

MUNICÍPIO COMO PARTÍCIPE DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Thiago Augusto Vieira¹

“Tudo já foi dito uma vez, mas como ninguém escuta é preciso dizer de novo”. (André Gide)

RESUMO

A segurança, não de hoje, constitui-se em necessidade primária da sociedade e garantia essencial do Estado, aspectos esses que somados à crescente criminalidade e à obrigação do poder público de fornecer resposta ao clamor social por segurança, diante da ineficácia de operacionalizar o sistema de segurança pública esculpido pelo constituinte de 1988, fizeram desencadear um discurso de que a solução para essas questões perpassaria pela inserção do Município no sistema de segurança pública, com a criação de guardas municipais como forças policiais. Neste contexto que se trabalha a temática, tendo por objetivo analisar a participação do Município no sistema de segurança pública e, por consequência, a competência das guardas municipais como órgãos desse sistema. Pontua-se que promover a discussão acadêmica sobre o assunto é de importância inquestionável, a fim de dirimir controvérsias, contribuindo para que o exercício do poder de polícia sempre se materialize e respeitando garantias e direitos individuais. Para tanto, visando à consecução dos fins propostos na pesquisa, este estudo adota o meio técnico de investigação da pesquisa bibliográfica, pereniza o método indutivo para abordagem de conteúdo e utiliza como instrumentos a ficha bibliográfica e a ficha de citações. Por finalizar, evidencia-se das informações coletadas que o Município tem significativa participação na segurança pública. Contudo, a responsabilidade que lhe foi conferida remete a elementos estruturais do ambiente e a outros fatores criminógenos, por meio de regulação administrativa, restando vedada, pela Constituição Federal de 1988, a inserção das guardas municipais como polícias municipais ou órgãos do sistema de segurança pública.

Palavras-chave: Município. Segurança pública. Guardas Municipais.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho ora em tela surge com base na constatação empírica de existir uma alteração sobre os limites de participação do ente municipal na segurança pública. Neste sentido, a discussão dessa participação remete normalmente à criação de guardas municipais como forças policiais. Pontua-se que os conflitos hermenêuticos assumiram papel de destaque com o crescente número de guardas municipais que passaram a ser

¹ 1º Tenente da Polícia Militar de Santa Catarina, Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Bacharel em Segurança Pública pela Universidade do Vale do Itajaí-UNIVALI. Pós-Graduado em Ciências Penais pela Universidade Anhangüera-UNIDERP.

criadas pelos governos municipais e fomentadas pelo governo federal. Destarte, inicia-se a abordagem a partir dos limites das guardas municipais.

2 AS GUARDAS MUNICIPAIS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

2.1 A Segurança e as Guardas Municipais

A segurança, desde os primeiros agrupamentos humanos, sempre se constituiu numa necessidade inerente à coexistência humana. Cretella Junior (1986, p. 160) destaca que, para a vida em sociedade, “[...] a segurança das pessoas e dos bens é o elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana”. Sem perder de vista tais ensinamentos, a Assembleia Constituinte firmou no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 que a segurança se constitui em um valor supremo inerente ao povo brasileiro.

Ratificando esse pensar, nota-se que o constituinte, no *caput* do art. 5º do Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Sociais e Individuais, trouxe a segurança como garantia precípua, consubstanciando o direito à segurança como um dos elementos essenciais à corporificação do Estado Democrático de Direito. Moreira Neto (1986, p. 110) explica que, “em última análise, a função-síntese do Estado é prestar esta segurança: é garantir todos os valores que informam e propiciam a convivência pacífica e harmoniosa entre indivíduos, entre grupos, dentro da nação e entre estados soberanos”.

Não por outra razão, o constituinte estabeleceu em seu art. 144 o sistema de segurança pública brasileiro:

CAPÍTULO III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

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:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. [...]

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 2005_b)

Nesta esteira, nota-se que o constituinte de 1988 delimitou a possibilidade de os Municípios constituírem guardas municipais; trata-se, portanto, de um *facultas agendi*. José Afonso da Silva (1990, p. 11) *apud* Lazzarini (1999, p. 116, grifo do autor), no que tange à criação de guardas municipais pelos Municípios, ensina que “É mera faculdade. Não serão

obrigados a criar e manter tais guardas”. Em outra obra, Silva (2004, p. 762, grifo do autor) ratifica que “A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir *guardas municipais* destinadas à proteção de bens, serviços e instalações, conforme dispuser em lei”.

Alude-se que não se elevaram as guardas municipais a órgãos do sistema de segurança pública, e sim facultou-se ao poder municipal a criação de guardas com o fim de proteger bens, instalações e serviços. Nos dizeres de Assis (2003, p. 144), o § 8º do art. 144 da CF/88 conferiu aos Municípios uma faculdade, e não uma obrigação de instituir guardas municipais.

Importa esclarecer, então, que o *caput* do art. 144 da CF/88 está taxativamente a fixar os órgãos componentes do sistema de segurança pública, que tão-somente são aqueles ali elencados, conforme Silva (2004, p. 759). Sobre o assunto, o Desembargador Federal Aristides Medeiros assevera:

Consoante estabelecido no art. 144, *caput*, da Constituição Federal, os órgãos incumbidos da segurança pública, isto é, da segurança geral, são apenas (*numerus clausus*) os ali relacionados, ou seja, a polícia federal, a polícia (*rectius*: patrulha) rodoviária federal, a polícia (*rectius*: patrulha) ferroviária federal, as polícias civis e as polícias militares, além dos corpos de bombeiros militares. (MEDEIROS, 2009, grifo do autor)

O Excelso Pretório, quando provocado, assim tem acordado, conforme se depura da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 236-8/RJ:

b) os órgãos arrolados em tal dispositivo constituem *numerus clausus*, não comportando a inclusão de outras corporações policiais; [...] d) e essa contrariedade se deu porque o elenco de órgãos federais e estaduais contidos no transcrito art. 144 da Constituição Federal é exaustivo e não exemplificativo. Por essa razão, a União, os Estados e os Municípios não podem criar novas organizações nesse setor específico da administração pública. (BRASIL, 1991, grifo nosso)

Igualmente, a Advocacia-Geral da União tem se manifestado: “O rol taxativo dos órgãos integrantes da segurança pública, como se percebe, é exaustivo, taxativo. Não se vislumbra a possibilidade de criação de órgão distinto daqueles elencados no transcrito art. 144” (BRASIL, 2006_b). Neste passo, Souza Neto (2008, p. 33) afirma que “Apenas esses órgãos poderão ser instituídos como corporações policiais. É o que decidiu o STF ao definir o rol do art. 144 como taxativo”. E complementa o autor que “confiar funções policiais a outros órgãos, que não os constituídos para esse fim, sempre envolve riscos [...]” (2008, p. 34).

Desta maneira, pontua Medeiros (2009, grifo do autor):

A Guarda Municipal (como igualmente a chamada “Força Nacional de

Segurança” – Dec. nº 5.289, de 20/11/2004) não faz parte da segurança pública propriamente dita, tanto que não é listada no aludido caput do dispositivo constitucional, mas sim referida em um parágrafo (o 8º), cujo respectivo texto é explícito e conclusivo ao limitar a ação da mesma à proteção dos bens dos municípios e de seus serviços e instalações, e, ainda assim, desde que o seja “conforme dispuser a lei”.

Há de se tecer que os dispositivos do art. 144 firmam a competência administrativa, em que se estabelece o poder para o exercício de certas atividades típicas do poder público. Evidencia-se que, independentemente de se tratar de interesse local, regional ou nacional, o constituinte fez previsão expressa daqueles entes incumbidos de prover segurança pública, não constando entre eles o ente municipal, razão pela qual se infere que as guardas municipais não se encontram inseridas como órgãos a compor o sistema de segurança pública.

2.3 Guardas Municipais: Polícia Municipal para a constituinte de 1988?

À prima vista, em que pese não figurarem como órgão do sistema de segurança pública, a grande discussão que se desponta é a natureza policial, ou não, das atividades das guardas municipais, visto que muitos administradores públicos têm ampliado o campo de atribuições dessas instituições por meio de normas infraconstitucionais, considerando-as como polícia municipal.

Observa-se da digressão histórica realizada por Fernandes Neto (2009) que as guardas municipais sempre tiveram suas missões relacionadas à vigilância do patrimônio público, sem natureza policial, chegando a ser reconhecidas em determinada situação como “guardas de jardim”, como se depura do texto:

A Guarda Municipal do Recife foi criada pela Lei nº 3, de 22 de fevereiro de 1893, sendo que no início de sua atuação seus integrantes eram chamados de Guardas de Jardim, pois como não podiam prender ninguém, suas atividades se limitavam a tomar conta das praças. Com a edição da Portaria nº 247, de 11 de maio de 1951, foi permitido que seus integrantes portassem armas de fogo, sendo datada dessa época a criação da Associação da Guarda Municipal, que, através de suas ações, tornou reconhecida a Guarda Municipal pelas autoridades policiais, civis e militares do Estado. (FERNANDES NETO, 2009)

Ressalta-se que igual entendimento prevaleceu na constituinte de 1988, de modo que se recusou qualquer espécie de uma força municipal de segurança pública, conforme se percebe nos dizeres de Silva (2004, p. 761-762, grifo nosso), que à época era assessor jurídico do Senador Mário Covas, então líder do PMDB, durante os trabalhos constituintes:

Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma polícia municipal. Com isso os Municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, **não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária.**

Neste passo, o já citado Parecer do Ministério das Cidades destaca que a União, os Estados e os Municípios até poderiam cuidar da segurança pública, conciliando as suas atribuições de acordo com o interesse verificado, ou seja, poderia muito bem existir uma polícia federal, estadual e municipal. Entretanto, definitivamente, esta não foi a vontade do constituinte (BRASIL, 2006_a).

Corroborando com este pensar, Ferreira Pinto (1992, p. 246) dissertou que a constituinte rechaçou qualquer possibilidade das guardas municipais como polícias municipais, comentando que poderiam ter alargado suas atribuições, fazendo-as auxiliares das polícias militares e conferindo-lhes funções repressivas de crime. No entanto, a constituinte apenas facultou aos Municípios a instituição das guardas municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações.

Neste rumo, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em Apelação de Mandado de Segurança, decidiu: “consoante o art. 144, § 8º, da CRFB/88, a guarda municipal tem como tarefa precípua a proteção de bens, serviços e instalações do município. Não se trata, assim, de atividade tipicamente policial” (BRASIL, 2005_a).

Nota-se, pois, que a mais evidente ratificação dos argumentos, de que para o poder constituinte de 1988 as guardas municipais não se inserem como polícias municipais, pode ser observada a partir da busca incessante para alterações do art. 144 da Constituição Federal, inclusive com a recente criação de uma Frente Parlamentar das Guardas Municipais pela Câmara dos Deputados, a fim de transferir aos Municípios a responsabilidade por um quinhão da segurança pública. Esquece-se, pois, que segurança pública se faz com investimentos e que tais alterações implicaram no aporte de mais recursos que, em última análise, sairão do bolso do contribuinte.

Ao se despendar atenção à temática, torna-se imprescindível considerar que o sistema de segurança pública não pode ser vislumbrado como um universo inconstante e suscetível à mudança. Salienta-se que segurança pública é necessidade precípua de Estado, e não de Governo; em outras palavras, não se pode tratar o sistema de segurança pública como medidas de governo, imediatistas e flexíveis a cada momento político, mas como fundamento de um Estado, como adverte Lazzarini (1999, p. 119):

Inicialmente alerta que o uso político-partidário vem exarcebando o municipalismo, ameaçando desmontar estruturas da União e dos Estados,

com resultados duvidosos, quando não danosos em termos de eficiência. Lembro que segurança pública é área extremamente sensível, não sendo recomendável fazer-se nela experiências extravagantes.

Infere-se, então, que as guardas municipais não se constituem em polícias municipais, não estando legitimadas a promover ou realizar qualquer ação de polícia, de modo que todos os atos de polícia que sejam praticados por guardas municipais se dão em verdadeira afronta à Constituição e ao arripio da lei.

Não se está a afirmar que o Município não deva ter ou não possuir sua cota de responsabilidade e participação no sistema de segurança pública, mas percebe-se que a operacionalização dessa participação por meio de guardas municipais como polícias de segurança está a se concretizar e direcionar de forma distorcida. Dito isto, imprescindível se faz ainda tecer breves considerações sobre os limites de competência das guardas municipais.

2.4 A Competência das Guardas Municipais

Ao se adentrar ao estudo das competências, sempre é bom não perder da lembrança o trabalho de Caio Tácito (1959, p. 27) *apud* Lazzarini (1999, p. 316, grifo do autor):

A primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em direito administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador.

Valendo-se dos ensinamentos de Meirelles (2003, p. 86):

[...] significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme for o caso.

Desta forma, ao se verificar o ordenamento jurídico, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 delimitou as atribuições das guardas municipais por meio do § 8º do art. 144, *in verbis*:

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 2005_b)

Nota-se, do texto constitucional, que não se atribuiu às guardas municipais qualquer poder de polícia de preservação da ordem pública ou de polícia ostensiva, destinando-as apenas à proteção de bens, serviços e instalações municipais. Como escreve Souza Neto (2008, p. 49, grifo do autor), “A Guarda Municipal tem a função de *guarda patrimonial*. Não se trata de órgão policial. Não é atribuição das guardas municipais, segundo a Constituição Federal, realizar nem investigação criminal nem policiamento ostensivo”.

Aliás, convém ressaltar que o constituinte condicionou a destinação das guardas municipais à lei, como se depura da redação “conforme dispuser a lei”.

E a lei a que se reporta in fine o citado § 8º haverá de ser da esfera federal, valendo referir que, com o objetivo de indicar os preceitos constitucionais sujeitos a regulamentação pelo Congresso Nacional, a Secretaria de Estudos e Acompanhamentos Legislativos (do Ministério da Justiça) editou em 1989, através do Departamento de Imprensa Nacional, a obra “Leis a elaborar”, em cuja nota explicativa inicial está dito que para tal foi procedido “levantamento das matérias que necessitarão de complementação legal para que se cumpra o que determina o texto constitucional” (pág. 3), evidenciado na sua página 176 que o assunto constante do tal § 8º depende de regulamentação por meio de legislação federal, ali expressado, ipsis litteris: “Matéria objeto de lei; condições para a instituição de guardas municipais, pelos Municípios. Natureza da lei: Ordinária”. (MEDEIROS, 2009, grifo do autor)

Alude-se que a mencionada lei da parte final do § 8º do art. 144, conforme Parecer CONJUR/MCIDADES n. 1409/2006, do Ministério das Cidades, deve apenas dispor sobre os modos de execução e demais fatores relacionados às nuances administrativas, “nunca ampliando o campo de atuação, para acrescentar competência que o constituinte não estabeleceu, como, por exemplo, inserido o município, por intermédio da sua guarda municipal, no contexto da segurança pública” (BRASIL, 2006_a).

O Ministério Público Federal, por sua vez, manifestou-se no sentido de que “Não se pode fugir à conclusão de que qualquer outra atividade atribuída à Guarda Municipal, ainda que analógica e compatível, extrapola os limites da autorização da Carta Maior (art. 144, § 8º)” (BRASIL, 2006_c).

Neste condão, temos que a Carta Constitucional não excepcionalizou nenhuma outra forma de atividade para a Guarda Municipal, tratando-se pois de **rol taxativo** que **não há** que ser **ampliado pela vontade do executivo ou legislativo municipal, sem ferir o estado de direito**. [...] Assim, verifica-se que o artigo 144, § 8º, da Constituição Federal não permite interpretação no sentido de ampliar a atuação das Guardas Municipais, na medida em que sua destinação é de apenas e tão somente proteger os bens, serviços e instalações municipais, não havendo qualquer dispositivo legal que abranja outras atuações, em especial a atuação de fiscalização de trânsito e policiamento ostensivo de segurança pública. (BRASIL, 2006_c, grifo nosso)

Dito isto, de acordo com Assis (2003, p. 144), há de se destacar que a abrangência de atribuições das guardas municipais não comporta poder de polícia para agir sobre pessoas. Nesta esteira, vale-se dos ensinamentos de Álvaro Lazzarini:

[...] a Constituição Federal de 1988, apesar das investidas em contrário, não autoriza os Municípios a instituírem órgãos policiais de segurança, pois as Guardas Municipais só podem ser destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, o que equivale dizer que o município não pode ter Guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar. Nesse sentido, igualmente, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo tem sido pacífica no sentido da incompetência das Guardas Municipais para atos de polícia, como, por exemplo, a condução de alguém, por guardas municipais, para autuação em flagrante, e, até mesmo, a incompetência de guardas municipais para dar busca pessoal. (LAZZARINI, 2003)

A este ponto, observa-se a manifestação da Procuradoria do Estado de Minas Gerais, que sedimenta a inexistência de atribuição das guardas municipais em ingerir sobre pessoas:

Afinal, o § 5º do artigo 144 da CR prevê que à PMMG cabe a preservação da ordem pública e ao Corpo de Bombeiros a execução de atividades de defesa civil, não havendo atribuição de poder à Guarda Civil Municipal de prestação de segurança da comunidade, mas somente dos bens e serviços públicos. Em nenhum dispositivo da Constituição da República ou da Constituição do Estado de Minas Gerais encontra-se previsto poder de o Município zelar diretamente pela segurança dos cidadãos, mediante atividades de policiamento ostensivo, nem mesmo poder de fiscalizar o trânsito, incluindo-se aplicação das sanções cabíveis. E não há dúvida sobre a diferença entre proteger patrimônio público do Município e funcionar como instituição policial de segurança das pessoas. (MINAS GERAIS, 2007)

Nesse mesmo pensar, Moraes (2003, p. 654-655) leciona que a Constituição Federal concedeu aos Municípios a faculdade, por meio do exercício de suas competências legislativas, de constituição de guardas municipais, sem, contudo, reconhecer-lhes a possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária. Todavia, muitos administradores públicos têm ampliado, por meio de normas infraconstitucionais, o campo de atribuições das guardas municipais para além das competências fixadas pelo poder constituinte, fazendo surgir discussões e incompatibilidades com a Carta Maior.

Cabe ressaltar que a distribuição de competências diz respeito ao poder constituinte, não sendo lícita legislação ordinária que amplie ou restrinja as atribuições fixadas, como bem tece Teixeira (1991, p. 592-593), lembrado pelo Ministério Público paulista:

A distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que o fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete

aquelas funções correspondentes à sua natureza específica. (TEIXEIRA, 1991, p. 592-593, *apud* SÃO PAULO, 2008)

Sobre o assunto, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 598074722, o Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul manifestou-se pela inconstitucionalidade de conferir poder de polícia a guardas municipais:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. GUARDA MUNICIPAL. LIMITES AS SUAS ATRIBUIÇÕES (...) REVELAM-SE INCONSTITUCIONAIS DISPOSITIVOS DA LEI N. 3810/98, DO MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO QUE, SOB PRETEXTO DE REGULAMENTAR SEU PODER DE POLÍCIA E CRIAR GUARDA MUNICIPAL (CE/89, ART-128, I), VISAM A CRIAÇÃO DE FORÇA ARMADA, PARCIALMENTE VOLUNTÁRIA, PARA COIBIR AÇÕES DO MOVIMENTO DOS SEM TERRA, PORQUE QUESTÕES RELATIVAS ÀS POLÍTICAS FUNDIÁRIA E DE SEGURANÇA PÚBLICA, PREVENTIVA, OSTENSIVA OU REPRESSIVA NÃO CONSTITUEM ASSUNTOS LOCAIS (ART-30, I, DA CF/88). (RIO GRANDE DO SUL, 1998, grifo nosso)

De igual modo, manifestou-se o *parquet* catarinense na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2008.045151-7, conforme o relator da decisão, Des. Luiz Carlos Freyesleben:

[...] a Constituição Federal restringe a atuação da Guarda Municipal à proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios e enumera, taxativamente, os órgãos responsáveis pela segurança pública, deixando a cargo da Polícia Militar a manutenção coercitiva da ordem pública. Ademais, a lei rechaçada viola o artigo 107, I, 'd', 'e' e 'g', da Carta Estadual, que atribui à Polícia Militar o exercício de policiamento ostensivo em relação à guarda e à fiscalização do trânsito urbano e do meio ambiente. De outro lado, realçou que tais atribuições são indelegáveis e extravasam o interesse local, razão por que padecem de inconstitucionalidade os incisos IV e V do artigo 1º e os incisos II e III do artigo 9º da Lei Complementar n. 135/2006. (SANTA CATARINA, 2009)

O Ministério Público de São Paulo tem exarado idêntica opinião, como se depreende da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1653120900, julgada procedente pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo:

As guardas municipais não podem assumir funções típicas da polícia preventiva ou repressiva reservadas no desenho normativo constitucional às Polícias Civil e Militar da União e dos Estados (art. 144, Constituição Federal; arts. 139 a 143, Constituição Estadual), como expõe expressiva doutrina (Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Curso de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Forense, 1996, pp. 315-316; Diógenes Gasparini). (SÃO PAULO, 2008)

Corroborando esse posicionamento, a Procuradora do Estado de Minas Gerais Raquel Melo Urbano de Carvalho declarou ser inconstitucional a Lei Complementar do Município de Contagem, ao ampliar as atribuições das guardas municipais para o

policiamento ostensivo, fiscalização do trânsito, aplicação de sanções e prevenção da violência urbana (MINAS GERAIS, 2007).

A Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades, quando incitada pela Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo ao exame da legalidade da atuação da guarda municipal, com base em robusta pesquisa jurisprudencial, exarou o Parecer CONJUR/MCIDADES n. 1409/2006, do qual se recorta:

As guardas municipais são desprovidas de competência para atuar no campo da segurança pública, não podendo, pois, ser investidas de atribuições de natureza policial e de fiscalização do trânsito. Sua atuação se restringe à proteção dos bens, serviços e instalações do ente municipal (inteligência do art. 144, § 8º, da CF/88). (BRASIL, 2006a, grifo nosso)

Neste raciocínio, Lazzarini (1999, p. 116) ensina que “[...] o entendimento dos juristas pátrios é cristalino, não pairando dúvidas de que elas não podem ser consideradas polícia municipal e, portanto, não se destinam prioritariamente à proteção de pessoas [...]”. Meirelles (1981, p. 331) *apud* Lazzarini (1999, p. 117, grifo do autor) afirma 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 dos municípios, *sem qualquer incumbência de manutenção da ordem pública*”.

Como se verifica, a Constituição Federal admitiu a instituição de guardas municipais com a finalidade (*de lege lata*) de funcionar seus integrantes na proteção, apenas, dos bens, serviços e instalações dos respectivos municípios, como, *a pari*, são os chamados “seguranças” de empresas comerciais, sendo *de lege ferenda* a aspiração a que aqueles organismos das municipalidades possam vir a ser considerados entidades auxiliares das forças policiais [...], daí dever ser concluído que, onde tais guardas atualmente estiverem fazendo policiamento geral, estará havendo exorbitância de atribuições. (MEDEIROS, 2009, grifo do autor)

Destarte, Lazzarini (1999, p. 118, grifo do autor) leciona:

Está evidente que as guardas municipais ao agirem como polícia de ordem pública, o fazem ao arropio da Constituição e das leis, sujeitando-se os mandantes e executores à responsabilidade penal, civil e administrativa, agentes públicos que são, cabendo às autoridades e às pessoas atingidas pelos atos ilegais providenciar para tanto, fazendo manifestar-se o Poder Judiciário quer sobre o exercício irregular da atividade policial, quer sobre os atos normativos municipais que eventualmente o esteja ‘amparando’, evitando-se o conflito e a superposição de funções públicas tão graves como estas.

Resta claro, então, que as atribuições das guardas municipais se restringem à proteção de bens, serviços e instalações municipais. Embora não possuam poderes de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, as guardas municipais podem contribuir para o sistema de segurança pública, como bem destaca Lazzarini (1999, p. 121,

grifo do autor):

[...] as Guardas Municipais, sem extrapolar a determinação constitucional, podem ser úteis à coletividade, **protegendo as escolas, os hospitais, prontos-socorros, centros de saúde, parques, creches, centros educacionais, mercados, monumentos, prédios públicos em geral, cemitérios**, enfim toda a infraestrutura municipal que vem sendo atacada diuturnamente por atos de vandalismo.

Não diferentemente deste é o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que, ao apreciar matéria similar, acordou:

Não tendo os Municípios Poder de Polícia de Segurança Pública, as Guardas Municipais que criaram têm finalidade específica - guardar os próprios bens dos Municípios (prédios de seu domínio, praças, etc), sendo inconstitucionais leis que lhes permitam exercer a atividade de segurança pública, mesmo sob a forma de Convênios. (RIO DE JANEIRO, 2002, grifo nosso)

Solidificando esse entendimento, Assis (2003, p. 144), de forma precisa, elucida que cabe às guardas municipais a vigilância dos bens, serviços e instalações próprios das secretarias, escolas, creches e logradouros públicos fechados, onde se regula a visitação (como, por exemplo, zoológicos). Assim, o autor destaca que se deve excluir dessa definição as praças, pois autorizar a vigilância nas praças seria o mesmo que autorizá-la nas avenidas ou ruas; razão pela qual afirma que o agir das guardas deve se dar apenas nos bens públicos de uso especial (ASSIS, 2003, p. 144).

Neste cenário, a intensa mobilização dessas instituições junto ao Congresso Nacional para que alterações legislativas sejam realizadas acaba por pacificar e pôr fim a qualquer divergência hermenêutica que possa existir, visto que as justificações das proposições legislativas partem do entendimento expresso na Constituição de que as guardas municipais não se constituem polícia municipal ou órgão de segurança.

A título de exemplo, registra-se a justificação da PEC n. 215/2007: “Coerente com a realidade de 1988, as guardas municipais não foram incluídas como órgãos de segurança pública, cabendo-lhes apenas função de simples proteção de bens patrimoniais do município” (BRASIL, 2007).

De maneira que permite concluir que as guardas municipais não detêm poder de polícia e quando assim atuam estão a exorbitar suas atribuições com arbitrariedade ou abuso de poder. Ora, se as guardas municipais possuem suas atribuições bem delimitadas pela Constituição Federal, resta verificar se a participação dos municípios na segurança pública está restrita à criação de guardas municipais.

3 O MUNICÍPIO E O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

3.1 O Município como partícipe na segurança pública

A Constituição Federal sedimenta que a repartição de competência dentro do ordenamento jurídico se orienta pelo critério da predominância do interesse. Dessa forma, as matérias pertinentes ao interesse nacional serão atribuídas ao órgão central, ficando reservadas aos Estados-membros e aos Municípios as matérias relativas aos interesses regionais e locais, respectivamente.

Verifica-se, ao se efetuar breve análise, que o constituinte nominou expressamente aqueles entes a quem atribuiu as funções de segurança pública, sendo esta de interesse nacional, razão pela qual não consta entre os órgãos de segurança do art. 144 da CF/88 qualquer ente municipal. Todavia, alude-se que o critério do interesse local inserido no art. 30, inciso I, da CF, refere-se à competência legislativa do Município (BRASIL, 2006_a).

Cumpra reafirmar que o interesse local do citado artigo remete à competência legislativa, não comportando a competência material, visto que segurança pública transcende ao interesse local, sendo de interesse nacional. Nesta linha de raciocínio, Lazzarini (1999, p. 115, grifo do autor) afirma que

Fica assim demonstrado o total descabimento de pretextar-se o “interesse local” para justificar o emprego das guardas municipais na preservação da ordem pública, cujo valor não é de “peculiar interesse” do município, mas de interesse nacional, conforme remansosa doutrina jurídica nacional e estrangeira.

De igual modo, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao fazer o exame de constitucionalidade de lei municipal de Juiz de Fora que delegava à guarda municipal poder de polícia para ações de preservação da ordem pública e polícia ostensiva, decidiu:

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei do Município de Juiz de Fora, promulgada pela Câmara Municipal após veto do Prefeito, por inconformidade com os parâmetros da Constituição Estadual. **Matéria de segurança pública, relativa às Polícias Civil e Militar, afetas à competência dos Estados-membros. Inconstitucionalidade declarada.** Ementa da Douta Procuradoria-Geral de Justiça: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal - **Registro estatístico de índices locais de violência e criminalidade - Interesse local - Segurança pública - Inconstitucionalidade. O interesse local a justificar o exercício do Poder de legislar do Município deve guardar conexão lógica com a competência fixada pela Carta Política.** Não compete ao Município legislar sobre matéria que tenha vinculação com segurança pública e que, portanto, encontre-se sob a tutela do Estado-membro. (MINAS GERAIS, 2001)

Neste rumo, recortam-se as palavras do Procurador de Justiça Alberto Vilas Boas (1993, p. 91), salientando que a segurança pública não se constitui em matéria de interesse local, estando afeta aos interesses dos Estados e da União:

Sendo assim, é possível afirmar **que a manutenção e restauração da ordem pública afetada por comportamentos socialmente reprováveis devem ficar a cargo da União e dos Estados-Membros que detêm, inegavelmente, a prerrogativa constitucional de criar políticas públicas que objetivem preservar os interesses da comunidade nesta seara.** (...)

A instituição desta obrigação jurídica gera perplexidade na medida em que o ente municipal arvora-se em usurpar uma prerrogativa própria e lógica das entidades estaduais e federais incumbidas de efetivar a polícia de manutenção da ordem pública consistente em manutenção de banco de dados aptos a demonstrar a máxima ou mínima efetividade do exercício desta competência constitucional. (MINAS GERAIS, 2001, grifo nosso)

Adepto a esse posicionamento, o Procurador da República Alexandre Halfen da Porciúncula expressa que tanto a doutrina como a jurisprudência estão a pacificar que as questões de segurança pública, da qual obviamente fazem parte aquelas atinentes ao trânsito, constituem-se em valores que suplantam o interesse meramente local dos municípios, motivo pelo qual a Carta Superior atribuiu sua guarda somente à União (art. 142, *in fine*) e aos Estados-Membros (art. 144, *caput* e § 5º) (BRASIL, 2006_c).

Não por outra razão, conclui-se que

A inserção do Município no contexto da segurança pública foi por demais restrita. Com efeito, atribuiu-lhe o constituinte, no parágrafo 8º, do art. 144, **poder de constituir guardas municipais**, mas cuidou em fechar o parêntese, estabelecendo que as atribuições destas, no campo material, ficariam **limitadas à proteção dos bens, serviços e instalações da municipalidade**, na forma da lei. (BRASIL, 2006_a, grifo nosso)

Sob outro vértice, ousa-se discordar da ponderação de que a participação do Município na seara da segurança pública é restrita, pois se entende que o Município possui papel preponderante na promoção da segurança pública. Com base em um marco teórico repressivo e desprovido de conexão com a realidade, tem-se o ledor engano de pensar que as questões de segurança pública são resolvidas com ações repressivas ou com a simples intervenção policial sobre o potencial infrator.

Expandindo-se o foco das ações de segurança pública para além da figura da prisão do infrator, percebe-se que se está a desconsiderar outros dois essenciais fatores criminógenos que, juntos, compõem o triângulo do crime, quais sejam, o comportamento da vítima e os aspectos ambientais (as questões estruturantes do desenho urbano e da arquitetura de edificações)². Justamente sob estes aspectos ambientais que deveria residir a

² Refere-se a teorias preventivas, como a Teoria de Prevenção Situacional e a Teoria de Atividades Rotineiras. A título de exemplo, têm-se as obras CLARKE, Ronald R. (ed.). **Situational Crime Prevention: Successful Case Studies**. Second Edition. New York: Harrow and Heston, 1997;

responsabilidade municipal no contexto da segurança pública.

Em linhas práticas, a preocupação do Município seria manter os ambientes públicos (a citar, praças, escolas e edificações) limpos, iluminados, ordeiros, com estruturas conservadas e vegetação podada, para que os ambientes não permaneçam abandonados e não gerem uma sensação de desordem e impunidade, mas sim proporcionem uma maior visibilidade e a sensação ao potencial infrator de estar sendo visto. Aliás, vigilância natural esta que seria potencializada a partir de uma maior ocupação e circulação de pessoas no local. Agindo desta maneira, estar-se-ia a materializar aspectos hoje negligenciados, mas indispensáveis para a consecução da segurança pública, contribuindo significativamente e somando esforços com os demais órgãos do sistema de segurança pública.

Noutras palavras, bem leciona Souza Neto (2008): “Quando as prefeituras municipais atuam no campo econômico e social, no sentido da redução da desigualdade, estão contribuindo também para a redução dos índices de violência”. Há de se romper com o pensamento de que os problemas de segurança pública devam ser tratados unicamente como problemas de polícia, mas sim devam ser visualizados também como problemas sociais, visto que os são na maioria das vezes. Neste contexto, valendo-se das lições de Pedro Luiz Carvalho de Campos Vergueiro, Lazzarini (1999, p. 121, grifo nosso) tece sobre a missão constitucional das guardas municipais:

Assim, tais vigilantes do patrimônio municipal, quando no exercício de suas funções, estarão – mediatamente de fato e não por força de obrigação legal, sem ser atividade inerente a suas atribuições – dando, como qualquer cidadão, proteção aos municípios. [...] **Ou seja, essa vigilância do patrimônio municipal, por via de consequência, implicará proteção para os municípios:** aquela como atribuição decorrente da norma jurídica, a essa como um plus empíreo resultante daquela.

Outrossim, a regulação por via administrativa figura-se em outro significativo instrumento do qual podem se valer os Municípios a fim de contribuir para a consecução da segurança pública. Nesse viés, registram-se as precisas palavras de Souza Neto (2008, p. 50):

Além dessa prerrogativa de instituírem guardas municipais, os municípios podem atuar na segurança pública através da imposição de restrições administrativas a direitos e liberdades. O município pode, por exemplo, delimitar o horário de funcionamento de bares e restaurantes, ou os locais da venda de bebidas alcoólicas. Tais restrições, de caráter administrativo, exercem importante função na segurança pública, prevenindo a prática de delitos. Na região metropolitana de São Paulo, mais de 20 municípios já editaram leis restringindo o horário de funcionamento de bares. Em alguns

COHEN, L. E.; FELSON, M. Social change and crime rate trends: a routine activity approach. **American Sociological Review**, 1979, Vol 44, pp588-608. No Brasil, cita-se a obra de BONDARUK, Roberson Luiz. **Prevenção do Crime através do Desenho Urbano**. Paraná: Autores Paranaenses, 2007.

casos, a redução do número de homicídios chegou a 60% (Diadema) e a de acidentes de trânsito a 70% (Barueri).

Deveriam ser estas, então, as grandes contribuições dos entes municipais no contexto da segurança pública.

3.2 O princípio da proporcionalidade e a criação de guardas municipais como polícias municipais

Sobre a temática de pesquisa, cumpre ainda trazer algumas ponderações atinentes às crescentes mobilizações políticas que estão a buscar uma alteração da ordem constitucional, pretendendo conferir poderes de polícia às guardas municipais. Nessa senda, nota-se que tais mobilizações sustentam como argumento legitimador o interesse público. Aliás, como ressalva Justen Filho (2006):

É costumeiro afirmar que o direito administrativo se fundamenta nos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Mas a história brasileira evidencia que a supremacia e a indisponibilidade do interesse público têm sido invocadas, com frequência, para justificar atos incompatíveis com a ordem constitucional democrática. É necessário, por isso, encontrar solução mais satisfatória e mais adequada em face da Constituição de 1988.

Não se pode olvidar que os atos da administração pública, inclusive a criação de guardas municipais como polícia de segurança pública, devem se consubstanciar a partir do pressuposto da proporcionalidade do ato administrativo, ou seja, o ato deve ser adequado, necessário e proporcional. Isso porque “A criação, estruturação e previsão de competências de órgãos públicos e entidades administrativas não é matéria deixada para livre e irrestrita manifestação de vontade do governante ou do Poder Legislativo, mas deriva do ordenamento, respeitados os limites constitucionais” (MINAS GERAIS, 2007).

O dever de perseguir a proteção dos interesses coletivos e a adequação da medida, somado à necessidade e à proporcionalidade, constitui pressuposto do qual a legislatura, inclusive a municipal, jamais deve se desvencilhar. Isso porque, como bem leciona a Procuradora do Estado de Minas Gerais Raquel Melo Urbano de Carvalho, não se pode promover sacrifícios desnecessários e exageros injustificados para a estrutura administrativa, para o erário e, em última instância, para a sociedade (MINAS GERAIS, 2007).

Pontua-se que a lei municipal, ao atribuir poder de polícia de segurança às guardas municipais, não preenche quaisquer dos aspectos integrantes da proporcionalidade. Em pormenores, a Procuradora Raquel Melo Urbano de Carvalho sustenta:

Afinal, a Polícia Militar, órgão estadual competente para atuar nessa função,

vem realizando historicamente tal mister com a requerida eficiência, buscando melhoria das suas atividades diante do aumento de demandas da comunidade. Duplicar a estrutura destinada à preservação da segurança pública é procedimento absurdo em país de carências sociais tão significativas como o nosso. Induvidosa, portanto, a ausência da adequação na imputação cumulativa a outro órgão do policiamento ostensivo no Município de Contagem. Mesmo que assim não o fosse, o que se admite por simples amor ao debate, tem-se clara a desnecessidade da medida. Primeiro, por já existir outro meio alternativo – o policiamento pela PMMG – que implica menor sacrifício para as entidades federativas, para o erário e para a própria sociedade. Ademais, os gravames que seriam impostos com o aumento das competências da Guarda Municipal, sequer prevista na Constituição da República com tais atribuições e desnecessária em face da demanda concreta da sociedade já atendida atualmente pela Polícia Militar, são desproporcionais com os reduzidos benefícios trazidos à espécie, pelo que não há dúvida quanto à não razoabilidade da medida. (MINAS GERAIS, 2007)

De igual modo, Lazzarini (1999, p. 119) salienta que “O Brasil é reconhecidamente um país pobre, por isso entendo que os recursos devem ser, prioritariamente, canalizados para a área social, [...] onde tem os fatores geradores da insegurança pública”. Souza Neto (2008, p. 51, grifo nosso), extraindo as conclusões da pesquisa realizada nas décadas de 1980 e 1990 pelo IPEA nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, faz as seguintes ilações:

A importância dos municípios para a segurança pública vem crescendo progressivamente, sobretudo quando se entende que sua garantia demanda não apenas ações policiais, mas também ações sociais e econômicas. Na verdade, a análise de dados empíricos demonstra que “a) não há como equacionar o grave problema da segurança pública, deixando de enfrentar a questão da exclusão econômica e social; e b) **a mera alocação de recursos aos setores de segurança pública – sem que se discuta a eficiência – está fadada a replicar um modelo de polícia esgotado, com desprezíveis resultados para a paz social**”.

Além disso, de acordo com Lazzarini (1999, p. 119), “A destinação de verbas municipais para o trabalho de polícia – em superposição com o Estado e a União – e fazer polícia custa muito caro, pode ser considerada um erro grave de política administrativa, pois a prioridade dos municípios, evidentemente, não é esta”.

Nesse contexto, impor a um órgão do Município objetivo idêntico ao da instituição estadual de polícia significaria superposição de esforços, desperdício de meios e promoção de conflitos de competência. Também por este motivo é incabível que a Guarda Municipal pretenda ir além da competência constitucionalmente admitida, atingindo esfera reservada à atuação da Polícia Militar. (MINAS GERAIS, 2007)

Neste sentido, recortam-se as palavras do Deputado Federal Antônio Carlos Biscaia, ao efetuar seu voto na relatoria da PEC n. 215/2007, a qual propõe conferir às guardas municipais poderes de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública:

Creemos que o exame de mérito avaliará também que, não obstante os nobres objetivos das proposições em comento, na busca de soluções para os graves problemas de segurança pública que nos afligem, essa pretendida superposição de atribuições envolvendo corporações integrantes de diferentes esferas de poder, no caso as Guardas Municipais e as Polícias Militares, poderá vir a constituir-se fonte de sérios conflitos, levando-se a resultado inverso do almejado, com prejuízos à política de segurança pública. (BRASIL, 2008)

Observa-se do exposto que não há como legitimar ações ou delegar poder de polícia com base no interesse público, sob argumento de falência dos órgãos de segurança pública, pois o mesmo interesse público impõe à medida, o respeito à proporcionalidade, sem sacrifícios desnecessários. Ademais, cumpre reafirmar que segurança pública é problema de Estado e não de governo, o que não permite em sensível área a adoção de experiências e que não se rompa com a salutar estabilidade do sistema de segurança pública, indispensável para o bom ordenamento da urbe.

Destarte, conforme Azevedo (2007), “Verifica-se, então, que há uma vinculação legal que limita toda a atuação estatal de modo a garantir a preservação de alguns direitos individuais, sobretudo os fundamentais, mesmo quando se está diante do interesse público”. Do contrário, estar-se-ia a romper com a segurança jurídica e desconsiderar o primeiro requisito de legalidade e legitimidade, qual seja, a competência do agente. Nesse vértice, poder-se-ia pensar que a atuação de promotores como juízes sanaria a morosidade da justiça.

Cumpre mencionar ainda os ensinamentos de Mauro Roberto Gomes de Mattos (RDA, v. 234, p. 259), constantes no Parecer n. 14.742, da Procuradoria do Estado de Minas Gerais:

Ninguém, aí se incluam os Poderes legalmente constituídos, possui a faculdade de rasgar a Constituição, para instituir uma sociedade onde os excessos ou abusos seriam uma constante. O princípio é o de que **todos**, em especial o Estado, **devem comungar da hóstia constitucional**, pautando seus atos dentro do encarte legal, sem sentimentos ou posicionamentos ilegais. (MINAS GERAIS, 2007)

Findando considerações, há de se evidenciar que estão sujeitos à responsabilidade administrativa, civil e penal os agentes públicos que, por meio de projetos governamentais, incrementam incentivos para a criação e expansão de guardas municipais para além de suas atribuições, desvirtuando-as das missões constitucionais, adquirindo equipamentos e instrumentos próprios à atividade policial e desnecessários à atividade de proteção patrimonial da guarda municipal. Aliás, cumpre destacar que a responsabilidade abrange, inclusive, os atos omissivos, que por via da negligência permitem o exercício de atividade policial por guardas municipais.

A este ponto, coleciona-se recente julgado da Corte Superior do Estado de São Paulo:

Responsabilidade Civil - Indenização por danos materiais e morais - **Morte de guarda municipal** - Convênio tácito firmado entre a Prefeitura de Indaiatuba e a Secretaria de Segurança Pública - **Guarda Municipal exercendo atribuições de policial - Negligência da Prefeitura em permitir tal fato (ou omitir-se perante o fato)**. Recurso provido. (SÃO PAULO, 2010)

Há de se reafirmar, por fim, que conferir por leis infraconstitucionais poderes de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública a guardas municipais trata-se de medida inconstitucional e ilegal, sendo indispensável o controle de juridicidade, controle este que também se faz necessário para que o aparato estatal funcione de modo eficiente, sem sobreposições e sem submeter o erário público a sacrifícios e excessos desproporcionais.

4 CONCLUSÃO

Ao término desta pesquisa, apesar da convicção de que o assunto ora em tela não foi esmiuçado em sua plenitude, restou a certeza de que se conseguiu aglutinar um relevante arcabouço teórico que pudesse examinar a participação do Município no sistema de segurança pública, iniciando o estudo a partir dos limites de competência das guardas municipais.

Nesses termos, de pronto, constatou-se que a redação do § 8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Trata-se, portanto, de uma *facultas agendi*, e não de uma obrigatoriedade imposta aos Municípios. Além disso, os ensinamentos doutrinários e jurisprudenciais sustentam de forma uníssona que a constituinte taxou no *caput* do art. 144 os órgãos de segurança pública e optou por não inserir entes municipais nesse contexto, razão pela qual se infere que as guardas municipais não se constituem órgãos a compor o sistema de segurança pública brasileiro, bem porque segurança pública transcende os limites do interesse local da municipalidade, devendo estar sob a responsabilidade da União e dos Estados.

Outro ponto relevante que surge sobre a temática refere-se ao tratamento conferido às guardas municipais, se podem ser compreendidas como polícia municipal. Observa-se da pesquisa que a constituinte rechaçou qualquer possibilidade de existência de uma polícia municipal. Não por outro motivo deixou de categorizar as guardas municipais como órgãos de segurança pública, restringindo-lhes as atribuições de proteção de bens, serviços e instalações municipais.

Aliás, as diversas propostas de emenda constitucional atinentes às atribuições das guardas municipais que se encontram em tramitação no Congresso Nacional ratificam o entendimento de que as guardas municipais não se figuram como polícias municipais, de

modo que a ampliação de atribuições conferidas às guardas municipais por normas infraconstitucionais se dá em verdadeira afronta à Carta Maior, padecendo de inconstitucionalidade.

No que toca aos limites de atribuições das guardas municipais, deduz-se do estudo que essas instituições não detêm poderes de polícia de preservação da ordem pública ou de polícia ostensiva, não lhes sendo permitida a realização de qualquer ato que incida sobre pessoas. Destarte, em contornos práticos, as atribuições delegadas pela Constituição Federal às guardas municipais seriam a vigilância dos bens, serviços e instalações próprios das secretarias, unidades hospitalares, escolas, creches e espaços públicos fechados ou de uso especial, onde se regula a visitação (como, por exemplo, parques e zoológicos). Trata-se, pois, de corpo de vigilantes públicos armados que visam à proteção do patrimônio municipal, sem qualquer incumbência de preservação de ordem pública.

Diante das conclusões expostas, cumpre abrir um parêntese para destacar que embora a segurança pública se sedimente como necessidade básica à convivência humana e condição precípua para a formação e manutenção dos ditos Estados Modernos, a ineficácia governamental em operacionalizar o sistema de segurança pública esculpido pelo constituinte de 1988, justaposta com a crescente criminalidade e o clamor social por segurança, propicia um favorável ambiente para a edição de medidas imediatistas que passam a tratar a segurança pública como política de governo, relegando ao segundo plano bases técnicas e científicas, em que segurança pública é enxergada como política de Estado.

Invocando o interesse público, sob a pretensão de frear os índices de criminalidade e mitigar a sensação de insegurança, as ações governamentais passaram a desencadear um discurso de que a solução para a criminalidade perpassaria pela criação de guardas municipais. Trata-se, pois, de um ledado engano, uma vez que as questões de segurança pública transcendem o interesse local e as guardas municipais não detêm poder de polícia, quer seja de preservação da ordem pública ou de polícia ostensiva, de modo que os atos próprios de polícia praticados por guardas municipais responsabilizam estes penalmente por excederem os limites de suas atribuições, agindo com arbitrariedade e abuso de poder, em ofensa a direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Não se pode olvidar que a ninguém, sobretudo aos poderes estatais, é facultado o direito de rasgar a Constituição e não comungar da hóstia constitucional, com edição de atos arbitrários, ilegais e inconstitucionais que aviltam o ordenamento jurídico. Ademais, vislumbra-se que há clara desproporcionalidade da medida administrativa de criação de guardas municipais como polícias municipais, ao impor a um órgão do Município objetivo idêntico ao da instituição estadual de polícia, visto que significaria superposição de esforços, desperdício de meios, promoção de conflitos de competência e submissão a sacrifícios

desnecessários e exageros injustificados para a estrutura administrativa, para o erário e, em última instância, para a sociedade.

Sob outro vértice, isso não significa dizer que os Municípios não possuem papel preponderante na promoção da segurança pública. Expandindo-se o foco das ações de segurança pública para além da figura da prisão do infrator, percebe-se que se está a desconsiderar outros dois essenciais fatores criminógenos que juntos compõem o triângulo do crime, quais sejam, o comportamento da vítima e os aspectos ambientais. Justamente sob estes aspectos ambientais que deveria residir a responsabilidade municipal no contexto da segurança pública.

Em linhas práticas, manter os ambientes públicos (a citar, praças, escolas e edificações) limpos, iluminados, ordeiros, com estruturas conservadas e vegetação podada, para que não permaneçam abandonados e não gerem uma sensação de desordem e impunidade, mas sim proporcionem uma maior visibilidade e a sensação ao infrator de estar sendo visto, bem como uma maior ocupação territorial e circulação de pessoas no local, torna-se indispensável para a consecução da segurança pública. Há de se romper com o pensamento de que os problemas de segurança pública devam ser tratados unicamente como problemas de polícia, mas sim observados também como problemas sociais, pois os são na maioria das vezes.

Por derradeiro, infere-se que os problemas de segurança não serão solucionados com a criação de polícias municipais, mas sim com uma mudança de marco conceitual, deslocando a intervenção policial do foco repressivo para o preventivo e operacionalizando no campo material o sistema de segurança previsto no art. 144 da Constituição Federal. Aliás, o emprego distorcido de guardas municipais como forças policiais apenas contribui para a insegurança jurídica, repercutindo na preservação da ordem pública, visto que afronta a Carta Maior e todo o ordenamento em vigor.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge César de. **Lições de direito para a atividade policial militar**. 5. ed., 2. tir. Curitiba: Juruá, 2003.

AZEVEDO, Renato Beiriz Brandão de. **Poder de polícia**. Publicado em 6 dez. 2007. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3877/Poder-de-policia?src=busca_referer>. Acesso em: 22 abr. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 236-8/Rio de Janeiro**. Ministro Octávio Galloti. DJ 17.10.1991. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 maio 2010.

_____. Tribunal Regional Federal. 2ª Região. **Apelação em mandado de segurança n. 2000.02.01.070406-8**. Rel. Des. José Eduardo Nobre Matta. 14 set. 2005_a. Disponível em: <www.trf2.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. 6. ed. atual. até 31.01.2005. São Paulo: RT, 2005_b.

_____. Ministério das Cidades. **Parecer CONJUR/MCIDADES n. 1409/2006**, 2006_a, publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo, Seção I, Volume 117, Número 34, São Paulo, sábado, 17.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 3644-1/600**. Advogado-Geral da União Álvaro Augusto Ribeiro Costa. DJ 17.02.2006_b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=TP&docID=385137>>. Acesso em: 10 maio 2010.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Município de Foz do Iguaçu/PR. **Ação Civil Pública n. 2006.70.02.006759-1**. Procurador Alexandre Halfen da Porciúncula. Foz do Iguaçu: 2006_c.

_____. **Proposta de emenda constitucional n. 215/2007**, de autoria do Deputado Maurício Rands. Publicação em 19 dez 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=382212>. Acesso em: 10 maio 2010.

_____. **Voto do Relator Deputado Antônio Carlos Biscaia**. Proposta de Emenda Constitucional n. 215/2007, de autoria do Deputado Maurício Rands. Publicação em 16 jun. 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=382212>. Acessado em: 10 maio 2010.

CRETELLA JUNIOR, José. Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro. In: **Direito administrativo da ordem pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 159-203.

FERNANDES NETO, Benevides. As ilegalidades decorrentes da atuação das guardas municipais como agentes da autoridade de trânsito . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2117, 18 abr. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12636>>. Acesso em: 19 jun. 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. Sistematização Rui Stoco. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. **Temas de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDEIROS, Aristides. Guarda Municipal e Segurança Pública. **Revista Jus Vigilantibus**, Sexta-feira, 10 de julho de 2009. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/40916>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 1.0000.00.182373-1/000**. Rel. Des. Rubens Xavier.Ferreira. DJMG de 11.05.2001. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>. Acesso em: 22 abr. 2010.

_____. Procuradoria do Estado de Minas Gerais. Parecer n. 14.742. In: **Boletim de Direito Municipal**. São Paulo, editora NDJ, nº 6, junho 2007, p. 441-449, grifo nosso. Disponível em: <<http://www.comcentrodeestudos.com.br>>. Acesso em: 2 jun. 2010.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública. In: **Direito administrativo da ordem pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 109-146.

PINTO, Ferreira. **Comentários à constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992. Vol. V.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. **Representação por Inconstitucionalidade n. 70/2001**. Rel. Des. José Lisboa da Gama Malcher. Julgamento 05.08.2002. Publicação 16.09.2002. Disponível em: <www.tjrj.jus.br>. Acesso em: 22 abr. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 598074722**. Tribunal Pleno. Relator: Des. Araken de Assis. Julgado em 10/08/1998. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 22 abr. 2010.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 2008.045151-7**. Tribunal Pleno. Relator: Des. Luiz Carlos Freyesleben. Florianópolis, 10 de julho de 2009. Disponível em: <www.tjsc.jus.br>. Acesso em: 22 abr. 2010.

SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 1653120900**. Procurador-Geral de Justiça Fernando Grella Vieira. São Paulo, 3 de junho de 2008. Disponível em: <www.mp.sp.gov.br>. Acesso em: 2 jun. 2010.

_____. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 238.329.5/0-00**. Terceira Câmara de Direito Público. Relator Des. Marrey Uint. Julgado em 2 fev. 2010, grifo nosso. Disponível em: <www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 22 abr. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. Revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003, publicada em 31.12.2003). São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente Adequada, Competências Federativas e Órgãos de Execução das Políticas. In: **Revista Atualidades Jurídicas**. OAB ed., Março/Abril, 2008, n. 1. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/oabeditora/revista/0803.html>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

ABSTRACT

Safety, not from today, constitutes a society's primary need and a State's essential warranty, aspects that summed to the increasing criminality and to the government's obligation of answer to the social clamor for safety, in front of the inefficiency in operationalizing the public safety system sculpted by the 1988's constituent, unchained a speech that the solution for these matters would pass by the insertion of Municipal district in the safety public system, with the creation of municipal guards as police forces. In this context that the thematic is worked, in order to analyze the participation of Municipal district in the public safety system and, in consequence, the municipal guards competence as organ of this system. It stands that promote an academic discussion about this subject has an unquestionable importance in order to nullify controversies, contributing to the exercise of

police power always materializes and respects warranties and individual rights. For that, aiming to achieve the purposes proposed in the research, it adopts the technical of bibliographical research investigation, using the inductive method for content approach and the bibliographical record and citations records instruments. For conclusion, it's evidenced of the collected information that Municipal district has significant participation in public safety. However, the responsibility that was checked it remits for structural elements of the environment and other criminogenic factors, through administrative regulation, remaining prohibited by 1988's Federal Constitution the insertion of municipal guards as organs of the public safety system.

Keywords: City. Public Safety. Municipal Guards.