalidade

Este princípio associando-o a idéia de imparcialidade, discutindo-se, ao final, a validade das premissas para diferenciá-lo do princípio da igualdade.

A grande dificuldade da garantia da impessoalidade estatal reside na circunstância de que as suas atividades são desempenhadas pelas pessoas, cujos interesses e ambições afloram mais facilmente ali, em razão da proximidade do Poder e, portanto, da possibilidade de realizá-las, valendo-se para tanto da coisa que é de todos e não apenas delas.

A Administração Pública vale exatamente o quanto valem os homens que a compõem.

Embora a afirmação sofista segundo a qual os nomes, são simples rótulos que sobrepomos às coisas, tenha alçado o status de topos, não se pode perder de vista que o uso reiterado dos nomes, sem dúvida, em algum momento, faz com que se tornem significantes e, portanto, remetam a determinado significado.

E por mais vaga que a idéia de impessoalidade se nos apresente neste momento, o cotejo desta idéia, ainda que vaga, com a prática cotidiana da Administração Pública brasileira revela sua total infirmação.

A começar pela prática usual de se ter a foto do Chefe do Executivo em todos os órgãos da Administração Pública, como resquício de uma cultura herdada do Absolutismo, em que a pessoa do Estado se confundia com a pessoa do Monarca, e passando por vários outros exemplos, onde se destaca a questão da normalidade como se pratica e encara o nepotismo, vê-se que a impessoalidade é princípio que carece de maior efetividade.

Para tanto, expoentes da nossa nova doutrina têm se esforçado em atribuir ao princípio significado autônomo, desvinculando-o da idéia de igualdade, a qual classicamente sempre esteve atrelado, para conectá-lo à idéia de imparcialidade, como já vem ocorrendo no direito comparado, principalmente nos ordenamentos ibéricos.

No Estado de Direito o Estado é a pessoa e o Direito é a sua vontade, traduzindo os fins a serem perseguidos, previamente estabelecidos pelos próprios destinatários das normas, em se tratando também de Estado Democrático.

Já no Estado de Direito funda-se a impessoalidade na medida em que a atividade estatal é pautada pela lei e deve levar em conta os interesses individuais e coletivos de todos os administrados, e não de pessoas determinadas.

O princípio democrático, assentado na soberania popular, faz com que todos tenham o mesmo valor no momento de escolher os representantes responsáveis pela votação das normas que ao povo retornarão.

E se o poder é do povo e a ele retorna sob a forma de normas igualmente válidas para todos, a conduta dos representantes do povo, que em nome dele exercem um poder funcional, deve pautar-se sempre em critérios supra-individuais, o

que significa levar em conta sempre, a um só tempo, os interesses de cada um e de todos os indivíduos que juntos detêm a titularidade da soberania.

Assim é que Hely Lopes Meirelles e Diogo de Figueiredo Moreira Neto tendem a conceituá-lo como o princípio da finalidade, enquanto Maria Sylvia Zanella Di Pietro, além da relação com a finalidade pública, vê no princípio o fundamento para a imputação dos atos administrativos à Administração, e não à pessoa do agente que o pratica.

A contrario sensu, Celso Antônio Bandeira de Mello o identifica com o princípio da igualdade, no que é acompanhado por vários outros autores.

Há ainda quem identifique a impessoalidade com a moralidade, como faz Ives Gandra da Silva Martins.

Alguns autores procuram seguir a tendência atual de buscar um significado autônomo para a impessoalidade, o que fazem aproximando-o da idéia de imparcialidade, entre estes, Lucia Valle Figueiredo, Carmem Lúcia Antunes Rocha e Ana Paula Oliveira Ávila.

Essa divergência no entendimento se dá pela falta de efetividade do princípio da impessoalidade deve-se muito mais a um problema cultural que propriamente técnico.

O princípio da impessoalidade, inserido no artigo 37, caput, da Constituição Federal, tenha eficácia para impedir os casos de nepotismo e de barganha de aluguel que caracterizam o dia a dia da administração pública nacional, esta modalidade de eficácia lhe é negada justamente para que se possa perpetuar uma prática que interessa a grande maioria daqueles que desempenham funções de estado, tanto no âmbito da administração pública "stricto sensu" quanto nos demais poderes, a de valerem-se do que é de todos para beneficiar ou privilegiar os seus, mantendo uma estrutura de poder custeada pela máquina estatal e, em última análise, por todos os membros da sociedade justamente os que são prejudicados por esta prática viciada.

Cabe aos operadores do direito zelar pela efetiva aplicação do princípio, em todas as suas modalidades de eficácia possíveis, o que permitiria, no caso, valer-se do princípio para proibir práticas ofensivas ao estado ideal de coisas que ele visa promover independentemente de haver lei específica, tarefa maior incumbe à sociedade como um todo, a de protestar contra os casos de flagrante violação, direta ou oblíqua, denunciando e expondo os violadores, e não admitindo mais como representantes aqueles que assim se valem. Só a rejeição nas urnas é capaz de solucionar de vez o problema cultural mais grave que caracteriza a questão.

Esse princípio prisma sobre a proibição de qualquer membro do poder público em efetuar propaganda pessoal utilizando o "veículo" Estatal, como também em

efetuar suas atividades conforme cada atribuição do cargo, emprego, ou função pública, isso posto que abarca todas as esferas do poder público, em agir com apreço ou despreço em situações fáticas ou relacionamento pessoal.

3.3 Princípio da moralidade

Esse princípio abarca o tema ético e moral no Direito, especialmente em seara administrativa, onde a observância do princípio em epígrafe, constitui pressuposto de validade dos atos e contratos administrativos, conforme exarado constitucionalmente.

É o albergue dos parâmetros morais pelos governantes, condizente com a novel postura do Estado, a moralidade que por força constitucional deve nortear os atos e contratos administrativos, torna-se o foro ideal para o debate acerca da axiologia do conceito de moralidade administrativo adequado as novas posturas do Estado Contemporâneo e, principalmente, consentâneo com o sistema constitucional.

Considerando seus resultados práticos, pois da axiologia do conceito de moralidade num dado ordenamento jurídico, embora o termo não comporte definição exata, delinear-se-ão os valores que servirão de norte aos atos e contratos administrativos, tornando possível sua invalidação caso não observados.

Segundo demonstra Larissa Freitas Carlos em 1999, não há como se dissociar concretamente moral e direito, porquanto este reflete implicitamente os ideais de conduta vigentes na sociedade, de acordo com seus valores genéricos de certo e errado.

Segundo Hauriou a definição de moralidade administrativa como “um conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração” (*apud* Moreira Neto, 2001, p.58), reconhecia pois Hauriou existir no seio da própria Administração, um conjunto de regras que formavam uma axiologia institucional, uma espécie de moral administrativa própria, que não se confundia com a moral comum, entendida esta como o amálgama de valores morais entrelaçados e dominantes no corpo social. Tal moral administrativa,

estabelecida em razão de seus fins funcionais, é a que deveria vincular a Administração.

A moralidade administrativa extrapola o âmbito interno da Administração, indo buscar sua carga valorativa na própria sociedade, pois não se pode falar de um justo administrativo ou de um honesto administrativo diferente de um justo ou honesto no corpo social.

O administrador deve buscar sua legitimação na moral social, não se embasar no que pensa, porque o povo é a fonte da qual emana o poder político, portanto a moralidade administrativa é aquela firmada pela própria sociedade, segundo suas razões de crença e confiança num determinado ideal de Justiça.

O Estado não é, pois, fonte de uma moral própria e prevalecente, tratando-se esta de uma perspectiva antidemocrática, se contraposta à postura constitucional exigida do ente estatal contemporâneo, a moral a revestir os atos e contratos administrativos, antes que uma moral própria e interna da Administração Pública, deve ser uma moral informada pelos valores, mormente a Justiça e a Honestidade, reinantes no meio social num dado momento histórico.

Desta forma, como norma principiológica, a moral não possui concretização em si mesma, tampouco e tão somente internamente na Administração a qual vincula, concretiza-se sim, na sua aplicação pelos delegatários do poder político, ao observarem, na consecução dos fins institucionais aos quais se propõem, os valores reinantes na sociedade num dado momento.

A carga valorativa a informar a moral administrativa deve ser aquela consentânea a moral social vigente, visto esta ser, inclusive, legitimadora do próprio Direito e, por consequência, da coerção, há muito o arbítrio, foi superado e as luzes do Estado de Direito propiciaram à sociedade indagar pela legalidade dos atos estatais, posteriormente, ante os mecanismos trazidos pelo Estado de Direito, tornou-se possível a indagação acerca da legitimidade, na atualidade deve a sociedade adquirir o hábito de indagar pela moralidade dos atos estatais, pois os meios que legitimam esta inquirição estão disponíveis.

A moralidade corresponde à proibição de a atuação administrativa distanciar-se da moral, dos princípios éticos, da boa-fé, da lealdade, a moral

que guia o princípio é jurídica, e não subjetiva, a imoralidade administrativa qualificada é a que configura o ato de improbidade administrativa, não apenas o ato imoral.

Ao administrador público brasileiro, por conseguinte, não bastará cumprir os estritos termos da lei, tem-se por necessário que seus atos estejam verdadeiramente adequados à moralidade administrativa, ou seja, a padrões éticos de conduta que orientem e balizem sua realização, se assim não for, inexoravelmente, haverão de ser considerados não apenas como imorais, mas também como inválidos para todos os fins de direito.

Ensina Cardozo:

Entende-se por princípio da moralidade, a nosso ver, aquele que determina que os atos da Administração Pública devam estar inteiramente conformados aos padrões éticos dominantes na sociedade para a gestão dos bens e interesses públicos, sob pena de invalidade jurídica.(CARDOZO, José Eduardo Martins. *Op. cit.* p. 158).

Não obstante, a moralidade é um princípio norteador da administração pública, que deve ser observado, desta forma sendo um norte deontológico.

3.4 Princípio da publicidade

Significa que o poder público tem a obrigação de dar publicidade de todos os seus atos, garantido desta forma a transparência e a legalidade.

Presume-se que os atos administrativos são legais, mas esse princípio torna-se o meio de aquele que eventualmente se opor a estes, tenha a ciência de tudo que abarca as atividades administrativas.

Assim aclara o inteiro teor desses atos, trazendo segurança jurídica e impedindo obscuridade e ilegalidade no poder público em face da sociedade.

Ensina José Afonso da Silva que:

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados

tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. (Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 2000, pág. 653)

Hely Lopes Meirelles vai mais longe, citando "publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes" (ob. Cit. pág. 654)

Alexandre de Moraes (Direito Constitucional, Atlas, 1999, pág. 295) toma posição semelhante, afirmando que o princípio é respeitado quando os atos da administração são inseridos no Diário Oficial do ente respectivo.

Kildare Gonçalves de Carvalho (Direito Constitucional Didático, Del Rey, 1999, pág. 287), por seu turno, nos relembra em breves linhas que o princípio da publicidade está intimamente associado ao da impessoalidade, como demonstra o § 1º do mesmo artigo 37 da Carta Magna.

Uadi Lamêgo Bulos (Constituição Federal Anotada, Saraiva, 2000, pág. 563) ressalta que a atenção ao princípio da publicidade tem como escopo "manter a total transparência na prática dos atos da Administração Pública", associando-o assim à garantia de acesso do cidadão aos registros públicos.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (Direito Administrativo, Atlas, 1997, pág. 68) ressalta a importância do asseguramento, pelo dispositivo constitucional, do direito de informação do cidadão (com base no art. 5º, incisos XIV e XXXIII da CF/88) não só em face de interesse particular, mas, igualmente em face dos interesses coletivos ou gerais, de modo a operar uma forma mais eficiente de controle popular da Administração Pública. Na mesma linha é o pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 1994, pág. 59)

Odete Medauar (Direito Administrativo Moderno, 1998, pág. 139) vai se abastecer em Norberto Bobbio e Celso Lafer para tecer sua explanação, que merece, pelo poder de síntese, ser transcrito: "*O tema da transparência e visibilidade, também tratado como publicidade da atuação administrativa, encontra-se associado a reivindicação geral da democracia administrativa*".

Lúcia Valle Figueiredo (Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 1999. pág. 57) acrescenta aos argumentos já expostos pelos citados autores, a realização, por meio do respeito ao princípio da publicidade, da isonomia.

Podemos entender o princípio da publicidade como um princípio mais geral do Direito.

Esse princípio objetiva levar o conhecimento do ato ou da atividade administrativa a terceiros, a fim de facilitar o controle e conferir possibilidade de execução, constitui o quarto vetor da Administração Pública.

Requisito de eficácia dos atos administrativos, pode ser interna ou externa, reservas ao princípio quando em jogo estiver a segurança da sociedade ou do Estado ou quando o conteúdo de informação for resguardado por sigilo. A possibilidade de formalização de contratos de gestão.

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por seu público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.

Fora dos casos de segurança da sociedade e do Estado, chegaria as raias do absurdo jurídico não haver publicidade dos atos administrativos.

Cardozo define este princípio como:

Entende-se princípio da publicidade, assim, aquele que exige, nas formas admitidas em Direito, e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade (CARDOZO, José Eduardo Martins. *Op. cit.* p. 159).

É de notória importância a publicidade dos atos administrativos, e perceptível que os princípios entrelaçam entre si.

3.5 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência foi inserido nos princípios constitucionais explícitos com o advento e vigência da Emenda Constitucional nº 19/98, fazendo assim parte desse rol que norteia a administração pública em geral.

O professor Eros Roberto Grau ensina que:

Observando que a análise da eficiência da Administração Pública adquiriu uma grande valorização para a sociedade, tornando-se um valor cristalizado, pois não é interessante à sociedade a manutenção de uma estrutura ineficiente. GRAU, Roberto Grau. A ordem econômica na constituição de 1988. 2. Ed., São Paulo: Malheiros, 1991, p.194-196.

Desta forma tornando claro e evidente que a eficiência no serviço público aduz o esperado pela sociedade de um modo geral.

Nota-se também que há necessidade de que seja realmente eficazes os atos praticado pela administração pública, isto posto, de forma generalizada, e mais, com um lapso temporal razoável para com esses atos, jamais perfazendo de forma eternizada em espera de providencias.

No que pese a cristalização deste valor ganhou normatividade, transformando-se em um princípio a ser observado por todo o ordenamento jurídico no que tange à Administração Pública

Vladimir Da Rocha França prisma que:

O princípio da eficiência administrativa estabelece o seguinte: toda ação administrava deve ser orientada para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones jurídico-administrativo. FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro : Renovar, n. 220, abr./jul. 2000, p. 168.

Portanto toda ação emanada pela administração pública, deve necessariamente ter orientação, base, para que tenha resultados concretos e eficazes, não havendo riscos e desperdícios, tanto materiais ou imateriais.

É importante notar que Alexandre Moraes ensina:

Assim, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. (MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98. 3. ed., São Paulo : Atlas, 1999, p. 30).

Esse autor reforça a idéia de que não pode haver parcialidade, imoralidade, burocracia, no que tange toda a administração pública, deve haver de fato a eficiência das atividades administrativas, sem, contudo ocorrer desperdício e falhas grosseiras para com a sociedade.

Deve ser observada a eficiência de um modo geral abarcando toda a sociedade, o senso comum, atingindo a todos sem nenhum tipo de distinção, garantindo por consequência o bom andamento dos serviços e com resultados plausíveis, efetivando realmente esse princípio.

Eficiência tem como corolário a boa qualidade e é este o ingrediente que faltava para que a sociedade pudesse cobrar a efetividade de direitos relativos à educação, saúde, e a segurança pública, com bom nível isto faz com que o Estado tenha que responder às expectativas quanto às suas funções básicas, principalmente as sociais.

4 GUARDA MUNICIPAL COMO AGENTE DE TRÂNSITO

O Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, dispõe em seu artigo 5º que o Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normalização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades, e ainda o § 4º do artigo 280 do Código de Trânsito Brasileiro estabelece que “O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência”.

Essa lei especial supramencionada permite claramente que as guardas municipais têm competência para efetuar suas atividades como agente de trânsito, no âmbito de seu território, pois o artigo da lei prisma poderá ser servidor civil.

Benevides Fernandes Neto defende a idéia de que cresce a cada dia, nos mais diversos municípios do país, a elaboração de leis ordinárias, ou seja, infraconstitucionais, ampliando o campo de atribuições desses servidores públicos, contrapondo-se frontalmente com a Carta Magna, a qual estabelece que sua atribuição circunscreve-se à proteção de bens, serviços e instalações municipais, conforme a regulamentação que lhe dispuser a lei, dado que a matéria de Segurança Pública é de competência da União, e vai além, a Carta Constitucional do Estado de São Paulo, por sua vez, dispõe em seu artigo 147 que "Os Municípios poderão, por meio de lei municipal, constituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, obedecidos os preceitos da lei federal", remetendo, como dever do legislador, às considerações limitadoras constante da lei federal, concluindo que, por meio das disposições constitucionais atinentes à espécie, constata-se que, hodiernamente, para o fim que se dispõe a presente análise articulada, muitas guardas municipais executam funções de policiamento e fiscalização de trânsito, desvirtuando-se de sua precípua destinação.

Na mesma alheta, Benevides Fernandes Neto entende que a enumeração dos órgãos e entidades de trânsito é taxativa, sendo vedada a inclusão de novos entes sem a observância do processo legislativo competente, o que demonstra a impossibilidade da inclusão das guardas municipais no Sistema Nacional de Trânsito e, por conseguinte, a sua utilização como agentes da autoridade de trânsito e que a dicção do texto normativo estabelece que somente o policial militar poderá ser designado como agente de trânsito, também a investidura de agente de trânsito deverá ser para o cargo compatível com a função a ser exercida, in casu, de agente de trânsito ou figura similar de composição administrativa do órgão executivo estadual de trânsito.

Benevides Fernandes Neto ensina que:

Tal requisito afasta por completo a possibilidade de utilização das guardas municipais como agentes de trânsito, uma vez que, por se tratar de função de Estado, não pode ser objeto de extinção do cargo ou transformação para cargo distinto, sob pena de desvio de função e ofensa aos princípios da legalidade, eficiência e moralidade administrativa, caracterizando a chamada improbidade administrativa da autoridade máxima do Município, dado à gravidade dos atos quando de sua correspondente aplicação. (NETO, Benevides

Fernandes. *As ilegalidades decorrentes da atuação das Guardas Municipais como agentes da autoridade de trânsito sob a ótica Constitucional e do Código de Trânsito Brasileiro*. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. 20 de janeiro de 2009).

A competência para atuar na fiscalização de trânsito sempre foi alvo de dúvidas e divergências no campo doutrinário. Essa condição acentuou-se ainda mais com a edição do Código de Trânsito Brasileiro, que, inovando em grande escala a referida matéria, tornou-se campo fértil para as mais profícuas discussões doutrinárias e jurisprudenciais, não se tendo, até o presente momento, uma pacificação de entendimentos nos Tribunais superiores a respeito do assunto.

Como supramencionado, o agente de trânsito, poderá ser servidor civil, a definição peca pela sua falta de objetividade e clareza, não tardaram a surgir juristas defendendo a possibilidade de atuação de diferentes agentes públicos, desde aqueles pertencentes a órgãos não vinculados ao Código de Trânsito Brasileiro como também às pessoas jurídicas de direito privado (Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista).

Defendem a utilização das Guardas Municipais nos estritos termos do § 8º do artigo 144 da CF/88 juristas do escol de Álvaro Lazzarini, Hely Lopes Meirelles, José Cretella Junior e José Afonso da Silva. Para estes renomados doutrinadores a utilização das guardas municipais cinge à proteção dos bens, serviços e instalações do município.

Destarte que outros, tais como Cláudio Frederico de Carvalho, Cládice Nóbile Diniz e Júlio César da Silva, entendem que, em face de interpretação extensiva da Carta Magna e diante da complexidade atual da segurança pública, o campo de atuação das guardas municipais deve ser ampliado.

Defendem a possibilidade jurídica da utilização das guardas municipais como agentes da autoridade de trânsito as juristas Christiane Vasconcelos "Guarda Municipal como agente de trânsito: constitucionalidade" e Roseniura Santos "Fiscalização do trânsito pela Guarda Municipal: possibilidade jurídica".

Doutra banda, externando posicionamento contrário podem ser encontrados os trabalhos do jurista Ricardo Alves da Silva "Polícia Militar e as Guardas Municipais" e deste autor "Guardas Municipais como agentes de trânsito - Estudo de Caso - Inconstitucionalidade".

O DENATRAN já manifestou entendimento, através dos Pareceres nº 256 /2004 e 247 /2005/CGIJF/DENATRAN, contrário à utilização das guardas municipais na função de agentes da autoridade de trânsito, assim como diante da impossibilidade da assunção dessa função por meio de convênio.

Atualmente o Ministério das Cidades, a quem compete à coordenação máxima do Sistema Nacional de Trânsito, expediu o Parecer CONJUR/CIDADES nº 1409 /2006, por meio do qual mantém o mesmo entendimento esposado nos pareceres elaborados pela assessoria jurídica do DENATRAN, ou seja, que "falece à guarda municipal competência para atuar na fiscalização de trânsito, incluindo o procedimento relativo à aplicabilidade de multas, também não detendo legitimidade para firmar convênio com os órgãos de trânsito objetivando tal fim".

A jurisprudência, à semelhança dos ensinamentos doutrinários, também não apresenta pensamento uniforme sobre o assunto, no Estado de São Paulo as decisões de 1ª instância também apresentam diferentes manifestações, ora opinando favoravelmente (Apelação Cível nº 613 847-5/8, Apelação Cível com Revisão nº 541.573-5/8-00 e Apelação Cível com Revisão nº 518.251-5/5-00) e ora denegando o pleito das guardas municipais (Apelação Cível com Revisão nº 584.030-5/5-00, Apelação Cível nº 553.958-5/8-00, Apelação Cível com Revisão nº 594.088-5/7-00).

Apelação Com Revisão 6138475800

Relator(a): Laerte Sampaio

Órgão julgador: 3ª Câmara de Direito Público

Data de registro: 04/07/2007



Ementa: "Constitucional. Trânsito. Guarda Municipal. 1. A partir da Lei Federal nº 9.503/97 os Municípios estão legitimados à fiscalização do trânsito urbano e das estradas municipais por intermédio de seus próprios agentes públicos. 2. O art. 144, §8º, da CF deve levar em conta tal atribuição, conferida pela União no exercício de atividade privativa, permitindo interpretação conforme, dentro da razoabilidade, de que a fiscalização está inserida na expressão "serviços" ali contida, de forma a legitimar-se o exercício de tal atribuição pela guarda municipal. Recursos improvidos."

Outrossim, Em grau de recurso, porém, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reverteu as decisões desfavoráveis e pacificou seu entendimento

no sentido de permitir às Guardas Municipais atuarem como agentes da autoridade de trânsito (Apelação Cível com Revisão nº 584.030.5/5-00; Apelação Cível com Revisão nº 613.847-5/8; Apelação Cível com Revisão nº 594.088.5/7).

Em pesquisa junto aos órgãos do Poder Judiciário de outros Estados verificamos que em Santa Catarina, na Comarca de Itajaí/SC (Autos nº 033.07.024282 -0) acatou o douto Magistrado, igualmente, o entendimento de que as guardas municipais não possuem competência para atuarem como agentes de trânsito na mesma esteira adotou o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, conforme se vê pelas decisões emanadas de seu órgão Especial e Câmaras Cíveis (Apelação Cível nº 2007.001.34985; Apelação Cível nº 2007.001.29853; Apelação Cível nº 2006.001.53608; Representação por Inconstitucionalidade nº 2001.007.00070).

Só terá uma pacificação sobre a hermenêutica da matéria somente quando o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal decidirem, definitivamente, quanto ao alcance da norma prevista no § 4º do artigo 280 do Código de Trânsito Brasileiro e do § 8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988.

Benevides Fernandes Neto entende que a matéria em discussão de guardas municipais serem agentes de trânsito, parte da premissa da inconstitucionalidade de legislações municipais (lei complementar, ordinária ou decreto) ampliem a competência das guardas municipais para que estas possam atuar na fiscalização de trânsito, bem como a total impossibilidade de serem designados ou conveniados como agentes da autoridade de trânsito.

De todo o conteúdo demonstrado, nota-se que o assunto não é pacífico, mas de todo o arcabouço pertinente a matéria constitucional, legislação de trânsito, segurança pública, enfim todos os capítulos discutido sobre o tema, está gritante e evidenciado, que a guarda municipal como agente de trânsito, está em perfeita consonância com a própria Carta Magna, como os princípios e a égide do mandamento jurídico, assim exercendo esta atividade sem, contudo incorrer em inconstitucionalidade tão pouco ilegalidade.

4.1 SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO

Não obstante, o Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos instituídos no âmbito da administração pública da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, regidos pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, abrange, assim, todos os órgãos e entidades das três esferas de poder sendo federal, estadual e municipal), que atuam diretamente nas mais diversas áreas inerentes ao controle e fiscalização dos condutores, veículos, tráfego e processo administrativo para imposição de penalidades.

O sistema contempla todas as nuances relativas ao desenvolvimento normal do trânsito, desde a educação de trânsito, processos de formação e reciclagem de condutores, registro e licenciamento de veículos, engenharia, policiamento, operação e fiscalização de trânsito.

O código de trânsito Brasileiro, precisamente em seu artigo 7º do traz um rol taxativo quanto aos órgãos e entidades integrantes do desse Sistema, delimitando-os quanto a sua finalidade: normativos, consultivos, coordenadores, executivos, executivos rodoviários, patrulhamento (Departamento da Polícia Rodoviária Federal), policiamento (Polícia Militar) e de recursal (Conselho Nacional de Trânsito, Conselho Estadual de Trânsito, Conselho de Trânsito do Distrito Federal e Juntas Administrativas de Recursos de Infração de trânsito).

O Distrito Federal, devido à sua constituição “*sui generis*”, pode possuir órgãos executivos de trânsito municipal, estadual e rodoviário dentro da área abrangida por seus limites territoriais.

Bem se vê, portanto, que os órgãos e entidades elencados pertencem à Administração Direta e comportam um rol taxativo, ou seja, para o exercício das competências indicadas nos artigos 12 us que 24 deve o agente público pertencer a algum dos órgãos e entidades ali indicados, sendo vedado a inclusão ou criação de outros órgãos que não os ali especificados.

Ensina Arnaldo Rizzardo:

inexistem órgãos especiais de funcionários para a execução das funções inerentes à implantação e cumprimento das normas de

trânsito. A maior proximidade se dá com as diversas classes de polícias instituídas no País.

Cabe a formação de órgãos próprios nos assuntos que dizem respeito ao trânsito, na esfera do Distrito federal, dos Estados e dos Municípios. (RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao código de trânsito brasileiro* . 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, p. 37, p. 38 : Editora Revista dos Tribunais, 2003).

Podendo assim o município integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, deve direcionar-se a uma das soluções possíveis, sendo a criação de um corpo de funcionários próprios, com designação própria e devidamente treinados e preparados, pertencentes aos quadros do órgão ou entidade de trânsito e atendendo ao mandamento constitucional de acesso ao serviço público mediante concurso de provas e títulos; delegação de atividades a outros órgãos que lhes sejam subordinados hierarquicamente e sujeitas a controle e fiscalização; assinatura de convênio com a Polícia Militar e ou DETRAN, delegando-lhes a execução, total ou parcial, de suas atividades.

4.2 Órgãos e Entidades de Trânsito: Competências

No que tange esse capítulo, abrange os quatro entes da federação, sendo a União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios.

Rizzardo ensina que a divisão de competências no Código de trânsito brasileiro, em relação às três esferas de poder, restou assim dimensionada:

União: "legislar e organizar o trânsito em vias federais, direcionar a política nacional, instituir condutas-padrão, impor exigências quanto aos veículos [...], dispor sobre a segurança dos veículos, a par de outras funções, com jurisdição em todo o País";

Estados e Distrito Federal: "estabelecer normas complementares e supletivas " além da fiscalização do trânsito, a realização de exames para habilitação, o registro e licenciamento de veículos ";

Municípios e Distrito Federal: no território de sua circunscrição incumbe-lhes "direcionar o trânsito, organizando-o de modo a melhor atender os usuários, dentro da competência restrita aos interesses locais e, assim, exemplificativamente, no pertinente ao transporte de cargas em determinadas vias, ao sentido de direção dos veículos em certas vias". (RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro** . 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, p. 35 : Editora Revista dos Tribunais, 2003).

Abrangendo a distribuição de competência entre os órgãos e entidades de trânsito, com efeito, enfeixou-se a competência normativa apenas nos órgãos superiores da União e do Estado, enquanto que as competências executivas e recursais foram distribuídas de acordo com a competência da autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via.

No que aludem os municípios, incumbe, por meio de seus órgãos ou entidades executivos de trânsito, dentro de sua circunscrição, organizar o trânsito e aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações ligadas ao uso da via seja em virtude de parada, circulação e estacionamento, assim como aquelas relativas à lotação, excesso de peso e dimensões dos veículos.

Das competências acima preconizadas, permitiu o legislador que os entes federados pudessem ter amplo poder de conformação para a estruturação desses serviços, através de órgãos próprios, conforme estatui o artigo 8º: "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atribuições".

No caso em que o ente federado não deseje assumir a totalidade das suas atribuições, faculta o artigo 25 a possibilidade de celebração de convênio entre os órgãos e entidades de trânsito, seja em virtude do ente não possuir estrutura adequada ou recursos financeiros, sempre com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via, se o ente assumir a posição de exercer com exclusividade a fiscalização de trânsito, restam à autoridade de trânsito duas possibilidades: nomeação de novos funcionários, com cargo e atribuições próprias para a fiscalização de trânsito, ou utilização dos funcionários já pertencentes ao órgão, desde que as atribuições de seus cargos permitam a realização dessas funções, ou seja, a copeira, o motorista, o auxiliar administrativo e o servidor em cargo de comissão ou de livre exoneração não podem ser credenciados como agentes da autoridade de trânsito, apesar de pertencerem àquele órgão ou entidade.

Benevides Fernandes Neto ensina que:

O mesmo se diga em relação às guardas municipais, uma vez que a totalidade delas não possui vínculo de subordinação com os órgãos ou entidades de trânsito e executam atividade de império (típica de Estado), portanto, não podem ser desviados de sua função precípua,

que é a proteção de bens, serviços e instalações municipais. O simples fato do CTB mencionar que o agente da autoridade de trânsito poderá ser servidor civil não nos autoriza a dizer que este se refira a qualquer servidor público; raciocínio tão simplista permitira que um médico, um engenheiro ou um gari atuasse na fiscalização de trânsito, já que pertencentes aos quadros da Prefeitura Municipal. (NETO, Benevides Fernandes. *As ilegalidades decorrentes da atuação das Guardas Municipais como agentes da autoridade de trânsito sob a ótica Constitucional e do Código de Trânsito Brasileiro*). Disponível em <http://www.lfg.com.br>. 20 de janeiro de 2009).

Importante salientar, que a guarda municipal está no rol da segurança pública previsto na Carta Magna, não podendo ser equiparado com qualquer outra função que mesmo que também integrem ao quadro da prefeitura municipal, pois este órgão é diferenciado e destinado especificamente a competência na segurança pública, desta forma, Benevides, não salienta tal diferenciação, e comparando este órgão a qualquer outra atividade municipal, o que chegaria as raias do absurdo jurídico.

4.3 Agentes da Autoridade de Trânsito

O Código de trânsito Brasileiro é cristalino em prever que os agentes de trânsito podem ser agentes civis, tendo também duas definições de forma sistemática:

Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

§ 2º A infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN.

§ 4º O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência. (Código de trânsito Brasileiro)

Agente da autoridade de trânsito pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento.

A infração de trânsito pode ser comprovada, dentre outras formas, por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, entretanto, a lavratura do auto somente pode ser feita pelo agente da autoridade de trânsito.

Desta forma, podendo perfeitamente ser atribuída às guardas municipais essa competência, como agente de trânsito, o próprio Código da essa autorização, como já visto, sendo que é certo sobre o município ter competência no trânsito, tendo como órgão específico na segurança pública a guarda municipal.

Conforme disposições do § 4º do artigo 280. Dispõe o referido artigo que a competência para a lavratura do auto de infração poderá recair sobre servidor civil, estatutário ou celetista, ou, ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via.

Nada impede, porém, que seja livre a conformação dos órgãos e entidades executivos e executivos rodoviários pelos Estados, Distrito Federal e pelos Municípios previsto no artigo 8º, evidentemente que, para a consecução de sua política de trânsito, deverão os entes federados observar as disposições preconizadas em normas constitucionais e infraconstitucionais, entre elas o próprio Código de Trânsito Brasileiro, de tal forma que, necessariamente, tais órgãos e entidades façam parte da estrutura da Administração Direta e que os agentes da autoridade de trânsito pertençam aos estratos dessa estrutura.

Está clarividente sobre a guarda municipal ser um agente de trânsito.

5. GUARDA MUNICIPAL E O ESTATUTO DO DESARMAMENTO

A portaria dg nº 365 de 15/08/2006 dou 17/08/2006 portaria dg nº 365 de 15/08/2006, disciplina a autorização para o porte de arma de fogo para os integrantes das guardas municipais.

O diretor-geral do departamento de polícia federal, no uso das atribuições que lhe conferem incisos V e XXX do artigo 27 do Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal, aprovado pela Portaria n.º 1.300/03 do Ministro de Estado da Justiça, Considerando que o porte de arma de fogo poderá ser autorizado aos integrantes das Guardas Municipais, com

fundamento nas normas dos incisos III e IV do artigo 6º da Lei n.º 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento), desde que atendidos os requisitos de seu Parágrafo 3º, bem como os dos artigos 40 a 44 do Decreto n.º 5.123/04 e os dos artigos 21 e 22 da Instrução Normativa DG/DPF n. 23/05, considerando que as Guardas Municipais apresentam peculiaridades e demandas específicas, que devem receber tratamento jurídico próprio, sob controle e supervisão do Departamento de Polícia Federal.

Considerando ainda a edição do Decreto n.º 5.871, de 10 de agosto de 2006, que revogou o artigo 45 do Decreto n.º 5.123/04, que restringia a eficácia territorial do porte de arma de fogo das Guardas Municipais aos limites do respectivo município, e considerando, por fim, que a Lei n.º 10.826/03, em seu artigo 10, § 1º, dispõe que a autorização do porte de arma de fogo deve ter eficácia territorial limitada, nos termos de atos regulamentares e instruções administrativas expedidas pelo Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, órgão competente para conceder a autorização.

A Portaria disciplina a autorização, pelo Departamento de Polícia Federal, de porte de arma de fogo para integrantes das Guardas Municipais, o porte de arma de fogo funcional será autorizado aos integrantes das Guardas Municipais a que se referem os incisos III e IV do artigo 6º da Lei n.º 10.826/03, desde que cumpridos os requisitos previstos nos inciso, I, no artigo 6º, § 3º, da Lei n.º 10.826/03, inciso, II, nos artigos 40 a 44 do Decreto n.º 5.123/04, e inciso, III, nos artigos 21 e 22 da Instrução Normativa DG/DPF n. 23/05.

O departamento de polícia federal, portaria nº 365, 15 de agosto de 2006, disciplina a autorização para porte de arma de fogo para os integrantes das guardas municipais:

Art. 1º Esta portaria disciplina a autorização, pelo Departamento de Polícia Federal, de porte de arma de fogo para integrantes das Guardas Municipais.

Art 2º O porte de arma de fogo funcional será autorizado aos integrantes das Guardas Municipais a que se referem os incisos III e IV do artigo 6º da Lei n.º 10.826/03, desde que cumpridos os requisitos previstos:

- I- No artigo 6º, § 3º, da Lei 10.826/03;
- II- Nos artigos 40 a 44 do Decreto nº 5.123/04; e
- III- Nos artigos 21 e 22 da Instrução Normativa DG/DPF nº 23/05

Esta portaria disciplina sobre a autorização do porte de arma de fogo aos integrantes das guardas municipais, como também o porte funcional.

Em que pese à referida portaria, é observado o estatuto do desarmamento, conforme a lei 10.826/03.

No que tange o porte funcional, a citação abaixo sobre o referido decreto, fala por si só.

Art 3º O porte de arma de fogo funcional para integrantes das Guardas Municipais será autorizado:

I- Em serviço e fora dele, e dentro dos limites territoriais do respectivo Estado, para os Guardas Municipais das capitais estaduais e dos municípios com mais de 500.000(Quinhentos mil) habitantes.

II- Somente em serviço e dentro dos limites territoriais do município para os integrantes das Guardas Municipais dos municípios com mais de 50.000(Cinquenta mil) e menos de 500.000(Quinhentos mil) habitantes; e

III- Somente em serviço e dentro dos limites territoriais do respectivo estado, para os integrantes das Guardas Municipais dos municípios localizados em regiões metropolitanas , quando não se tratar de municípios referidos no inciso I deste artigo;

Parágrafo único: Os Superintendentes Regionais da Polícia Federal e o Coordenador-Geral de Defesa Institucional da Diretoria Executiva da DPF poderão autorizar, por meio de ato administrativo específico e fundamentado, o porte de arma de fogo funcional, fora de serviço, a integrantes das Guardas Municipais dos municípios com mais de 50.000(Cinquenta mil) e menos de 500.000(Quinhentos mil) habitantes, quando a medida se justificar por razões excepcionais;

I- De segurança pública, cumprido os requisitos do artigo 2º desta portaria, e

II- De segurança pessoal , nos termos do artigo 10, § 1º , da lei 10.826/03

Doutra banda, destarte, é autorizado portar arma de fogo de uso individual fora de serviço, nos deslocamentos para as residências.

Art. 4º Poderão portar a arma de fogo de uso individual, fora de serviço, nos deslocamentos para suas residências;

I- Os integrantes das Guardas Municipais das capitais estaduais e dos municípios com mais de 500.000(Quinhentos Mil) habitantes, ainda que residentes em municípios localizados na divisa entre estados vizinhos; e

II- Os integrantes das Guardas Municipais , dos municípios localizados em regiões metropolitanas, ainda que residentes em municípios fora da região metropolitana .

Há de se observar a exigência das informações que deverão conter na carteira funcional dos integrantes das guardas municipais.

Art 6º A carteira de Identidade Funcional dos Integrantes das Guardas Municipais deverá informar expressamente:

I- A existência de autorização para o porte de arma de fogo funcional de que trata esta portaria, se cabível,; e.

II- As condições em que o porte de arma de fogo funcional será exercido, especialmente as constantes nos artigos 3º e 4º desta portaria.

Parágrafo único. A expedição das carteiras de Identidade Funcional e a rigorosa atualização das informações nelas contidas são de responsabilidade das Guardas Municipais.

Não obstante, o porte de armas de fogo pelos membro da corporação em tela, deverá ser portado de forma não ostensiva, isto é, quando fora de serviço e não uniformizado e sempre deverão portar o certificado de registro e a carteira funcional.

Art 7º Os integrantes das Guardas Municipais, ao portarem arma de fogo fora de serviço e em locais públicos, ou onde haja aglomeração de pessoas, deverão fazê-lo de forma discreta e não ostensiva, de modo a evitar constrangimentos a terceiros.

Art 8º Os integrantes das Guardas Municipais, ao portarem arma de fogo, em serviço ou fora dele, deverão sempre portar o certificado do registro da arma de fogo e a Carteira de Identidade Funcional.

Art 9º O Departamento de Polícia Federal poderá autorizar o porte de arma de fogo particular de porte permitido fora de serviço, desde que registrada no SINARM em nome do integrante das Guardas Municipais que a portar e cumpridos todos os requisitos legais e regulamentares.

Art 10º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Em consonância com o Estatuto do desarmamento, essa portaria regula e autoriza o uso de arma de fogo aos integrantes da guarda municipal, abrange o porte da arma, não apenas no âmbito municipal, mas dentro dos limites dos respectivos estados, tanto em serviço ou fora dele.

Em serviço e fora dele, o uso da arma de fogo será permitido, aos membros das guardas municipais que fazem parte das capitais estaduais

e municípios com mais de quinhentos mil habitantes, doutrabanda, só será autorizado o uso da arma de fogo em serviço e no âmbito municipal, nas cidades com mais de cinquenta mil habitantes e menos de quinhentos mil, mas à estes últimos, poderão ser autorizado o uso fora do serviço de forma excepcional, nos casos de segurança pública e ou pessoal.

Também o deslocamento da residência para o serviço, é considerado legal o porte da arma.

No que pese esse tema, há pouca discussão, pois a própria legislação e portaria, são auto-explicativo, não guarda obscuridade em sua hermenêutica.

Cabe lembrar, que caso as Guardas Municipais venham efetivamente a exercer o seu direito do porte de arma, faz-se antes necessário preencher os requisitos, tais como, a criação de uma Ouvidoria e de uma Corregedoria.

Conforme preceitua o Art. 44, Parágrafo Único do Dec. n.º 5.123/04, 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”.

Entende-se que as Guardas Municipais, a fim de manter o controle externo, necessitam da existência de uma Ouvidoria, como órgão autônomo e permanente, tendo o poder investigatório próprio.

Por tratar-se de um controle externo, o mesmo deverá ser independente, podendo ser representado por membros do Ministério Público e dos Conselhos Comunitários de Segurança, dentre outros.

Atualmente, este tipo de serviço, vem sendo desempenhado pelas prefeituras municipais, através do “disque-denúncia”, ou nos sítios cibernéticos institucionais, não tendo, contudo, a capacidade legal de fiscalizar, auditar e propor políticas, servindo apenas como instrumento de reclamação quanto a possível infração funcional.

É esse o cuidado que se deve ter quanto à fiscalização do uso desse equipamento.

Da corregedoria, do mesmo modo, pautado no Dec. n.º 5.123/04, em seu Art. 44, “as Guardas Municipais dos municípios que tenham criado

Corregedoria própria e autônoma, para apuração de infrações disciplinares atribuídas aos servidores integrantes do Quadro da Guarda Municipal”, sendo um mecanismo de controle interno, o mesmo “deverá ser supra corporativo, envolvendo representantes de várias instituições e membros da própria Guarda Municipal, em rodízio, para evitar estigmatizações ou prejuízos na progressão da carreira”, conforme estudos realizados pelo Instituto Cidadania – Fundação Djalma Guimarães, os quais serviram como balizadores para edição da presente legislação.

Corregedoria está direcionada para a apuração de infrações disciplinares, bem como aplicação das medidas cabíveis, devendo, entretanto, este organismo de controle ser próprio e específico para os integrantes da corporação, mantendo uma autonomia em relação à corporação Guarda Municipal, mas não necessariamente desvinculada da pasta municipal, as quais ambas estariam atreladas, tendo em vista a necessidade efetiva do controle funcional dos seus respectivos dirigentes, na atualidade, alguns municípios mantêm nas Procuradorias setor responsável em apurar e aplicar punição aos seus servidores de maneira geral, sem distinção de sua função pública.

A égide da legislação federal faz-se necessário, a criação de uma Corregedoria, sendo esta própria para apurar e aplicar punição aos servidores específicos do Quadro da Guarda Municipal, estando subordinada diretamente a Secretaria, a qual se encontra hierarquicamente vinculada a Guarda Municipal.

Não obstante, imperioso e cristalino, de que a Guarda Municipal é um prestador de serviço de vital importância na sociedade, e está bem clarificado no que tange a essência do Estatuto do Desarmamento e demais regulamentação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema em tela, ora abordado, demonstra claramente que a guarda municipal foi à precursora da segurança pública no Brasil, nota-se de forma cristalina no que abarca historicamente seu surgimento, sendo com o advindo da família real no país.

A Constituição Federal de 1988 é a Carta Magna, fica no topo da pirâmide normativa, onde as demais normas infraconstitucionais encontram-se fundamento de validade nesta, a vontade do povo reflete no texto normativo, é o maior poder político dentro do Estado, e nela está agasalhada a competência da Guarda Municipal, no rol de 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.

Outrossim, a guarda municipal segue os princípios norteadores da administração pública, tanto os explícitos, quanto implícitos, conforme já demonstrado.

No que tange o objeto de pesquisa em epígrafe, foi possível constatar que, efetivamente a competência da Guarda Municipal é de uma verdadeira “Polícia Municipal”, e legalmente uma de suas atribuições é ser um agente de trânsito.

O trabalho monográfico expressa claramente os posicionamentos predominantes, e a interpretação do texto normativo, as controvérsias de forma alguma tem força relevante, conforme abarca a égide do mandamento jurídico

já supra mencionados, está de forma cabal e inequívoca apresentada, provada, aclarada, e terminantemente fixado a verdade real do tema.

Não obstante, conclui-se que a Guarda Municipal é uma “Polícia Municipal”, órgão de notório interesse público, relevância, é necessário para com a sociedade, pois trata-se de segurança pública.

É palpável dentre as atribuições desse órgão público, tanto na Constituição Federal, quando em leis infraconstitucionais, que regulam as diversas atividades por ela prestadas, importante salientar o uso de arma de fogo, que trás maior proteção a respectiva população de cada cidade, para o combate à criminalidade.

Dentre os posicionamentos dos autores sobre o tema, é gritante o de Benevides Fernandes Neto, Oficial da Polícia Militar em São José do Rio Preto/SP, e com sua hermenêutica, não coaduna com a vontade do legislador, tão pouco com a do constituinte, destarte, a segurança pública é algo notório, uma realidade muitas vezes fatal, não há sem se falar que a guarda municipal deva apenas efetuar vigilância em perímetros restritos e adstrito à proteção apenas ao patrimônio propriamente dito, pois se assim o fosse, esse órgão estaria insculpido na Constituição Federal, no rol das polícias municipais, ou em outra função, mas é cristalino a previsão constitucional no rol da segurança pública, que está apenas adstrito a sua competência no âmbito municipal.

Ressalta os olhos, de que, a maior discussão, está mesmo de forma obscura, intrínseca nos próprios membros das polícias, que temem perder suas “prerrogativas”, que de todas as formas procuram colocar empecilho nas atribuições da guarda municipal, assim por conseqüência dessa mera mesquinharia, subterfugo, evasivas e ludibriações, acabam provocando cada vez mais insegurança, falha na segurança, desprotegendo assim a sociedade, nota-se que ninguém é onipresente.

O correto seria a união de todos os que compõem a segurança pública, para que seja desenvolvido políticas adequadas no assunto, e troca constante de informações, entre outros.

Importante ressaltar, que este acadêmico, autor da monografia ora apresentada, já foi componente nas fileiras da gloriosa corporação bandeirante, que é a Polícia Militar do Estado de São Paulo, na qualidade de soldado temporário, e posteriormente ingressou na guarda municipal da urbe de Ibitinga

estado de São Paulo, desta forma presenciando efetivamente as suas peculiaridades, e conclui que a Polícia Militar tende a um sentimento de disputa, e de perda de território e força.

Na mesma alheta, chegam às raias do absurdo jurídico, de que os chefes do poder executivo municipal usem e auxiliem de muitas formas os órgãos policiais estaduais, tanto em alugues de prédios, compra de viaturas, ou seja todo tipo de logística, inclusive o pagamento de prolabore aos membros desses órgãos policiais, ou seja, o prolabore é um tipo de “ajuda de custo, prêmio, auxílio”, por conseqüência acabam por deixarem órfãs suas guardas municipais, sendo em todos os sentidos, salarial, logística, cursos e afins.

Ainda há muito a ser realizado, para a melhoria da qualidade de vida, temos que lutar e prezar pela segurança pública, seja como cidadão, jurista ou acadêmico, sempre será o nosso desafio.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. Op. Cit. p. 268.

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

BRAGA, Carlos Alexandre. Guarda Municipal: manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais. Ed. Juarez de Oliveira. São Paulo: 1999.

BRASIL, “Decreto Federal nº 5.123 de 1º de julho de 2004”. Diário Oficial da União, Brasília – DF.

BRASIL, “Decreto Federal nº 5.871 de 10 de agosto de 2006”. Diário Oficial da União, Brasília – DF.

BRASIL, “Lei Federal nº 10.826 de 22 de dezembro de 2003”. Diário Oficial da União, Brasília – DF.

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

CARDOZO, José Eduardo Martins. Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). IN MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999, p. 150.

_____, José Eduardo Martins. Op. cit. p. 158.

_____, José Eduardo Martins. Op. cit. p. 159.

aa) Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

CRETELLA JÚNIOR, J. Comentários à Constituição Brasileira de 1998. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

Departamento de polícia federal portaria nº 365, 15 de agosto de 2006 disciplina a autorização para porte de arma de fogo para os integrantes das guardas municipais.

DA SILVA, Ricardo Alves. Polícia Militar e as Guardas Municipais. Associação de Oficiais Militares de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.acors.org.br/noticias1.php?codnot=98>>. Acesso em 21JUL06.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO. Municipalização. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/municipios/orgaosmunicipais.htm>. Acesso em: 20 nov. 2007.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro : Renovar, n. 220, abr./jul. 2000, p. 168.
GRAU, Roberto Grau. A ordem econômica na constituição de 1988. 2. ed., São Paulo : Malheiros., 1991.

GIGLIO, Celso. Municípios e Municipalismo: História e Desafios para o Século XXI. São Paulo, 2002.

<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2768/A-Guarda-Municipal-e-o-Estatuto-do-Desarmamento-Atualizado-com-o-Decreto-no-5871-06>. Acesso em: 09 jun. 2009.

<http://www.chicosardelli.com.br/realizacoes.html>. Acesso em: 09 jun. 2009.

LAZZARINI, A. Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça. In Direito Administrativo da Ordem Pública. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1987. p. 1-94.

Lei Orgânica de São José do Rio Preto/SP, disponível em: <<http://www.camarariopreto.com.br/?where=lei>>.

Lei 10.115 de 15/09/1986 - Cria a Guarda Civil Metropolitana.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. Cit., 21 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros, p. 60.

_____, Direito Municipal Brasileiro, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1990, 253

_____, Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

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

MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98. 3. ed., São Paulo : Atlas, 1999, p. 30.

NETO, Benevides Fernandes. As ilegalidades decorrentes da atuação das Guardas Municipais como agentes da autoridade de trânsito sob a ótica Constitucional e do Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. 20 de janeiro de 2009. Acesso em: 06 out. 2009.

RIZZARDO, Arnaldo. Comentários ao código de trânsito brasileiro. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, Jorge Da. Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova Ordem Constitucional. RJ: Editora Forense, 1990.

SILVA, José Afonso Da. Curso de Direito Constitucional Positivo . 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____, Curso de Direito Constitucional Positivo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 653.

SKOLNICK, Jerome H. Policiamento Comunitário. São Paulo: Ed. Da Universidade de São Paulo, 2002.

STUMM, Raquel Denize. Princípio da proporcionalidade no direito constitucional brasileiro. Porto Alegre: Livr. Do Advogado, 1995, p. 79.

