



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

NOTA TÉCNICA 001/2020

- ARCABOUÇO JURÍDICO E DOUTRINÁRIO, PARA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS, E ATUAÇÃO NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA, E RESPECTIVO PODER DE POLÍCIA, COM FUNDAMENTOS NA ORDEM CONSTITUCIONAL E LEGISLAÇÃO VIGENTE.

A presente nota técnica, visa esclarecer, os fundamentos legais de atuação e do exercício do poder de polícia, das Guardas Municipais, com lastro, na legislação vigente, jurisprudência, pareceres de juristas renomados e na atuação em casos concretos em todo Brasil.

Legislação básica em estudo:

- 1- Constituição Federal de 1988. Art. 144 e parágrafos.
- 2- Lei Federal nº 11.340 de 07 de agosto de 2006, art. 8º, incisos I e VII;
- 3- Lei Federal nº 13.022 de 08 de agosto de 2014,
- 4- Lei Federal nº 13.675 de 11 de junho de 2018, art. 9º, e outros;
- 5- Decreto Federal 9.489 de 30 de agosto de 2018;

1- Já em 2004, no habeas Corpus Preventivo para os Guardas Municipais da cidade de Louveira para usarem arma de fogo em serviço, mesmo com população menor que 50.000 (cinquenta mil) habitantes, conforme determina a Lei n. 10.826/2003, (Estatuto do desarmamento) por reconhecer inconstitucionalmente nesta Lei ao ferir o princípio da isonomia, na apelação 1449341-0, a 15ª Câmara do Tacrim-SP, Relator Desembargador Fernando Matalho, que confirmou a decisão que concedeu a ordem, o Ministério Público manifestou-se favorável, conforme extrato a seguir:

“Seria um contrassenso impedir que a guarda municipal não utilize de armamento em um momento em que a criminalidade organizou-se e é detentora de forte armamento. As cidades brasileiras, ainda que no interior de São Paulo, são alvo fácil de criminosos, e a guarda municipal, queira ou não, é mais uma instituição que zela pela segurança pública. ” – Vinhedo, 8 de janeiro de 2004. Eurico Ferreresi – Promotor de Justiça.

2-Resumo da Conferência realizada no IV congresso Nacional de Guardas Civis Municipais em Campina grande em – PB, de 16 a 17.10.1993, pelo Dr. Bismael B. Moraes, Mestre em Direito Processual USP/SP:

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

AS GUARDAS MUNICIPAIS E O PODER DE POLÍCIA

I – POR QUE UM SISTEMA DE POLÍCIA MUNICIPALIZADA?

O uniforme policial deve ser fator psicológico de prevenção contra o crime e não instrumento amedrontador do cidadão. A polícia sempre foi mostrada como órgão a serviço da repressão e mesmo da opressão. Com isso, criou-se uma auréola de medo e desconfiança, e até de distanciamento das pessoas, chegando a atingir os próprios homens públicos. Se a polícia vem, ao longo dos tempos, se amoldando ao modelo negativo que lhe foi imposto, não é hora de repensar nova fórmula, buscando assim um bom sistema de policiamento municipalizado?

Sabe-se que em vários estados brasileiros (particularmente no Norte e no Nordeste) a população interiorana (e mesmo de algumas capitais), em sua grande maioria, ainda não teve a oportunidade de conhecer e conviver com outro tipo de polícia que não fosse a fardada e de formação militar, de coturno, capacete, fuzil ou mosquetão e quartel. Nunca lhe proporcionaram desfrutar dos serviços de uma boa polícia uniformizada e disciplinada, mas de natureza eminentemente civil. Por que não difundir e incrementar aí um policiamento por intermédio de Guardas Municipais.

Muita gente, em nosso País, por inúmeras razões – conveniência de alguns em manter o povo na ignorância, e até imperiosa questão de sobrevivência (trabalhar para não morrer de fome) – não pôde ir à escola; mas não poderá querer a permanência do analfabetismo. Por igual, há quem seja banguela ou tenha os dentes careados, sem jamais ter visto a cadeira de um dentista, e nem por isso dir-se-á que tratar da boca não seja essencial à saúde. Existem centenas de milhares de irmãos brasileiros morando em mocambos, palafitas, cortiços, favelas, sob pontes e viadutos, mas ninguém poderá se opor a que venham ter uma casa de alvenaria, independente. Encontram-se pessoas que nunca puderam ir a um restaurante para uma refeição, e tantas outras que sequer tiveram um par de sapatos, porém será uma desumanidade priva-las de desejo de alcançar esse mínimo. Assim, por que negar às pessoas dos milhares de municípios brasileiros, a possibilidade de experimentar uma polícia municipal, mais identificada com os problemas locais de segurança?

O grande filósofo da Inglaterra, John Stuart Mill, em seu livro “Governo Representativo” (Editora IBRASA, SP, 1964, P. 11), ensina o seguinte: “pode acontecer que um povo não se encontre preparado para instruções boas; mas faz parte do preparo, inflamar neles o desejo de consegui-las. Recomendar e encarecer certa instituição, e apresentar-lhes as vantagens sob a luz mais favorável, constitui uma das maneiras, muitas vezes a única de alcançar, de educar o espírito da nação, não só para aceitar ou solicitar, mas até para pôr em execução certa instituição. Contudo, os que metem ombros a semelhante missão precisam estar devidamente imbuídos não só dos benefícios da instituição que recomendam, mas tem de possuir capacidade moral, intelectual e ativa, exigidas para leva-la a efeito”.

II – RESOLUÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E A POLÍCIA A SERVIÇO DA COMUNIDADE

A Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução n. 34/169, de 17 de setembro de 1979, adotou o Código de Conduta para os Servidores Encarregados de fazer cumprir a Lei, trazendo em seu art. 1º (em espanhol) o seguinte: “Los funcionarios encardos de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impones la ley, sirviendo a su comunidade y protegiendo a todas las pesonas contra actos ilegales, en consonancia com el alto grado de responsabilidade exigido por su profesión”.

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

O artigo fala dos deveres legais dos servidores (polícia) encarregados de fazer cumprir a lei, “servindo a sua comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais”. Evidentemente, servir à comunidade e proteger as pessoas são tarefas para as quais as Guardas Municipais podem perfeitamente se prestar. Isso foi realizado pela Guarda Civil de São Paulo durante 43 anos, até que o decreto-lei autoritário a fez ser extinta, dando exclusividade para o policiamento às PMs, pouco afeitas a essa modalidade de serviços e de contato com pessoas.

A propósito, foi por problemas com a falta de segurança na cidade de São Paulo, que em 1926, o Exmo. Sr. Governador Carlos de Campos, com a Lei n. 2.142 (de 22/10) criou a Guarda Civil, inspirada no antigo modelo policial londrino, tipicamente civil, para o patrulhamento nas ruas e o trato com o público. Aprovada na capital passou a ser sinônimo de progresso para cidades do interior por contarem com unidades policiais da Guarda Civil. Serviu de padrão para a criação de corporações idênticas em vários Estados, mas foi extinta pelo Exmo. Sr. Presidente Garrastazu Médici, com o Decreto-lei n. 1.072, de 30/12/1969, quando o ministro da justiça era o Exmo. Sr. Alfredo Buzaid e o Chefe da Casa Militar era o então Exmo. Sr. General de Brigada João Batista Figueiredo, ex-Comandante Geral da Força Pública do Estado de São Paulo. Os governadores da época, todos de bolso-de-colete, silenciaram a respeito desse golpe contra a segurança dos cidadãos.

Com a extinção das Guardas Civis, cujos integrantes foram transformados em PMs e, inclusive perderam seus direitos políticos (sem praticarem qualquer delito), pois os Guardas Civis votavam e, à época soldados e cabos não tinham esse direito, aí, a coisa ficou pior. A “exclusividade” do policiamento foi “dado” às polícias militares mas, como não se faz o que não se sabe fazer, a prevenção sumiu e, concomitantemente a violência e os crimes aumentaram. Já se passaram mais de 20 anos de insegurança e medo, o que tem dado lucros a alguns espertos. O povo ficou sem uma boa polícia e atualmente, já perdeu a noção do que seja um policiamento que sirva aos anseios da população. Grande tem sido o esforço para reverter esse quadro de síndrome da falta de segurança.

Um grupo de trabalho, reunido em São Paulo, com Membros da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP, buscou a elaboração de um Projeto de Política de Segurança Pública. Dentre os pontos que servem ao, presente propósito destacam-se os seguintes, porque estão diretamente relacionados com a ideia de polícias municipais ou Guardas Municipais: “Direito penal militar e processual penal militar aplicáveis somente aos integrantes das Forças Armadas-Exército, Marinha e Aeronáutica”. (Sistematicamente a desmilitarização das PM's).

“Os Municípios e os Estados organizarão a polícia preventiva-ostensiva e o Corpo de Bombeiros, ambos de caráter civil, sob controle de conselhos constituídos majoritariamente por representantes de entidades da sociedade civil, cabendo aos Estados fazê-lo, privativamente, na defesa de próprios públicos e interesses estaduais, e supletivamente, nos Municípios que não tiveram condições de assumir a atribuição, vetada a delegação a entidades privadas”. (O texto permite a criação de guardas municipais para policiamento).

“Os atuais integrantes das polícias militares dos estados poderão optar, dentro do prazo determinado na respectiva legislação, pela transferência para as polícias preventivas-ostensivas civis estaduais ou municipais”. (O direito de opção é para que não haja dúvida quanto à destinação do material humano das PM's, que poderá ser melhor utilizado na prevenção em defesa da segurança do povo).

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

III – O PODER DE POLÍCIA E AS GUARDAS MUNICIPAIS

Em 1988, a Constituição Federal, em seu art. 144, § 8º, permitiu a criação de Guardas Municipais, para proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Os bens públicos acham-se (de acordo com os arts. 65 e 66 do Código Civil) divididos com os de uso comum do povo (mares, rios, estradas, ruas e praças), de uso especial (edifícios, terrenos, serviço, estabelecimentos) e bens dominicais (patrimônio real ou de direito pessoal das entidades estatais). Logo se vê que, caso haja interesse numa exegese que mais convenha a comunidade, as ruas, praças, estradas, os edifícios e estabelecimentos dos Municípios podem ser objeto de proteção pelas Guardas Municipais. Assim, atuando com base na lei, em nome do poder público e a serviço da coletividade, no interesse dos municípios, acha-se ao abrigo da Constituição.

Mas, tão logo os Municípios deram início a criação de guardas, a pressão contrária das polícias militares aumentou. E, como estas trabalham muito ligadas aos governadores estes, embora com aparência externa de democratas, fecharam os olhos às pressões. Alguns desses governadores por algum motivo não confessado ou por desconhecimento do que seja polícia para o povo, engrossaram o coro das PM's, de que as Guardas Municipais não tem poder de polícia. E o que é, em última análise, é poder de polícia?

Para começo de conversa, União, Estado e Municípios são pessoas políticas, cada qual tendo competências constitucionais e legais próprias. Não há relação de subordinação entre elas. É o professor Dalmo de Abreu Dallari, titular de Teoria Geral do Estado, da USP, que explica: “existe o vício de aceitar que isso é assim: tudo que é federal é superior ao estadual, assim como o estadual é sempre superior ao municipal. Isso é essencialmente errado, porque na organização federativa não há hierarquia”. (cf. A Polícia a luz do Direito, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991).

Sempre que o poder público, âmbitos federal, estadual ou municipal, fiscalizar algum setor de atividade social, sem dúvida, está no exercício do poder de polícia. Há acepção genérica que envolve a fiscalização levada a efeito pela Administração Pública em todos os campos de atividade, para que seja mantido o equilíbrio da sociedade, e uma acepção estrita, para situações particulares ou específicas. Assim, quando se fala de polícia das construções, polícia dos direitos autorais, polícia das comunicações, polícia sanitária, polícia das profissões, polícia da segurança pública, polícia alfandegária, etc, tudo isso, em síntese refere-se à atuação do poder de polícia. No sentido estrito para esta análise, busca-se, o poder de polícia exercido pelo órgão policial.

Juristas estrangeiros, como Bielsa, Colliey, Rivero, Walline e Bethélemy, e nacionais como Seabra Fagundes, Mario Masagão, José Cretella Junior, Aureliano Leal, Hely Lopes Meirelles, escreveram, em Direito Administrativo, sobre o poder de polícia. O autor que mais aprofundou no assunto, no Brasil, foi o professor Themístocles Brandão Cavalcanti, da Universidade do Brasil, com um volume inteiro de seu Tratado do Direito Administrativo (Editora Freitas Bastos, RJ/SP, 1964, vol. III).

A polícia como todos sabem é órgão público de prestação de serviço. Tanto pode ser federal, estadual ou municipal. O que não pode haver é polícia particular. E, como sinteticamente ensina Pontes de Miranda, “Policiar é ato estatal, é ato de autoridade pública”. Estatal é gênero para tudo que é público da União, do Estado ou do Município. Isso é rudimentar a quem estude o direito.

Foi nos Estados Unidos da América onde se conceituou juridicamente o chamado *police power*, sendo desenvolvido e aceito. Registra-se que tal expressão nasceu de decisão do Juiz Marshall, em 1827, no caso *Brow vs. Maryland*, fato citado por todos os constitucionalistas, quando tratam

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

dos poderes estaduais. Vê-se, pois, ser um poder da administração, uma faculdade, para a manutenção da harmonia social e da própria estabilidade do poder público. Depois de conceituado na América do Norte, o poder de polícia foi desenvolvido pelos constitucionalistas e administrativistas europeus. Os juristas brasileiros, em grande parte formados com obras da Europa, não tardaram em escrever e transmitir nas escolas de direito do Brasil, o que aprenderam sobre a matéria.

Mesmo assim, há ainda quem faça confusão entre **poder de polícia e poder “da polícia”**. Não há confusão, senão existir outro interesse que não se seja a verdade: poder de polícia é, em síntese, uma faculdade da Administração Pública para manter o equilíbrio social, visando o bem coletivo e a manutenção do próprio Estado. Polícia aqui tem sentido genérico. Todos devem saber que não existe em parte alguma, um “poder da polícia”; há, sim, o poder de polícia, também exercido pela polícia, este importante órgão público, em matéria que seja própria.

O “PODER DA POLÍCIA” inexistente, e seria uma aberração que existisse. Pode a organização policial usar do poder de polícia, que pertence à administração pública, para as finalidades legais que lhe competem: atribuições de polícia preventiva (manter a ordem, evitar as infrações penais e garantir a segurança) e de polícia judiciária (apurar as infrações penais não evitadas, investigar e provar os fatos, auxiliando na realização da justiça criminal). Logo poder de polícia não é um “poder da Polícia Militar” ...

A polícia, com o todos a conhecemos, quando exerce o chamado poder de polícia, não o faz em nome próprio, mas em nome da Administração Pública, única detentora de tal faculdade. O poder de polícia justifica-se no interesse social, condicionado ou restringindo direitos individuais, em benefício da coletividade. É poder estatal público (da União, do Estado ou do Município), também exercido pela polícia, em sua área de atribuição. Como a Guarda Municipal é um órgão público, caso um integrante seu não evite um crime à sua frente, sem dúvida, pelo seu preparo como policial do Município, responderá pelo delito de prevaricação. Logo, por ser um servidor público, ter formação específica, usar uniforme e arma do Município, não pode cruzar os braços e fechar os olhos; tem o dever de agir e, exercer o poder de polícia.

IV – GUARDAS MUNICIPAIS: UMA IDEIA MODERNA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Quando são feitas críticas de que as PM's são exércitos estaduais à disposição dos governadores – o que é uma realidade (bastando que se leiam os trabalhos do grande jurista Pontes Miranda e, mais recentemente, sintético artigo do Exmo. Sr. Ministro Clovis Ramalhe, do STF), -, os oponentes corporativistas (contrário aos interesses individuais), procurando confundir as pessoas, com sofisma, alegam que as guardas municipais, seriam, também, os “pequenos exércitos” dos prefeitos. Quanta ignorância. A guarda Municipal não é, nem pode ser militar, não deve ter para combate, mas para prevenção e defesa; não possui quartel, companhia, pelotão, nem soldado, cabo, sargento, tenente, capitão, major, coronel, etc.

As Guardas Municipais devem ter como origem uma ideia mais moderna de polícia. Não devem ter como parâmetro a história das Polícias Militares, exceto para mostrar os contrastes e a necessidade de mudança e atualização, sempre no interesse da cidadania (e não do espírito de corpo, da corporação apenas), ou seja, visando o bem da coletividade. Os eventuais exercícios de ordem unida devem cingir-se à necessidade de apresentação uniforme, de garbo, de postura, assim como são feitos treinamentos de ginástica para manter o corpo em forma e a mente ágil. De resto, as

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

Guardas Municipais devem tornar-se uma polícia para o munícipe e pelos munícipes. A caminhada é difícil, mas não impossível.

Embora, como já foi salientado, seja intenção das PM's tolher o avanço das Guardas Municipais ou, não podendo, fazer com que elas sejam preparadas sob controle e comando policial militar (o que é uma aberração, porque ninguém ensina o que não sabe), até interferir na autoridade dos prefeitos e na autonomia dos Municípios, não há impedimento para as guardas realizarem o policiamento preventivo. É que as PM's querem exclusividade no policiamento ostensivo. Mas ostensivo é o que está à mostra e preventivo é o que previne, o que evita, o que cuida, assim, uma banda de música da PM, tocando numa praça está ostensivamente à vista de todos, mas não está realizando policiamento preventivo. Esse é um detalhe técnico que escapou ao próprio constituinte de 1988. Ostensivo não é o mesmo que preventivo. Qualquer leigo sabe disso.

Policiamento preventivo se faz com planejamento, com homens atentos, prestativos, móveis e, sempre que possível, sozinhos, recorrendo a outros só em situações excepcionais. Em regra duplas de policiais conversam e se "desligam" da prevenção; grupos deles, no interior de viaturas (e já está provado que veículos policiais ao mesmo tempo em que eventualmente distanciam os delinquentes, também se distanciam da população, pois o homem comum não se aproxima do carro de polícia), não raro, ficam contando piadas e esperando que o rádio de alarme de crime que já ocorreu, para começar a perseguição cinematográfica. Polícia para o povo deve ser algo bem mais sério do que isso. A polícia uniformizada deve estar nas ruas; o militar, na caserna. A prevenção evita, a repressão combate. O policial preventivo deve olhar num raio de 360º graus; o policial que combate olha somente um ponto fixo – o oponente é como um animal com viseira; só enxerga numa direção. Está faltando uma polícia para cuidar, para ajudar, para conhecer as pessoas. Enfim, que seja um grande bem do povo, que o respeite e seja por ele respeitada. As Guardas Municipais podem preencher essa lacuna. Basta um preparo à altura.

Desta forma, os Municípios devem ter competência para legislar concorrentemente com a União e os Estados em matéria de segurança, podendo organizar de acordo com suas peculiaridades, sua polícia preventiva-ostensiva, de caráter civil, isto é, suas Guardas Municipais. Ao que consta de acordo com publicação da *Gazeta do Povo*, de 10.6.1993, o Prefeito Municipal de Curitiba, no Paraná, pelo Decreto n. 570/1993, está no caminho certo, pois criou a Secretaria Extraordinária de Segurança Municipal, com a Guarda Municipal a ela subordinada.

Enfim, como os problemas sociais se manifestam no Município, sendo aí onde as pessoas nascem, criam-se e desenvolvem suas atividades, é o lugar onde o poder público deve centralizar a excelência do serviço a coletividade e ao indivíduo. A criação das Guardas Municipais deve ser incrementado, pois leva por princípio uma ideia moderna de segurança pública, de um policiamento sem quartel e mais identificado com as pessoas. É medida fácil, legal e, ao mesmo tempo, trará reflexo de ordem econômica. E, além disso tudo, respondem à leis como qualquer cidadão os integrantes das Guardas Municipais, sendo, por isso, corporações de maior controle pela sociedade. Úteis, econômicas e controláveis.

3-A GUARDA MUNICIPAL E A LEI (DOUTRINA)

Referente ao assunto Guarda Municipal na Constituição e suas atribuições legais, foram consultados vários pareceres de eminentes juristas, várias decisões judiciais sobre casos ocorridos,

"Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!"

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

vários livros e a vida prática das Guardas Municipais e o desempenho de suas funções no dia a dia dos Municípios, concluindo-se pelas seguintes informações.

I – PODERES ADMINISTRATIVOS

Esse instrumental comporta classificação objetiva. Com gênese no fundamento de cada um dos poderes. Conheçamos a classificação:

- a) Poder vinculado e Discricionário, onde a origem está na menor ou maior liberdade de atuação do administrador;
- b) Poder Hierárquico e Disciplinar, calçado no fundamento da administração;
- c) Poder regulamentar, nascido no fim normativo da atividade administrativa;
- d) Poder de polícia, respaldo no interesse social a gerar a prevalência do público sobre o privado.

Manipulando-os a Administração Pública em todos os níveis, disciplina relações jurídicas. Sendo certo que atividades são alcançadas pelo exercício cumulativo desses poderes, praticado a um só tempo pela União, pelos Estados Federados e pelos Municípios.

O ato da Administração Pública, levada a cabo com fim público e com objetivo de realizar a função administrativa, constituindo, declarando, modificando ou desfazendo relações jurídicas.

II – DA COMPETÊNCIA

A competência administrativa deve, pois, ser entendida por imperativo de ordem pública, como elemento inafastável do ato, inalterável por vontade do Administrador e só defluente da lei.

III – O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A polícia é essencialmente preventiva, cabendo aos seus agentes evitar à ocorrência de fatos lesivos a ordem pública.

O Ato de prevenir os fatos que perturbam a ordem pública são públicos são limitados e controlados por meio do poder de polícia (*police power*), que segundo Pedro Nunes é, “o dever e o poder justo e legítimo que tem o Estado de, por intermédio de seus agentes manter coercitivamente a ordem interna, social, econômica e política e preserva-la e defende-la de quaisquer ofensas e sua estabilidade, integridade ou moralidade; de restringir direitos e prerrogativas individuais; de não permitir direitos e que é seu prejuízo de terceiros”.

A soberania do Estado lhe confere Supremacia sobre as atividades os bens e as pessoas, em quadro onde o interesse social justifica a contenção e o cerceamento dos direitos individuais.

Do fundamento constitucional, o Poder de Polícia permite à Administração disciplinar e restringir direitos individuais, em favor do interesse público.

O poder de polícia se apresenta hodiernamente hipertrofiado.

Vasto é o seu campo e incidência, bastando dizer que, onde estiver o interesse público, haverá uma entidade estatal competente, para praticar o policiamento administrativo na defesa desse interesse.

O PODER DE POLÍCIA É DISCRICIONÁRIO. Praticando-o, em consequência, o ADMINISTRADOR valora a conveniência e a oportunidade antes de atuar, decidindo-se por fazer ou não alguma coisa.

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

Certo é que tal valoração não alcança os elementos vinculados do ato administrativo, o que significa que o ato de polícia, como todo ato administrativo, tem sua legalidade controlada pelo Poder Jurídico.

Também a opção pela sanção a aplicar, desde a simples multa até a apreensão e destruição de mercadoria deteriorada, se inscreve no discricionarismo administrativo, com ressalvas pertinentes aos caminhos arbitrários, que em hipótese alguma podem ser percorridos.

A par de ser discricionário, o Poder de Polícia é também, coercitivo e auto executório. Um atributo e outro marcham de mãos dadas.

Praticando, em grau crescente, serviços públicos (até por conveniência) e o policiamento administrativo, registra o Direito Administrativo no nosso tempo e presença do ESTADO BEM ESTAR, fruto de um processo gradativo de transformações, onde o homem vem sendo o epicentro de todos os comandos.

Poder Polícia, segundo Themístocles Brandão Cavalcante “é a faculdade de manter os interesses coletivos, de direitos individuais de terceiros. O poder de polícia visa a proteção dos bens, dos direitos da liberdade, da saúde, do bem estar econômico, constitui uma limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais ao homem”.

Mostra Guimarães Menegale que o poder de polícia “se discrimina com o poder que tem por seu imediato objetivo promover o bem comum subordinado a ele.

Na vida em sociedade, os homens estabelecem entre se as mais diferentes relações que são reguladas pela ética, religião, moral e pelo Direito Objetivo.

V – DOUTRINA E INTERPRETAÇÃO DA LEI

A doutrina é o resultado do labor dos escritores, dos ensinamentos dos mestres e dos pareceres dos juristas que auxiliam tanto aquele que aplica as normas como o que interpreta a lei, na sua decisão. No embasamento dos grandes decisórios o Juiz apoia-se com frequência em citações doutrinárias.

Uma lei, pode ser vista e, portanto, analisada sob diversos ângulos. Diz-se que em direito, interpreta-se o próprio silêncio.

O que é pois, interpretar a lei?

Interpretar é o processo lógico pelo qual se precisa e se determina o sentido da lei.

Interpretar a lei, é procurar o pensamento, é buscar o alcance do texto, é procurar conhecer a vontade da lei e a intenção do legislador.

VI – ORDEM PÚBLICA E SEGURANÇA PÚBLICA

Verifica-se que sem segurança não há ordem.

Reproduzindo a lição de José Néri da Silveira, Ministro do Supremo Tribunal Federal, o pranteado Hely Lopes Meirelles afirma que “no conceito de ordem pública se compreende a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas”.

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

(Diário da Justiça da União, de 07.12.1979).

“Daí decorre a variabilidade do conceito de ordem pública no tempo e no espaço, vinculando sempre a noção de interesse público e de proteção a segurança, a propriedade, a saúde pública, aos bons costumes, ao bem estar coletivo e individual, assim como a estabilidade das instituições em geral” (direito Administrativo da Ordem Pública, 1987, p.157).

VII – A POLÍCIA ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA

É um grande equívoco supor que o poder de polícia é inerte a exclusivo da Polícia Militar, pois dentro do amplo conceito de poder de polícia, inclui-se a atividade do Juiz de direito quando mantém a ordem na sala de Audiências, do Presidente do Senado, de Câmara de Deputados, das Assembleias Estaduais e das Câmaras Municipais.

Ensina o italiano Carlo Cassonni Folcieri que “enquanto compreensiva de toda atividade discricionária de presença no resguardo de qualquer lei limitadora da liberdade e penalmente sancionada, a polícia em sentido lato tem sempre caráter administrativa” (RJTJESP,89/35).

A polícia administrativa, cabe, por exclusão toda atividade que não é própria da polícia judiciária.

Volta-se a Polícia Judiciária, especificamente a perseguição de quem infringe a lei penal, cometendo crimes, a elucidação de crimes elaborando inquéritos policiais etc. Esse o caráter da Polícia Judiciária.

Tudo que não se enquadra na esfera da Polícia Judiciária compete a Polícia Administrativa, ou seja, ela “remanescem todas as demais formas de atuação, preventivas e repressivas, aplicando duas sanções executórias, não sobre as pessoas mas sobre as propriedades e as atividades pessoais” (Diogo de Figueiredo Neto, *Curso de Direito Administrativos* 1990, p.338).

Nessa divisão, vê-se a polícia administrativa como preventiva agindo antes que o crime ocorra, e a polícia judiciária, como repressiva, ou seja: a sua atuação ocorre após a ocorrência do delito. Aquela (polícia administrativa), deve voltar a sua atividade para momento anterior ao cometimento de delitos, evitando que o cidadão seja perturbado por aqueles que procuram assacar contra a integridade de bens de pessoas. Sempre vigilante, o fim maior é a proteção contra delinquentes e a prevenção de crimes. Reproduzindo a lição de Jean Rivero, ministrada na obra *Droit Administratif*, 1980, pp. 413 e 414, e eminente Professor José Cretella assinala “a existência de identificação, no mesmo agente, de atividades administrativas e judiciárias, de tal modo que se percebem os traços típicos das duas modalidades de polícia, a polícia administrativa e a polícia judiciária: na prática a distinção é muitas vezes delicada, primeiro, em razão de certa identidade pessoal, as autoridades encarregadas da polícia administrava participam, as vezes do exercício de polícia judiciária. Por exemplo o agente que dirige trânsito passa da polícia administrativa a polícia judiciária no instante em que lavra o auto de infração. Assim também, a polícia rodoviária conforme presta assistência automobilística em dificuldades ou toma providência depois do acidente”. (Comentários a Constituição 88, vol. III, 1990, p. 1389).

VIII – SERVIÇO DO MUNICÍPIO

Serviço Público é todo trabalho que visa a satisfação de uma necessidade coletiva. Um município não pode prescindir, por exemplo, de água, esgoto, saneamento, pavimentação e calçamento das vias públicas, administração de cemitérios, SEGURANÇA (e aqui encontra-se o cerne deste

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

estudo), enfim tudo que o administrador da cidade repute como imprescindível as necessidades da comunidade e ao bem estar dos munícipes.

Pela sua importância, convém repetir que todos esses serviços tem como princípios, por exemplo “o da continuidade, pelo qual se garante ininterruptamente a coletividade o fornecimento de vantagens atribuídas, o da igualdade de usuários, pelo qual se assegura aos particulares a fruição no mesmo plano, dos benefícios resultantes daquela atividade, e o da adaptação”, no escrito do francês Jean Rivero, *apud* José Cretella Junior, na obra *Comentários à Constituição de 1988, 4º vol., p.1926*.

IX – BENS E INSTALAÇÕES

As instalações são o suporte fático para o funcionamento dos serviços. Os bens, naturalmente, os públicos municipais, são todo o patrimônio corpóreo e incorpóreo, móvel e imóvel e creditício, e são classificados e definidos no Código Civil, em bens de uso comum, de uso especial e de uso dominical conforme segue:

Art. 99 os bens públicos são:

I – Os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças.

II – Os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal.

III – Os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios, como adjetivos de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades.

Estabeleceu o Código Civil, na subdivisão de bens públicos o ângulo e modo em que tais bens são utilizados, seja de uso comum, de uso especial ou dominical.

Assim, os bens de uso comum pertencem a todos (*res communes*) qualquer do povo utilizar-se do bem, porque a coletividade é a lídima proprietária de tais bens.

Os bens de uso especial são os utilizados na aplicação, instalação e funcionamento de serviço público.

Os bens dominicais dizem respeito aqueles em que a pessoa jurídica de direito interno (União, Estado, Territórios e Municípios), exerce poderes de proprietário segundo os preceitos do direito constitucional e administrativo (Clovis Bevilacqua, Código Civil) dos EUB, Vol. I, p. 301).

Falando de Município, têm-se que os bens de uso comum são as ruas, praças e logradouros; os de uso especial são os prédios em que o Município mantém serviços e instalações, enquanto os bens de propriedade do Município.

A fiscalização e o poder de polícia dos Municípios estendem-se às ruas, praças e etc.

X – EXEMPLO DE COMO NÃO SE DEVE RESTRIGIR A ATIVIDADE DA GUARDA MUNICIPAL, SEGUNDO O EXCELENTÍSSIMO JUIZ DE DIREITO ANTONIO JEOVÁ DA SILVA SANTOS

Quando se pensa em Guarda Municipal cuidando de bens, serviços e instalações, tão só vem à mente a seguinte hipótese:

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

Um escrivão da Prefeitura (pessoa humana), em um automóvel da municipalidade (bem público), foi ao banco efetuar depósito de numerário da Prefeitura resolveu aproveitar o percurso empreendido para sacar alguns milhares de cruzeiros de sua conta. Na saída, dirigindo o veículo da Prefeitura, é vítima de roubo. Guardas Municipais conseguem deter o ladrão, o funcionário público e o carro da prefeitura, porém, como o guarda decorou bem que seu dever é zelar pelos bens, serviços e instalações, preocupa-se apenas em recuperar o automóvel e vai embora levando o dinheiro do particular e o pobre do funcionário público não satisfeito com a atuação do guarda, tenta por si mesmo, desvencilhar-se do ladrão, mas é colhido por uma bala de revólver que o ladrão empunhava. O guarda municipal não obstante a morte de um ser humano, fica extremamente satisfeito com a recuperação do bem público (carro), tirou o lenço do bolso, limpa o sangue do escrivão que se espargiu pela lataria do carro e resolve chamar reforço para ajudarem-no a conduzir o automóvel até a garagem municipal, enquanto o ladrão sai tranquilamente e o pobre do escrivão continua estendido no chão.

O exemplo tosco e inverossímil serve para exibir quão ridículo pensamento tacanho de que a Guarda Municipal deve cuidar apenas de bens, serviços e instalações. É curial que o bem mais valioso é a vida e que os bens materiais existem para servir o homem.

XI – DOCTRINA DO JURISTA CRETELLA JÚNIOR SOBRE A GUARDA MUNICIPAL

O eminente publicista José Cretella Júnior, respeitado Professor de Direito da Universidade de São Paulo, autor de obra ciclópica, composta de mais de cem volumes, verdadeiro monumento de orna o Direito Administrativo pátrio, em parecer sobre atuações das Guardas Municipais enfático ao dizer a atividade que o município tem na área de segurança pública, afirmando:

- a) que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos;
- b) que, nesse caso, é poder-dever das Guardas Municipais zelar pela segurança pública dos município e de todas as pessoas que, mesmo transitoriamente transitam pela comuna.
- c) que o combate à criminalidade não é exclusiva ou privativa da Polícia Militar, mas de todo cidadão que, nesse particular, é detentor de fração do poder de polícia, prevalecendo a regra *omnis civis est miles* (todo cidadão é um militar).
- d) que a, *fortiori* o combate ao crime é também da competência das Guardas Municipais a tal ponto que se o organismo se omitir, em caso concreto, será responsabilidade por omissão, tendo culpa *in omitindo*.
- e) que, nesse particular, a atividade da Guarda Municipal concorre com a da Polícia Militar, prevenindo e reprimindo o crime.
- f) que é sem a menor dúvida “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”.

Enfim, com as ruas, praças e logradouros são bens públicos do Município, a Guarda Municipal, deve proteger tais bens. Circunstancialmente e na hipótese de algum malfeitor atuar nas ruas do Município pode o Guarda Municipal encetar todos os meios de que dispuser para coibir a atividade criminosa.

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

Essa conclusão decorre do art. 301 do Código de Processo Penal e do art. 1º da Lei nº 6.368/1976 (Lei antitóxico), abaixo descrito.

Art. 301 qualquer do povo poderá e as autoridades e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

Art. 1º da Lei nº 6.368/1976:

É dever de toda pessoa física ou jurídica colaborar na prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determine dependência física ou psíquica.

4-Segue anexo e como parte integrante deste, o Parecer completo do Jurista José Cretella Junior elaborado a pedido da Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo.

PARECER SOBRE GUARDAS MUNICIPAIS, NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

PARECER SOBRE GUARDAS MUNICIPAIS, NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

J. CRETELLA JUNIOR - Prof. da Universidade de São Paulo

1 OS FATOS

Exposição da matéria

1. Em inúmeros Municípios brasileiros, entre os quais o de Americana, conforme o que prescreve a Constituição de 5 de outubro de 1988, art. 144, § 8º, poderão ser constituídas Guardas Municipais, destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações, de acordo com o que dispuser a futura lei regulamentadora.
2. Assim, de acordo com o que dispuser a futura Constituição do Estado de São Paulo e da lei Orgânica de cada Município da Federação, as Guardas Municipais serão direito subjetivo público de cada Município.
3. Como se sabe, as milícias do Município tem uma filosofia voltada contra todo tipo de violência e, em especial, destina-se a proteção de "bens", "serviços" e "instalações" comunais.
4. A Lei Provincial nº 23, de 26 de março de 1866 criou as Guardas Municipais, órgãos cuja finalidade era a de garantir, na época, a segurança pública.
5. Em 1968, a tradicional Guarda Civil foi absorvida pela Força Pública, então existente. Nessa ocasião, o Governo do Estado monopolizou o exercício do poder de polícia, criando a atual Polícia Militar.
6. O art. 33 do Decreto Federal nº 88.777 de 30 de setembro de 1982 determinou que a atividade da Polícia Militar incidiria, principalmente, sobre a ordem pública, que deveria ser mantida em todas Unidades da Federação.
7. O art. 35, do mesmo Decreto, determina que, nos casos de perturbação da ordem pública, o planejamento da Polícia Militar deverá ser considerado como parte integrante da segurança interna.
8. Surgindo as Guardas Municipais, subordinadas, pelo art. 145 da Constituição Estadual, à Polícia do Estado, o Estado da Federação procura exercer a manutenção da ordem pública.
9. O Decreto 667/86 deu competência a Polícia Militar, ao planejamento, fiscalização e execução do policiamento ostensivo, fardado, em todo o Estado de São Paulo.
10. Foi-se observando, também aos poucos, a importância das Guardas Municipais quando se editou o Decreto nº 25.265, de 29 de maio de 1986.
11. Três meses depois, isto é, em agosto, foi apresentada proposta de Emenda Constitucional, para subordinar as Guardas Municipais a Polícia Militar.
12. Em fins de 1986, o então Secretário da Segurança Pública do Estado de S. Paulo, recebeu

"Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!"

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

ofício de autoridade credenciada, no qual se criticava a existência da Guarda Municipal.

13. Na realidade, o aumento da criminalidade, de um lado, e, de outro lado, a quase impossibilidade de ação policial preventiva e repressiva perfeita, revelaram a importância das Guardas Municipais para, ao lado da Polícia Militar, complementar o combate ao crime.

14. Os integrantes das Guardas Municipais estão mais próximos da população, tendo maior vivência dos problemas que ocorrem todos os dias nos Municípios.

A CONSULTA

Diante dos fatos expostos acima, somos consultados a respeito de problemas referentes a Guarda Municipal, pelo Exmo. Sr. Diretor Técnico da Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo, devendo-se notar que essas corporações existem há mais de 100 anos, em São Paulo, cabendo-nos a respeito, responder as seguintes perguntas formuladas.

1º) Conforme o que dispõe o art. 144 da Constituição de 1988, a segurança pública e dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Nesse caso, a regra geral do art. 144, § 8º, que atribui as Guardas Municipais à proteção dos bens, serviços e instalações comunais, comporta ou não exceções, ditadas pela ocorrência de outros princípios constitucionais mais relevantes, encontrados na mesma Constituição?

- "Os Municípios poderão constituir guardas municipais, destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" (art. 144 § 8º da Constituição de 1988).

- "Os Municípios poderão organizar e manter guardas municipais para colaboração na segurança pública, subordinada a Polícia Militar do Estado, na forma e condições que a lei estabelecer" (art. 153 da Proposta de Emenda nº 10, de 1986 a CF)

2º) É exclusivo da Polícia Militar o combate ao crime? E atribuição concorrente com a Polícia Militar a atividade das Guardas Municipais, visando a reprimir e prevenir qualquer tipo de crime?

3º) Conforme o que dispõe o art. 129, VII, é função do Ministério Público exercer o controle externo da atividade, na forma da futura lei complementar, a ser editada pelos Estados?

4º) Vulneta ou não a autonomia municipal a subordinação das Guardas Municipais a Polícia Militar ou a Polícia Civil, como determina o art. 145, da atual Constituição do Estado de São Paulo? Tal dispositivo configura ou não ingerência indébita do órgão do Estado, em atribuição do Município?

5º) E do peculiar interesse do Município a proteção das pessoas contra a ação do criminoso?

6º) O processo legislativo prescrito pela atual Constituição permite ao Estado legislar sobre ordem pública e Polícia Militar mediante decreto?

7º) De lege ferenda, o que deve constar na futura Constituição do Estado de São Paulo a respeito das Guardas Municipais?

TEXTOS LEGAIS PERTINENTES

CONSTITUICAO, LEIS, DECRETOS

- "A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio" (art. 144 da Constituição de 1988).

- "Os Municípios poderão constituir guardas municipais, destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" (art. 14 § 8º da Constituição de 1988).

- "Os Municípios poderão organizar e manter guardas municipais para colaboração na segurança pública, subordinada à Polícia Militar do Estado, na forma e condições que a lei estabelecer" (art. 153 da Proposta de Emenda nº 10. de 1986 a Constituição do Estado).

- "O Presidente da Província de São Paulo Joaquim Floriano de Toledo, em 26 de março de 1866, sancionou a Lei nº 23, criando as Guardas Municipais.

- "Os Guardas Policiais farão, nos Municípios e Freguesias, todo serviço de polícia e segurança e tomarão o nome de Guardas Municipais (art. 4Q da Lei nº 23/1866).

- "A atividade operacional policial militar obedecerá a planejamento que vise, principalmente, a

"Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!"

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

manutenção da ordem pública, nas respectivas Unidades Federativas" (art. 33 do Decreto nº 88.777/83).

- "Nos casos de perturbação da ordem, o planejamento da ordem pública deverá ser considerado como de interesse da segurança interna" (art. 35 do Decreto nº 88.777 de 30 de setembro de 1983).

- "As Guardas Municipais, organizadas e mantidas pelos Municípios do Estado, para vigilância patrimonial de seus bens, ficam sujeitas a registro, na Secretaria de Segurança Pública"(art. 1º do Decreto nº 25.265, de 23 de maio de 1986).

- "Os Municípios poderão organizar e manter guardas Municipais para colaboração na segurança pública, subordinadas a polícia estadual, na forma e condições que a lei estabelecer(art. 145 da Constituição do Estado de São Paulo).

OS PRINCÍPIOS

Noção de ordem pública

15 - "A noção de ordem pública e extremamente vaga e ampla. Não se trata, apenas, da manutenção material da ordem na rua, mas também da manutenção de uma contra ordem moral" (Harcel Waline, Droit administratif, 9ª ed. 1963, p. 642).

16 -Para Vedel, a noção de ordem pública e básica, em Direito Administrativo, sendo constituída por um mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente.

A segurança dos bens e das pessoas, a salubridade e a tranquilidade formam o fundamento (cf. Vedel, Droit administratif.)

17. Como se vê pela citação de Autoridades francesas, a manutenção da ordem pública e tarefa do Estado, que incide não só sobre a proteção dos bens como também sobre proteção das pessoas

PODER DE POLÍCIA E ORDEM PÚBLICA

18. Diferentemente da polícia, que é organização, em contínua atividade, que se faz sentir, em concreto, no mundo jurídico, o poder de polícia é uma facultas, uma potencialidade.

19. Poder de polícia e a facultade discricionária do poder público - União, Estados, Municípios, Distrito Federal - de limitar ou restringir, quando for o caso, a liberdade individual em prol do interesse público, exteriorizando-se, de modo concreto pela polícia.

20. O poder de polícia e a causa; a polícia e a consequência direta dessa mesma causa.

21. Pelo poder de polícia, o Estado de direito procura satisfazer o tríptico objetivo, qual seja, o de propiciar "tranquilidade", "segurança" e "salubridade" às populações, mediante uma série de medidas restritivas, limitativas, coercitivas, traduzidas, na prática, pela ação policial, que se propõe a atingir es se desiderato.

22. O poder de polícia consiste na ação desenvolvida pela autoridade para fazer cumprir o dever, que se supõe geral, de não perturbar, de modo algum, a boa ordem da coisa pública (Otto Mayer, Derecho administrativo aleman, vol. II p. 19).

23. Brandao Cavalcanti, depois de assinalar que, em sentido lato, a expressão poder de polícia deve ser entendida como o "exercício de poder sobre as pessoas e as coisas, para atender ao interesse público" (cf. tratado, 4ª ed. 1956, vol. III, p. 5), passa a explicar que aquela designação não comporta uma definição rígida, mas inclui "todas as restrições, impostas pelo poder público, aos indivíduos, em benefício do interesse coletivo, saúde, ordem pública, segurança e, ainda mais, os interesses econômicos e sociais" (cf. tratado, 4ª ed. 1956, vol. III, p. 5).

24. "Como toda ação da Administração, o exercício do poder de polícia é submetido ao princípio de legalidade e ao controle jurisdicional" (Rivero, Droit administratif, 7ª ed. 1975, p.417).

25. Como se observa, é estreita a relação entre o poder de polícia e a ordem pública, podendo-se afirmar que o bom funcionamento da ordem pública e função direta do pleno exercício do poder de polícia do Estado.

PROTEÇÃO DE BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES

"Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!"

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

26. Sob o título de Segurança Pública, todo capítulo da Constituição de 1988 e dedicado a polícia e a sua atuação, fundamentada no poder de polícia.

27. Mediante a atuação de diversos órgãos - polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares - o poder de polícia e exercido no Brasil, constitucionalmente, do modo mais amplo possível. A leitura atenta do art. 144 da Constituição em vigor, revela ao interprete, que a segurança pública e exercida para a preservação da ordem pública, bem como da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, caput).

28. No âmbito municipal, as Guardas Municipais são destinadas, no exercício do poder de polícia, a proteção de seus "bens", "serviços" e "instalações". E as "pessoas"?

29. Nota-se que as Guardas Municipais colaboram no exercício da preservação da ordem pública, incidindo a respectiva ação sobre pessoas e patrimônio, que devem ficar incólumes quando se trata da segurança pública.

30. A Guarda Municipal destina-se, desse modo, a colaborar com os demais órgãos do Estado, na consecução da segurança pública diante do exercício da parcela de poder de polícia de que e detentora. Protegendo "bens", "serviços" e "instalações", a Guarda Municipal pode exercer o poder de polícia de que dispõe para vigiar pessoas no Âmbito municipal, cuja atitude ou ação possa, direta ou indiretamente, perturbar serviços, ou danificar bens e instalações .

31. Se, como diz Francisco Campos, na clássica Exposição de Motivos do Código Penal de 1940, "omnis civis est miles, isto e todo cidadão e militar, de certo modo, na manutenção da ordem pública, a fortiori, a Guarda Municipal, corpo policial, credenciado até constitucionalmente, e organização que atua, com base no poder de polícia, protegendo "bens" "serviços" e "instalações" e, nesse caso, como consequência, restringindo toda ação nefasta do cidadão, que atente contra esses três atributos, que interessam aos Municípios.

POLÍCIA E SUA AÇÃO

32. De qualquer angulo que se considere, a Guarda Municipal enquadra-se no conceito de polícia, elaborado pelos mais autorizados administrativistas da Itália e da França.

33. Santi Romano define polícia como "a atividade administrativa que, mediante limitações, eventualmente coativas, a atividade privada, e interessada a prevenir os danos sociais, que desta última podem derivar" (Principal de direito administrativo), 3a. ed. 1912 p.244).

34. ZANOBINI entende a polícia como "a atividade da Administração Pública, dirigida a concretizar, na esfera administrativa, independentemente da sanção penal, as limitações impostas pela lei à liberdade dos particulares, ao superior interesse da conservação da ordem, da segurança geral, da paz social e de qualquer outro bem, tutelado pelas disposições penais". (Curso de direito administrativo, 1950, vol. V. p. 17).

35. Para Louis Rolland, o objetivo da polícia e limitado a atividade de assegurar, de manter ou de restabelecer a ordem no país (Précis de droit administratif, 9a. ed., 1947, p. 396).

36. Rivero ensina que, se a palavra polícia designa, essencialmente, uma forma de ação, a linguagem corrente utiliza o vocábulo para designar o conjunto das pessoas encarregadas desse tipo de ação (Droit administratif, 7a. ed. 1975, p. 470).

37. Infere-se das considerações feitas, que a ação de qualquer modalidade de polícia, fundada no poder de polícia do Estado, e sempre dirigida a determinado setor, maior ou menor, pessoal ou patrimonial, da ordem pública.

COMBATE A CRIMINALIDADE

38. Quando se trata da proteção de "bens", "instalações" e "serviços", a ação policial das, Guardas Municipais, no atual texto da Constituição, não pode ficar restrita a esses três aspectos, porque protege, na pratica, evitar a ação deletéria de pessoas que procuram destruir, desestabilizar ou paralisar serviços públicos comunais.

"Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!"

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

39. Se a Guarda Municipal percebe que determinado indivíduo pretende danificar "bens" e "instalações" ou perturbar os "serviços municipais", o combate ao crime se impõe, porque existe estreita relação entre os três aspectos apontados e o agente do crime, que pretende atingi-los, de qualquer modo. Assim, a Guarda Municipal coíbe o crime, incidindo sua ação sobre o agente infrator.

40. O recrudescimento da criminalidade, pôr um lado, e, pôr outro lado, a ineficiência de uma polícia preventiva e repressiva, levou a Guarda Municipal a desempenhar serviços ou trará privativos da Polícia Militar.

41. Os integrantes das Guardas Municipais encontrasse mais próximos da população, já que seus homens são recrutados entre pessoas que vivem o cotidiano do Município. Com a vivência dos problemas comunais é que levou o Legislador constituinte e reservar precisa regra jurídica constitucional a milícia do Município, como filosofia de ação e dirigida contra todo e qual quer tipo de violência, de tortura e de intimidação, que acaba conduzindo à corrupção.

GUARDAS MUNICIPAIS NA CONSTITUIÇÃO

42. A atual constituição erigiu as regras jurídicas constitucional a criação, pelo Município, de Guardas Municipais, dando-lhe tríplice objetivo: "bens, serviços e instalações com forme dispuser a futura regra jurídica regulamentadora.

43. A interpretação sistemática de todo o título V e, em especial do capítulo 3Q desse título, reservado a segurança pública, revela, ao interprete, que a preservação da ordem pública compreende a proteção das pessoas e do patrimônio, dos bens, instalações e serviços.

44. Os bens públicos municipais, de uso comum, de uso especial e dominicais (Código Civil, art. 66, I, II, e III) são na realidade, suporte fático das futuras instalações que, por sua vez, são o suporte dos serviços desempenhados pelo Município.

45. Esses bens, instalações e serviços, só podem estar em funcionamento, mediante ação contínua dos funcionários públicos municipais. Se a Guarda Municipal protege "bens", "serviços" e "instalações", deverá proteger também os agentes públicos municipais. E também quem quer que se encontre no Município.

46. Pôr outro lado, quem atentara contra bens, serviços, instalações e agentes? A resposta é simples: qualquer pessoa, que pretenda perturba-los.

47. Daí, conclui-se, de imediato, que a ação da Guarda Municipal pode e deve incidir sobre todo aquele que atente contra a ordem pública, procurando desestabilizar o bom funcionamento do serviço público municipal danificando bens e instalações. Seria censurável o integrante da Guarda Municipal e até o próprio municipal que não interviesse contra, pôr exemplo, a destruição de aparelhos telefônicos e de caixas do correio públicos, no âmbito municipal.

48. De onde se conclui que era necessária e mesmo, indispensável, a inserção da regra jurídica constitucional, possibilita do a instituição das Guardas Municipais.

PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA

49. Há mais de mil anos, o Jurista Hermogeniano dizia que "todo direito é feito pôr causa do homem.

50. De nada adiantaria proteger "bens", "instalações" e "serviços" se esses três aspectos a serem protegidos não se referissem aos serviços do próprio Município.

E a proteção da pessoa humana?

51. Claro que os bens e as instalações podem ser danificadas pôr forças da natureza, mas o texto constitucional não se refere a essas causas de destruição. O legislador teve em mente proteger bens, instalações e serviços da ação deletérica do homem. Se, a Guarda Municipal vê um indivíduo, que pretende atentar contra o agente público, que tem, a seu cargo, bens, instalações ou serviços, a Guarda Municipal, detentora de apreciável parcela do poder de polícia, pode e deve proteger o servidor público, impedindo toda ação do perturbador da ordem. Do mesmo, seria censurável a omissão da Guarda Municipal diante da ação do agente do crime.

Assim, a Guarda Municipal protege o funcionário do Estado e o particular resguardando-os de

"Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!"

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

qualquer ação criminosa.

INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA

52. Nenhum artigo de lei deve ser interpretado, como dissemos, de modo pontua hermenêutica ensina que a interpretação mais completa e a sistemática que, globalmente, inteira o dispositivo, dentro do contexto em que se insere.

53. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos exercida, no âmbito municipal, pôr suas respectivas Guardas, cuja ação se destina a proteção mais ampla possível, dos bens, serviços e instalações, podendo, nesse caso, a Guarda, colher ação nefasta de indivíduos, preventiva e repressiva -mente, quando se trata da preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas, do patrimônio e dos serviços comunais.

ATRIBUIÇÃO DA POLÍCIA MUNICIPAL

54. Em direito público, administrativo e constitucional, "atribuição" e "medida de compenetrar". Escrevemos, em trabalho especializado, que, "no âmbito do Município, o poder de polícia assegurou à Administração local os meios necessários a concretização de seu peculiar interesse, definindo-se, pois, latu sensu, aquele poder como a faculdade discricionária da Administração municipal de restringir a liberdade física ou espiritual dos munícipes de restringir a liberdade física ou espiritual dos munícipes - ou dos que se acham, momentaneamente, no Município, quando esta perturbe - ou ameace perturbar - a consecução do peculiar interesse da Comarca ou dos demais Municípios. Surge, a propósito, o problema de distribuição da competência proibitiva, entre as autoridades do poder central e as do poder local" (cf. nosso livro Direito Administrativo Municipal, Rio, Forense, 1981, p. 277).

55. A autoridade de Roger Bonnard (cf. Precis de droit administratif, 1935, p. 328), escrevendo, na França, que e país Unitário, salienta que, em matéria de polícia, a competência não deve ser reservada exclusivamente nem ao poder central, nem as autoridades administrativas locais. Deve haver, quanto a esse particular, uma repartição da competência entre essas diferentes autoridades, como UMA PARTE PREPONDERANTE, EM PROL DAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS COMUNAIS. A polícia deve ser tanto quanto possível, POLÍCIA MUNICIPAL.

56. "Entende-se a razão pela qual o poder de polícia, no âmbito municipal, deva ser mais favorecido e mais amplo do que nas outras áreas, já que, nas coletividades públicas locais, a AÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO É M~IS DIRETA, INTENSA, PROFUNDA E FREQUENTE, em razão do maior número de conflitos que surgem entre o poder público e o administrado, reclamando-se, pôr isso mesmo, ação policial contínua e eficiente" (cf. J. Cretella Junior, Direito Administrativo municipal, Rio, Forense, 1981, p.277). Isto foi escrito há 18 anos e continua atual.

57. A ação da polícia administrativa, no âmbito do Município, faz-se sentir antes que se manifestem desordens que ela pretende evitar, como também, assim que ocorrem essas desordens, intervindo o organismo policial para o restabelecimento do Estado anterior (cf. op. cit., Direito Administrativo Municipal, p. 279). APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS AO CASO CONCRETO

Ordem e segurança pública

58. Não há a menor dúvida de que a ordem pública e a segurança pública interessam ao estado e ao cidadão. A Segurança pública, no Brasil, e da competência de várias modalidades de policiais, exercendo-se mediante a ação de diversos órgãos da Polícia Federal, Civil, Militar, agora das Guardas Municipais.

59. Cabe aos Municípios a Constituição de Guardas Municipais, destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações .

60. O poder de polícia que, como dissemos, e uma facultas do Estado, exercita-se, também, no âmbito do Município, concentrando-se na Guarda Municipal que, concorrentemente com os órgãos da Polícia Militar, exerce atividades endereçadas ao combate da criminalidade. Se "omnis civis est miles", não há a menor dúvida de que o poder de polícia, na órbita municipal, será exercido pelas Guardas Municipais, conforme determina a regra constitucional do art. . 144 § 8). Não obstante o texto fale, expressamente, em "bens", "serviços" e "instalações", e

"Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!"

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

evidente que o objetivo da regra e a proteção total desses três interesses do Município, contra a ação criminosa de pessoas, que atente contra eles.

61. Assim, a Guarda Municipal pode, preventiva e repressivamente, impedir a ação de qualquer elemento que, em concreto, danifique bens, serviços ou instalações, ou que, pela atitude suspeita, de a impressão de que irá agir contra esses três interesses, enumera dos pelo texto constitucional.

PROTEÇÃO DOS MUNICÍPIOS

62. Mais do que os próprios bens municipais, a proteção da pessoa humana é poder-dever da polícia. De que adiantaria um bem, dissociado da pessoa, que possa usufruí-lo?

63. O poder de polícia, exercido pelos guardas municipais, de peculiar interesse comunal, tem de ser autônomo, não podendo ser vinculado a outros órgãos policiais, como, por exemplo, a Polícia Militar. O combate ao crime não é, assim, exclusivo da Polícia Militar, porque, se o fosse, o agente da Guarda Municipal deveria ficar omissos, quando a ação criminosa ocorresse fora do alcance da polícia do estado, o que não teria sentido.

POLÍCIA MILITAR E GUARDA MUNICIPAL

64. "Competência", em direito administrativo, e a "medida da atribuição". Não é possível partilhar atribuições de modo absoluto, em todo território nacional. Apenas o texto constitucional pode fazê-lo, como ocorre em incisos dos arts. 21 e 22 da Constituição Federal.

65. Entretanto, há determinados aspectos da ação humana criminosa, que não podem ficar sob a dependência de determinada modalidade de polícia - a Federal, a Estadual, a Municipal, a Distrital.

66. Podem agentes policiais, de qualquer esfera, reprimir o crime, no exercício genérico do poder de polícia. Entretanto, no "quantum" de cada competência, existe uma atividade essencial e uma atividade complementar, além da competência concorrente, quando o crime ocorre na presença de mais de um agente policial.

67. As milícias dos Municípios tem uma filosofia voltada contra todo tipo de violência, destinando-se, em especial, proteção dos bens, serviços e instalações comunais e esses três objetivos se inscrevem no âmbito do peculiar interesse do Município.

ASAIO CRIMINOSA NO MUNICÍPIO

68. Se órgãos da Polícia Militar está ausente e ocorre ação criminosa no Município qual o poder-dever dos integrantes das Guardas Municipais? Cruzar os Braços? Impedir imediatamente a ação destrutiva ou solicitar permissão a Polícia Militar, cada vez que pretenda salvaguardar entidades públicas, agindo em nome da segurança pública

VI - O PARECER

(respostas as perguntas formuladas)

Expostos os fatos, de modo objetivo, enunciada a CONSULTA, resumida em alguns quesitos, explicitados os textos, que dizem respeito a matéria, reunidos os PRINCÍPIOS que convergem para o caso, aplicando-se, depois, ao caso concreto e CONSIDERANDO.

- (a) que a segurança pública e dever do Estado, direito e responsabilidade de todos;
- (b) que, nesse caso, e poder-dever das Guardas Municipais zelar pela segurança pública dos Municípios e de todas as pessoas que, mesmo transitoriamente, transitem pela Coluna;
- (c) que o combate à criminalidade não é exclusivo ou privativo da Polícia Militar, mas de todo o cidadão que, nesse particular, e detentor de fração do poder de polícia, prevalecendo a regra "omnis civis est miles";
- (d) que, a fortiori, o combate ao crime e também da competência das Guardas Municipais, a tal ponto que se o organismo se omitir, em um caso concreto, será responsabilidade por omissão, tendo culpa "in omitindo";
- (e) que, nesse particular, a atividade da Guarda Municipal concorre com a da Polícia Militar, prevenindo e reprimindo o crime;
- (f) que, conforme expressa regra jurídica constitucional, e função do Ministério Público (art. 129, VII) o exercício do controle externo da atividade, na forma da futura norma jurídica

"Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!"

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

complementar, a ser editada pelos Estados-membros;

(g) que a subordinação das Guardas Municipais a Polícia Militar ou a Polícia Civil (art., 145 da Carta de 1988), vulneraria o princípio da autonomia municipal, postulado que a própria Constituição de 1988 consagra, conforme tem sido tradição, em nosso direito constitucional;

(h) que tal subordinação configuraria ingerência indevida de órgãos do Estado em atribuição específica do Município, representando infração a regra constitucional da autonomia municipal;

(i) que e sem menor dúvida "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 da segurança pública e da própria defesa do Estado, pois quem defende "a parte" defende "o todo";

(j) que o processo legislativo, prescrito pela atual Constituição, permite ao Estado legislar sobre a ordem pública, objetivando tão alto, que não pode ficar ao sabor do Poder Executivo, que, nesse caso, teria competência para legislar sobre ordem pública, mediante decreto, o que, sem a menor dúvida, propiciaria a arbitrariedade administrativa, esvaziando o quantum de poder de polícia local e subordinando sua ação a outra modalidade de polícias;

(l) que, nesse caso, na Constituição atual do Estado de São Paulo, devem ser inserida regra específica, conforme a lei do espírito da Constituição da República, determinando *ipsis litteris*, em consonância com paralelo modelo da Carta Magna, que "Os Municípios poderão constituir Guardas Municipais, com corpo policial local, destinadas a proteção das pessoas, dos bens, dos serviços e das instalações, conforme dispuser a lei, sendo sua atividade exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio", estamos em condições de responder as perguntas formuladas:

Pergunta:

Conforme o que dispõe o art. 144 da Constituição de 1988, a segurança pública e dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Nesse caso, a regra geral do art. 144, § 8º, que atribui as Guardas Municipais a proteção dos bens, serviços e instalações comunais, comporta ou não exceções, ditadas pela ocorrência de outros princípios constitucionais mais relevantes, encontrados na mesma Constituição?

Resposta:

O art. 144 da Constituição de 1988 tem de ser interpretado de modo sistemático e o próprio título, em que se insere, denominado DA SEGURANÇA PÚBLICA, fornece a resposta, porque "esta é a segurança pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio". O termo pessoas compreende os munícipes e todos aqueles que, mesmo fortuitamente, transitam pelo Município.

Assim, a regra jurídica constitucional do art. 144 § 8º e, ao mesmo tempo, clara, porque a segurança pública pode e deve ser assegurada por todos os meios de que dispõe o Estado, em qualquer esfera.

Além disso, inúmeros princípios constitucionais que reportam, aqui e ali, em todo o texto, permitem interpretação sistemática desta regra, que se aplica às atribuições das Guardas Municipais, cuja competência incide, no Município sobre a proteção do cidadão, no combate à criminalidade.

Pergunta:

É exclusivo da Polícia Militar o combate ao crime? É atribuição concorrente com a Polícia Militar a atividade das Guardas Municipais, visando a reprimir e prevenir qualquer tipo de crime?

Resposta:

O combate ao crime, de modo algum, é exclusivo da Polícia Militar. Sob este aspecto, a atividade das Guardas Municipais, reprimindo e prevenindo todo o tipo de crime e concorrente com a atividade da Polícia Militar. Trata-se de atividades paralelas e não conflitantes. Nem uma se subordinam às outras. Devem, ambas as organizações, no amplo exercício do poder de

"Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!"

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

polícia, combater o crime, não devendo, as Guardas Municipais, ficar sob a Orientação ou dependência da Polícia Militar.

Pergunta:

Conforme o que dispõe o art. 129, VII, e função do Ministério Público o controle externo da atividade, na forma da futura lei complementar, a ser editada pelos Estados?

Resposta:

Como se sabe, entre as funções especiais a Justiça, encontram-se as desempenhadas pelo Ministério Público, instituição permanente, a qual incumba a defesa da regra Jurídica.

E da competência do Ministério Público o exercício do controle externo da classe policial, conforme determina a regra Jurídica complementar, que estabeleça, entre Estado, as atribuições e o Estatuto de cada Ministério Público.

Assim, não há a menor dúvida de que esse controle externo poderá incidir sobre as Guardas Municipais, conforme o que determinar a futura regra jurídica regulamentadora.

Pergunta:

Vulnera ou não a autonomia municipal a subordinação das Guardas Municipais a Polícia Militar ou a Polícia Civil, como determina o art. 145, da atual Constituição do Estado de São Paulo ? Ta I dispositivo configura ou não ingerência indébita de órgãos de Estado, em atribuição do Município?

Resposta:

Na realidade, este artigo vulnera a autonomia Municipal pelo que, não tem eficácia, diante do novo texto constitucional. Esse dispositivo, que certamente era altera do pela nova Constituição do Estado, consagra a ingerência indébita de órgãos do Estado em órgãos tipicamente municipal, que e criado pelo poder local, precisamente para assegurar a concretização do peculiar interesse comunal.

Pergunta:

E do peculiar interesse do Município a proteção das pessoas contra a ação de criminosos?

Resposta:

Como dissemos, em nosso livro Direito Administrativo Municipal, 1981, p. 67, o peculiar interesse do Município não exclui outros interesses, como o interesse da União ou do Estado, porque peculiar significa predominância e não exclusividade, observando-se que "os interesses peculiares dos Municípios são os que entendem, imediatamente, com suas necessidades locais, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais. O que os diferencia e a predominância, não a exclusividade" (cf. Antônio Sampaio Daria, Autonomia dos Municípios, na Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, vol. 24, p. 419).

Desse modo, a proteção das pessoas contra a ação criminosa e problema de segurança pública, que interessa a União, aos Estados e aos Municípios. Mais ainda: e do peculiar interesse do Município a atividade das Guardas Municipais, que concorrerão, com outras polícias, mas sem subordinação alguma, no combate ao crime.

Pergunta:

O processo legislativo prescrito pela atual Constituição permite ao Estado legislar sobre ordem pública e Polícia Militar, mediante decreto?

Resposta:

O processo legislativo permite, ao Estado membro, legislar sobre a ordem pública e sobre

"Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!"

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

Policia Militar, no âmbito estadual, mas a ordem pública e a Policia Militar deverão ser disciplinadas em lei, jamais em atos administrativo, como pôr exemplo, o decreto. Permitir que o Chefe do Executivo, de cada unidade da Federação, mediante decreto, edite regras sobre a Ordem Pública e sobre a Policia Militar, seria conferir, ao Governante local, poderes que levariam arbitro.

Tais decretos deverá ser. tão somente, cundum legem e, em hipótese alguma, cundam legem. "Decreto que crie direito novo "decreto ilegal" e, no nosso entender "inconstitucional"

Pergunta:

De lege ferenda, o que deverá constar numa futura Constituição do Estado de São Paulo a respeito das Guardas Municipais;

Resposta:

Na Constituição do estado de São Paulo, que está sendo elaborada, as Guardas Municipais, necessariamente, serão reguladas pela regra jurídica constitucional local, estadual, os artigos que deverá ter a seguinte redação:

"Os Municípios, na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, poderão criar Guardas Municipais, com competência local, destinadas a proteção das pessoas, dos bens, das instalações e dos serviços, conforme dispuser a lei"

ESTE O NOSSO PARECER

São Paulo, 17 de abril de 1989

J. CRETELLA JÚNIOR

Professor Titular de Direito Administrativo

Faculdade de Direito de São Paulo

agmesp- José cretella jr.

5-Verificamos a seguinte interpretação do dispositivo constitucional referente às Guardas Municipais no processo 248/92 do Foro distrital de Paulínia, a análise da questão atinente as atribuições da Guarda Municipal do Excelentíssimo Juiz de Direito Antonio Jeová da Silva Santos, conforme segue abaixo:

5.1 – ART. 144, § 8º DA C.F.

“Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

5.2 – INTERPRETAÇÃO LITERAL DO ART. 144, DO § 8º, DA C.F.

Mesmo que sejam feitas interpretações restritas gramatical e literal do disposto constitucional citado, têm-se que as guardas municipais podem exercer proteção a pessoa desde que a incolumidade pública esteja sendo vulnerada por atos de terceiros. Se na cidade, a polícia estadual for impotente para pôr fim a criminalidade, o Município tem sua parcela de responsabilidade para atuar contra a *vis inquietativa* que perturbe os municípios.

Ora, o Município é ente federativo dentro da peculiaridade da Federação brasileira. Como tal tem o poder de gerir tudo o que diga respeito à cidade, por ser possuidor de autonomia, manifestada através da autonomia política, financeira, administrativa e legislativa.

Entre 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 (C.F., art.

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

225), são considerados bens de uso comum. Circunstancialmente e diante de um delito, tem o dever de colaborar com a polícia estadual, prevenindo a incidência de delitos.

5.3 – ANÁLISE HISTÓRICO – EVOLUTIVA DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Após 1548 com a criação do Governo Geral as forças de terra passam a se organizar em três escalões: Primeira linha ou exército pago, Segunda linha ou a continuação dos semesteiros – lavradores que eventualmente pegavam em armas e eram considerados como membros da milícia e a Terceira linha que seria como uma reserva, incluía todos que por idade, condições físicas ou econômicas não podiam participar das outras linhas (o armamento da segunda linha era fornecido pelo próprio pessoal).

Nota-se, porém, que como descreve Robert Hoy'es, que mesmo os militares da Primeira linha exerciam fora das épocas de necessidade bélicas inúmeras funções na sociedade incluindo a função policial.

Verificamos que em São Vicente as tropas de Primeira linha só foram organizadas em 1710, tendo ficado por todo esse tempo a segurança da Capitania à guarda das milícias as quais se constituíam em grupos de homens válidos e armados, que tinham a missão de atender as mobilizações e zelar pela tranquilidade interna e segurança pública.

Pelos fins da época colonial, verificamos que a única “força policial” era constituída pelos quadrilheiros, os quais pertenciam a Terceira linha, sendo a missão, a de investigar, perseguir, prender e entregar aos juízes completando o ciclo social.

Em 1808, com a vinda para o Brasil da Família Real veio com ela “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 período do Brasil Império, a Regência promulgou a lei de 10 de outubro de 1831, autorizando as Províncias a criar um corpo de Guardas Municipais, as quais tinha a finalidade de manter a tranquilidade pública e auxiliar a justiça de acordo com os efetivos necessários, sendo nesta data comemorado o dia Nacional do Guarda Municipal, que foi instituído em 1993 no Congresso Nacional de Guardas Municipais realizado em Curitiba e posteriormente pela Lei Federal 12.066 de 29/10/2009.

Sendo este um dos atos mais valorosos realizados pelo então, Regente Feijó, o qual tornou pública tamanha satisfação, ao dirigir-se ao Senado em 1832, afirmando que: “Lembrarei ao Senado que, entre os poucos serviços que fiz em 1832, ainda hoje dou muita importância a 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 tranquilidade de que goza esta corte”. A proposta de Feijó foi escolhida, 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, os respectivos Presidentes das demais Províncias foram autorizados a também criarem suas Guardas.

Ainda conforme sentença prolatada em 1992 pelo ilustre magistrado Dr. Antonio Jeová da Silva Santos, juiz de direito em São Paulo, em sua análise histórica-evolutiva das guardas municipais descreve que a primeira Polícia Municipal do Brasil, surgiu em 1832 no antigo município neutro

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

da corte (cidade do Rio de Janeiro), com a denominação de corpo de Guardas Municipais Permanentes.

Em São Paulo, a Lei Provincial n. 23, de 26 de março de 1866, sancionada por Joaquim Floriano de Toledo, então Presidente da Província de São Paulo, criou as guardas municipais, órgão cuja finalidade era garantir a segurança pública.

O art. 4º, dessa Lei, do século passado, dizia: “Os guardas policiais farão, nos municípios e freguesias, todo serviço de polícia e segurança e tomarão o nome de Guardas Municipais”. A revogada lei Orgânica dos Municípios do estado de São Paulo (Decreto-lei complementar n. 9, de 31.12.1969, mencionava no art. 4º, inciso 1º: “Ao município compete, concorrentemente com o Estado, zelar pela saúde, higiene e segurança pública”).

No ano de 1956, o Tribunal de Alçada de São Paulo decidiu em acórdão da lavra do juiz Cerqueira Leite que “ao município lhe é dado prover quando respeite ao seu peculiar interesse e, pois, ao seu serviço de polícia municipal (RT 254/432).

Pois bem, veja-se que as leis sobreditas existiram no Século XIX e décadas de 60 e 70 do Século 20, período em que a criminalidade não era assustadora como hodiernamente, além de ser período em que o Brasil viveu intensa centralização do poder central, com hipertrofia do Poder Executivo.

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

Ora, se em período marcado pela limitação a 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, ad instar do contido nos arts. 1º e 18, do Estatuto da República, não é possível imaginar retrocesso, dizendo que o Município somente pode criar Guardas para proteger bens públicos.

A interpretação histórica-evolutiva mostra o seguinte: 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.

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 onde existem, o que tem acarretado um aumento substancial de criação de Guardas municipais em todo o Brasil, tornando-as uma realidade irreversível em nosso País.

6- BUSCA DO ELEMENTO TELEOLÓGICO NA INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO

Nesse passo, em que se busca a finalidade a que se destina o disposto constitucional que trata das Guardas Municipais. Deve-se extrair da lei o que ela possui quanto a utilidade social que dela se espera. A interpretação do texto constitucional deve estar afinado com o melhor resultado social que seja produzido pela lei e que menor atrito social produza.

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

É o ser humano o destinatário de qualquer norma jurídica. Os bens existem para conforto do homem “*omene ius hominum causa constitutum est*”, ou seja, o direito existe por causa do homem, na elegante expressão de Hermogeniano.

7- – INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA

A pura interpretação literal não satisfaz porque a aparência de clareza, não revela todo o conteúdo da lei. Nenhuma norma deve ser interpretada isoladamente.

Antes, há de ser observada o sistema em que o dispositivo está introduzido. Por isso mesmo as opiniões de juristas respeitados contra atividades mais abrangentes da Guarda Municipal encerra equívoco que lamentamos retratar: buscam o caminho fácil da interpretação gramatical e não se preocupam com todo o sistema e os princípios constitucionais. É que, em suas obras opulentas e alentadas, contanto várias centenas de páginas, dedicaram apenas um parágrafo a Guarda Municipal. Não se faz análise séria de um instituto novo (do ponto de vista constitucional) em apenas um parágrafo de página.

8- A SEGURANÇA COMO PRINCÍPIO ENUNCIADOR EXPLÍCITO DA CONSTITUIÇÃO

Já no Preâmbulo da Constituição Federal, é colocada “A SEGURANÇA” como norte buscando pelos constituintes. Sem discutir a natureza jurídica dos Preâmbulos, basta dizer, em apertada síntese que o preâmbulo vale como enunciado de princípios filosóficos e morais. Integra a Constituição tendo o mesmo valor de qualquer outra regra nela inserida.

9- A SEGURANÇA COMO UMA DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS DO CIDADÃO

O “*caput* do art. 5º da Constituição a seu turno, menciona a garantia a brasileiros e estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do Direito, à vida, à liberdade, à igualdade, à SEGURANÇA...”

A expressão “SEGURANÇA”, esculpida no preâmbulo e no *caput* do art. 5º da Constituição, tem o sentido de tornar a pessoa e os bens livres de perigo e de riscos. É o afastamento de todo o mal que perturbe a integridade física e psíquica das pessoas.

10- A SEGURANÇA COMO ASSUNTO DE INTERESSE TAMBÉM DAS CIDADES

E do art. 30, I e V, Constituição, que ao Município a legislar sobre assuntos de interesse local, além de organizar os serviços públicos que sejam de interesse da cidade.

Sob este prisma seus municípios podem legislar sobre assunto de interesse local e até zelar pela guarda da Constituição, das leis, da instituições democráticas, caso o município perceba que o Estado membro deixa de manter uma polícia operante, seja por carência de recursos humanos ou materiais, podem muito bem, observar o interesse local, o seu peculiar interesse, criar ou manter Guarda Municipal Objetivando a incolumidade pública.

11- ATIVIDADE CONCORRENTE COMUM A TODAS AS ESFERAS DE PODER

A segurança pública, o policiamento ostensivo não é exclusivo da polícia estadual. Tanto que o *caput* do art. 144 diz que “a segurança pública é dever do Estado”. O vocábulo Estado membro. O Estado mencionado do art. 144 da C.F. diz respeito à síntese dos poderes soberanos, a nação

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

politicamente organizada. Se a segurança pública é dever do Estado, inscreve-se o Município com sua parcela de responsabilidade no pertinente a segurança pública.

Portanto em tema de segurança pública não há falar-se em exclusividade, mas em concorrência de todas as esferas de governo. Tanto a União, como os Estados membro e os Municípios, em comum, devem preservar os bens e a incolumidade física das pessoas.

Quando a Constituição Federal quis tornar cristalina a exclusividade, a organismo policial, o fez no inciso IV do art. 144, ao atribuir à Polícia Federal, com EXCLUSIVIDADE, as funções de polícia judiciária da União.

Antes mesmo da C.F. 1988, doutrinava Hely Lopes Meirelles: “o policiamento preventivo e a proteção as pessoas e bens é atribuição comum a todas a entidades estatais, nos limites de sua competência institucional (*Direito Municipal Brasileiro*, Revista dos Tribunais, 1981, p. 375).

Outra não é a lição de Carlos Maximiliano, para quem “todos os governos respondem solidariamente pela tranquilidade pública” (Comentários à Constituição, p. 718).

Escorado em PONTES DE MIRANDA, afirma-se que a “polícia preventiva é função comum de todas as entidades, dentro da esfera jurídica em que se movem”.

Em suma, o novo ordenamento jurídico constitucional revogou o decreto-lei n. 667/1969, por ser incompatível com os princípios inseridos na Carta Magna e porque não recepcionou nem sequer tacitamente – os mencionados diplomas legais que dispunham sobre a exclusividade de determinadas atribuições da Polícia Militar.

12- POLICIAL OMISSO RESPONDE POR DANOS CAUSADOS A TERCEIROS

A polícia é uma entidade, uma organização do serviço público e suas dependências não podem ser consideradas como estanques, de modo que uma ignore o que faz a outra, ou desconheça o que ali se passa. Fosse assim, proclamou o Tribunal de Justiça de São Paulo, a ordem pública teria reduzido de muito as garantias e o sossego da população e estaria sujeito a uma burocracia intolerável (RJTJESP, 20/125).

Temos ainda, o caso do engenheiro morto em um assalto quando se preparava par iniciar os exercícios e fazer *cooper*, no portão 8 do Parque Ibirapuera. Fato ocorrido perto de dois vigilantes e um guarda civil metropolitano (O Estado de São Paulo, edição de 8.1.1991, p. 15).

Tudo está a indicar o denominado olho de vidro, ou seja, o policial, diante da eminente perturbação da ordem pública, ou ela já está perturbada, a fim de evitar problemas que possam surgir com sua ação eficaz, omite-se em tomar providências legais, no estrito cumprimento do dever. Com isso pensa que não terá envolvimento pessoal e político para sua organização.

Não é bem assim. Mister se torna a lembrar que o policial omissor ou omissa a sua organização nas providências que lhe são atribuídas pela Constituição de 1988 (art. 144), a entidade estatal a que ele pertence responde civilmente pelos danos causados a terceiros, respondendo o policial responsável pela omissão, regressivamente, por força do art. 37, § 6, da mesma Constituição Federal. A responsabilidade civil da entidade estatal é objetiva, diretamente no que ocorre no campo do direito privado, que é subjetiva nos termos do art. 159 do Código Civil.

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

Os tribunais tem entendido que o art. 37, § 6, da Constituição de 1988, a exemplo do art. 107, da revogada Carta, adotou a responsabilidade civil objetiva pelo risco administrativo, segundo qual a entidade estatal (e as demais na norma previstas) deve indenizar, desde que não prove que o dano foi ocasionado pela própria vítima. Esta, ao reclamar a reparação do dano, não necessita demonstrar culpa ou dolo do agente do Estado, no caso do policial omissivo, ou mesmo a culpa anônima do ente a que ele pertence. Basta provar o nexo causal, cabendo ao ente estatal a prova do dolo ou CULPA DA OMISSÃO, em uma verdadeira inversão do ônus da prova.

Ressarcindo os danos, diante do art.37, § 6, final, o ente estatal não só pode como deve exigir do policial omissivo o reembolso do que despendeu no pagamento feito ao lesado. Se pela via administrativa não quiser o policial omissivo reembolsar o ente estatal, a este caberá a ação regressiva, lembrando-se que na hipótese, a responsabilidade civil do policial omissivo será de cunho objetivo, porque o ente estatal terá de demonstrar a culpa ou dolo, conforme a citada norma da Constituição de 1988.

Daí ser mero engano do policial, ou de sua organização, em omitir-se de providências legais a tempo, no âmbito de suas competências previstas na Constituição de 1988 e na legislação geral, quer seja por comodismo quer seja por temor de evitar envolvimento pessoal ou por motivo institucional, inclusive por motivos políticos.

Pelos danos que a omissão policial cause a terceiros, a entidade estatal respectiva pode ser compelida judicialmente a indenizar a vítima. Pelo que indenizar, a mesma entidade pode exigir o reembolso ao policial omissivo, causador do dano, podendo qualquer do povo isso exigir em ação popular, porque omitindo-se o ente estatal, haverá a lesão ao patrimônio público (art. 5º, LXXIII, da Constituição de 1988) – Álvaro Lazzarine é desembargador do TJSP e professor de direito administrativo da Academia da Policial Militar do Barro Branco.

13- Segundo Pontes de Miranda, na sua obra *Comentários à Constituição Brasileira*,

Vol. 1, p. 392 “Na organização de seus serviços públicos, tem o Município o dever de vigilância pela sua polícia preventiva a qual é função comum de todas as entidades dentro da esfera jurídica em que se move”.

Também observa o ilustre mestre que “os Municípios não podem ser privados ainda que pela Constituição Estadual, da competência para organizar seus serviços”, idem p. 486”.

14- De acordo com o eminente Prof. de Direito Penal da PUC-SP e da Academia de Polícia de SP, Dr. Luis Carlos Rocha, falando sobre competência das GM's na sua obra *Organização Policial Brasileira*, Capítulo 27, p.259, “No âmbito municipal, essas corporações são destinadas, no exercício do poder de polícia e também concorrem para a preservação da ordem pública, na proteção dos próprios municipais e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em concurso com polícia estadual e demais órgãos”.

15- DO III ENCONTRO IBERO-AMERICANO DE PLÍCIA MUNICIPAL – Palestrante – Dr. André Franco Montoro. 29.7.1992.

O Dr. André Franco Montoro disse que existe um fenômeno universal que é a descentralização e a participação da comunidade em substituição ao modelo centralizador e autoritário. Tal tendência de descentralização e a democratização nos leva à defesa do poder local. O Dr.

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

Montoro disse que ninguém mora na União, ninguém mora no Estado como unidade de direito público, cada pessoa mora no Município. O poder público só deve interferir quando houver necessidade e, na intervenção, deve-se em 1º lugar, fazer o que puder ser feito pela autoridade municipal, e não pela autoridade Estadual, da mesma forma com relação ao Estado para com a União. É um absurdo por exemplo que lá em Brasília o governo federal decida como deve ser instalado estabelecimento de educação (os famosos CIACS), é um absurdo! Nem mesmo o estado tem essa competência, é o município que sabe onde deve ser instalada a escola e ali está a população para fiscalizar. Com relação às Guardas Municipais, a interpretação mais restrita, racional dedutiva, deve ser substituída pela tendência mais moderna, que é a interpretação tópica em que se leve em conta as circunstâncias. Na primeira interpretação racional dedutiva a preocupação é com o sistema, na segunda interpretação, tópica, a preocupação não é a compatibilidade da solução com o sistema, mas uma solução justa para o problema. A função do interprete do juiz, do advogado, do homem que lida com o direito é encontrar uma solução justa para o problema, por isto fala-se na lógica do pensamento sistemático e na lógica do pensamento problemático. Para caracterizar este exemplo, podemos contar um caso: “Chega um homem com um urso e quer entrar em uma estação de estrada de ferro, onde existe uma placa que é proibida a entrada de cães. O guarda diz: - O senhor não pode entrar. O Homem responde: - Isso não é um cão é um urso. O guarda diz: - Cão ou não, urso é pior que cão e não entra. Aí o homem diz: - Mas o senhor está fazendo uma analogia a *forciote racione* e o direito penal não admite analogia *nulum crime sine lege*. O guarda diz: - Eu não entendo disso, mas aqui o urso não entra. Algum tempo depois chega um herói de guerra mutilado conduzido por um cãozinho inofensivo e o guarda deixa-o entrar e é aplaudido. ESTA É UMA INTERPRETAÇÃO RAZOÁVEL DA LEI”. O policiamento ostensivo pode ser exercido pela Guarda Municipal num clima de entendimento com a Polícia Militar, o importante é que as autoridades e os responsáveis pelas causas públicas se entendam em lugar de se contrapor, em lugar de se estabelecer rivalidades, tendo como objetivo e como fundamento, a noção clara de que eles estão a serviço da população e devem encontrar a solução melhor para esta. Ao concluir: citou a frase de um grande líder: “Quando sonhamos sozinhos é só um sonho, mas quando sonhamos junto é o começo de uma nova realidade”.

16- A integra do parecer do Conselheiro Efetivo da OAB/SP, Sidnei Alzidio Pinto, que foi mantido em todas as instâncias da OAB, especialmente o Conselho Federal da OAB, no processo de pedido de inscrição definitiva de Carlos Alexander Braga, diz: **“Sendo Guarda Civil Metropolitano o requerente pretende inscrever-se definitivamente na OAB, como advogado. Seu pedido deve ser indeferido com fundamento no art. 28, inciso V, do Estatuto, consoante se manifestou acertadamente o ilustre conselheiro de fls 14. Encartado farto material para convencimento, busca enfraquecer a primeira manifestação, que lhe foi desfavorável. Entretanto entendo que a postura adotada no Parecer 5.679, bem como a informação 044/95, e os demais documentos, inclusive os brilhantes votos dos eminentes Desembargadores Poças Leitão e Cunha Bueno, não alteram o quadro. O exercício da advocacia é incompatível com ocupantes de cargos ou funções vinculadas direta ou indiretamente a atividade policial de qualquer natureza. O Guarda Civil Metropolitano tem status de policial e desempenha atividade típica, podendo executar policiamento ostensivo, preventivo, uniformizado, e armado e mais, execução de atividade de orientação, fiscalização e controle de tráfego e trânsito municipais (fls. 8). GN. Desta forma sou pelo indeferimento do pedido de inscrição porque não vejo como**

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

possa ser possível compatibilizar essa atividade com a advocacia, É o meu parecer. SP, 10 de julho de 1998.”

17- Na “Maria da Penha”, [LEI Nº 11.340, DE 7 DE AGOSTO DE 2006](#), traz em seu texto previsão de atuação das Guardas Municipais:

art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios** e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as **áreas de segurança pública**, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;

VII - a capacitação permanente **das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros** e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;

18- O Direito de Greve é vedado aos operadores da Segurança Pública, incluindo as Guardas Municipais, conforme manifestou-se o STF e o Tribunal de Justiça de SP, PROC. 183.372.0/3 -. “...Nesse prisma, merece particular consideração a decisão proferida pelo Pleno do C. STF (Reclamação nº. 6568-SP), referente á greve dos policiais civis do Estado de São Paulo, onde destaca o voto do relator, acompanhado por unanimidade, no sentido de ser vedado o direito de greve a servidores públicos, mormente quando se trata de “grupos armados”. Ora, identicamente, os guardas civis metropolitanos zelam pela segurança do patrimônio do Município e portam arma de fogo, além de auxiliar na segurança pública de um modo geral...”

Publicação

REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO

DJe-114 DIVULG 08-06-2018 PUBLIC 11-06-2018

Ementa: CONSTITUCIONAL. GARANTIA DA SEGURANÇA INTERNA, ORDEM PÚBLICA E PAZ SOCIAL. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DOS ART. 9º, § 1º, ART. 37, VII, E ART. 144, DA CF. VEDAÇÃO ABSOLUTA AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE AOS SERVIDORES PÚBLICOS INTEGRANTES DAS CARREIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA. 1.A atividade policial é carreira de Estado imprescindível a manutenção da normalidade democrática, sendo impossível sua complementação ou substituição pela atividade privada. A carreira policial é o braço armado do Estado, responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social. E o Estado não faz greve. O Estado em greve é anárquico. A Constituição Federal não permite. 2.Aparente colisão de direitos. Prevalência do interesse público e social na manutenção da segurança interna, da ordem pública e da paz social sobre o interesse individual de determinada categoria de servidores públicos. Impossibilidade absoluta do exercício do direito de greve às carreiras policiais. Interpretação teleológica do texto constitucional, em especial dos artigos 9º, § 1º, 37, VII e 144. 3.Recurso provido, com afirmação de tese de repercussão geral: “1 - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. 2 - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do Código de Processo Civil, para vocalização dos interesses da categoria.

Decisão

O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 541 da repercussão geral, deu provimento ao recurso e fixou a seguinte tese: “1 - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. 2 - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria”. Vencidos, no julgamento de mérito e na fixação da tese, os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber e Marco Aurélio. Redator

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Falaram: pelo recorrido, Sindicato dos Policiais Cíveis de Goiás - SINDPOL, o Dr. Bruno Aurélio Rodrigues da Silva; pelo amicus curiae União, a Ministra Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 5.4.2017.

19- A lei Federal 13.022, de 08 de Agosto de 2014, Estatuto das Guardas Municipais, em seu art. 1º, institui normas gerais para as guardas municipais, disciplinando suas atribuições, e prevendo 05 princípios e 28 competências, para atuação na segurança pública nos municípios, em defesa das populações locais, sendo que, esta lei se encontra em vigor e vigência;

20- A lei Federal 13.675, de 11 de junho de 2018, em seu, art. 1º Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), **com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.**

No seu art. 9º, § 1º, estabeleceu quem são os integrantes estratégicos do Susp:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios**, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos;

II - os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados.

§ 2º São integrantes **operacionais** do Susp:

VII - **guardas municipais;**

Assim, com a legislação mencionada e atual, fica claro a participação das Guardas municipais no Sistema de Segurança Pública.

21- No ano de 2008 adveio o reconhecimento da Profissão de Guarda Civil Metropolitano pelo Ministério do Trabalho, com a sua inclusão no Código Brasileiro de Ocupações, sendo o código 5172-15¹, da família 5172 de **funções policiais.**

Com as seguintes atividades: **efetuar prisões em flagrante; prevenir uso de entorpecentes; realizar operações de combate ao crime em geral; transportar vítimas de acidentes; prestar segurança na realização de eventos públicos; escoltar autoridades; promover segurança nas escolas e imediações; fazer rondas ostensivas em áreas determinadas; deter infratores para a autoridade competente; e abordar pessoas com fundadas suspeitas.**

¹<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/relatorio/relatorioTemplateWordFamilia.jsf;jsessionid=0nf0yyO6O4zFwxocb-pqt4OBU.slave14:mte-cbo>

"Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!"

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

22- Nos municípios que possuem guardas municipais armadas, o uso do colete antibalístico é obrigatório colocamos como exemplo a lei municipal da cidade de São Paulo nº 13.306², de 2002 que institui a obrigatoriedade do uso de coletes antibalísticos, pelo profissional da GCM, confirmando que a atividade desenvolvida pelo GCM é afeta a segurança pública vejamos o que reza o parágrafo 1º, do artigo 1º, determina que: **“A obrigatoriedade de que trata o “caput” deste artigo refere-se aos integrantes da Guarda Civil Metropolitana que atuam na ronda e no patrulhamento ostensivo no Município de São Paulo.”** Ou seja, consolida a atuação como órgão de segurança pública e com risco real para os seus operadores.

23- Em diversos municípios nos quais a GM atua como operador de segurança as Varas Criminais tem entendido que o GM atua de forma similar a do PM do Estado, apresentemos como exemplo algumas jurisprudências das Varas Criminais do Judiciário Paulistano, as quais declaram que o GM **exerce função similar à do Policial Militar**, transcrevendo trechos dos despachos e decisões de Juízes e Promotores, nos Processo nº 050.04.081810-1/controlado 1.318/04; Processo-crime nº 050.04.065947-0/controlado 1.159/04; Processo-crime nº 050.05.003739-0/controlado 126/05 e o Processo-crime nº 050.04.025797-5 da 7ª Vara Criminal da Capital, que são uma pequena amostra de um número muito maior de decisões as quais observam que:

“Apresenta-se oportuno mencionar que os guardas civis metropolitanos, na prática, desempenham funções semelhantes às exercidas pelos policiais militares, principalmente nas periferias, razão pela qual acabam sendo vítimas de ameaças e até de represálias por parte das pessoas que eles prendem e muitas vezes por familiares insatisfeitos...”

24 - **A formação do GM a partir da publicação do** Estatuto do Desarmamento, Lei Federal nº 10.826³, de 2003, condiciona a formação do GCM **estabelecimentos de ensino de atividade policial**, conforme seu o parágrafo 3º, do Artigo 6º. No artigo 42 do decreto nº 5.123⁴, de 2004 determina que o Guarda Municipal tenha: treinamento técnico para manuseio do armamento, Curso de Formação; e estágio de qualificação anual. Seu artigo 43 traz a obrigatoriedade de que a cada dois anos seja realizado o teste de capacidade psicológica e por fim o artigo 44 impõe a exigência de criação de Corregedoria e Ouvidoria, tal qual as polícias estaduais, estas exigências legais reforçam a comprovação do preparo do GM, e que pode de fato atuar com armamento compatível para combater os criminosos que possuem armas de maior capacidade

25- Durante os ataques do PCC, dos anos de 2003 e 2006, as bases da Guardas Municipais foram atacadas e os seus integrantes feridos e mortos, importante é consolidar que na reportagem do Portal Terra, do dia 02 de dezembro de 2003, com o título “Ataques à polícia deixam 2 guardas baleados em SP”, consigna o posicionamento do DEIC, sobre a GCM, vejamos o trecho da reportagem:

Para o Departamento de Investigações sobre o Crime Organizado (DEIC), os ataques à **Guarda devem-se ao fato de que a corporação Metropolitana é o grupo mais vulnerável da hierarquia policial**. Na visão do DEIC, desde que as

² <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L13306.pdf>

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm

⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Decreto/D5123.htm

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

bases da polícia militar passaram a adotar medidas extras de segurança, **as Guardas Metropolitana e Municipais ficaram mais expostas.**

26- O Poder Judiciário tem gerado uma farta jurisprudência, originárias das Câmaras de Direito Criminal que dão como certa a atuação do GM na seara do direito criminal, e neste sentido tem entendido que o GM como agente da lei, goza de presunção de legitimidade nos seus depoimentos, citamos com exemplo alguns Acórdãos do TJ SP, que tratam deste tema, citamos os de números: 02083466, 2083138, 02088024, 02084001, 02083959, 02081598, 02040481, 01955394, 01983727, 01961072, 01968168, os quais comprovam a atuação do GCM/SP, no atendimento de ocorrências de flagrante delito de crime, inclusive com prisões de pessoas armadas e casos de trocas de tiros.

O acórdão nº 01988357, replica de forma consoante o entendimento dos demais acórdãos da área criminal, de **que o depoimento do GCM é idêntico ao depoimento do Policial**, e possui “**presunção de legitimidade**”, vejamos:

E não há razão alguma para desmerecer o **depoimento do policial**, pois, como **agente municipal, goza da presunção de legitimidade**. Dessa forma, até prova cabal em contrário, no caso, não produzida, deve-se ter por certo que falou a verdade, quando ouvido em Juízo Nesse sentido aponta a jurisprudência (RJDTACRIM 18/90; STF – RTJ 68/64, etc).(g.n.)

27 - O policiamento escolar é obrigação contida no inciso do art. 5º da Lei Federal nº 13.022, de 2014, ocorre que já há muito tempo, o ambiente escolar e seu entorno é violento, temos como exemplo o recente de atentado ocorrido na cidade de Suzano no dia 13 de março de 2019, em que dois alunos Guilherme Tauci Monteiro e Luiz Henrique de Castro, entraram na Escola Estadual Raul Brasil e atiraram e golpearam com machado alunos e funcionários, mantando 8 (oito) pessoas⁵.

Após este episódio a Polícia Militar através da Major e chefe da divisão administrativa do CPA/M-12, Patrícia Felix de Souza, em entrevista⁶, declarou que a **PM reconhece falta de efetivo para atender escolas e incentiva parceria com a GCM.**

Em 09/05/2017, o GCM Marcos Roberto de Oliveira, foi baleado e morreu na porta de uma escola municipal da zona leste, vejamos a reportagem do portal de notícias G1⁷:

GCM morre após ser baleado na frente de escola na Zona Leste de SP

Marcos Roberto de Oliveira, de 49 anos, foi chamado por funcionária da escola para conter tumulto. Suspeito de 15 anos foi detido. Um guarda civil metropolitano morreu na tarde desta terça-feira (9) após ser baleado na frente de uma escola na

⁵ <https://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/2019/03/14/assassinos-planejaram-massacre-em-escola-de-suzano-por-1-ano-e-meio-aponta-investigacao.ghtml>

⁶ <https://www.diariodesuzano.com.br/cidades/pm-reconhece-falta-de-efetivo/47760/>

⁷ <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/gcm-morre-apos-ser-baleado-na-frente-de-escola-na-zona-leste-de-sp.ghtml>

“Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!”

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)

www.cngm.org.br

região do Lajeado, na Zona Leste de São Paulo. Um suspeito, de 15 anos, foi detido. Marcos Roberto de Oliveira, de 49 anos, fazia ronda em uma escola municipal na Rua Baía de Caeté quando uma funcionária da unidade de ensino avisou que um grupo estava chutando a porta do local. Enquanto os GCMs conversavam com o grupo, apareceram dois rapazes armados. O GCM apontou a arma e os suspeitos atiraram. Teve troca de tiros. O GCM foi atingido por quatro disparos, um deles na cabeça, e morreu. O guarda foi socorrido ao PS do Hospital Santa Marcelina, mas não resistiu aos ferimentos. O GCM estava na corporação desde setembro de 2001. A ocorrência está sendo registrada no 67º DP. A Secretaria Municipal de Segurança Urbana e a Guarda Civil Metropolitana lamentam a morte de um guarda civil metropolitano

Novamente na zona leste no dia 8 de agosto de 2017 dois GCM's foram baleados na escola municipal Prof. José Carlos de Figueiredo Ferraz, sendo que a GCMF Miriam foi baleada na boca e o GCM Izamar Aparecido foi baleado no abdômen, mas o tiro parou no colete à prova de balas a notícia foi publicada no site da folha de São Paulo⁸.

Por fim, é incontestável a necessidade e armamento para que o GM possa defende a sociedade e sua própria vida, apresentamos somente uma pequena amostra das noticias que estão na imprensa, mas quase que diariamente temos guardas feridos ao intervir em situações de agressão, brigas de gangs, briga de alunos, agressão de alunos a professores, tudo isso no ambiente escolar e em seu entorno.

CONCLUSÃO.

Dadas as considerações, os casos ocorridos aqui relatados, os pareceres apresentados, e a vida prática das Guardas Municipais, concluímos que a Guarda Municipal é detentora de "Poder de Polícia", dentro dos bens, serviços e instalações, como integrante do Sistema Único de Segurança pública, para acompanhar e manter a segurança e a integridade física e a continuidade e execução do ato administrativo no âmbito dos respectivos Municípios e também efetuar prisão em flagrante delito com seu dever legal, pois se não o fizer pode ser responsabilizado por omissão, conforme cita o eminente Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, Dr. Álvaro Lazzarini no jornal o Estado de São Paulo, e com respaldo no art. 301 do Código de Processo Penal, quando o caso exigir tendo com isso o Guarda o dever de prender qualquer um que se encontre, em flagrante delito, bem como exercer as competências atribuídas pela Lei 13.022/2014, como já é comum das Guardas Municipais, tudo para preservação da ordem e segurança pública nos municípios, garantindo a paz social e às populações locais.

⁸ <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1908380-guardas-municipais-sao-baleados-na-saida-de-escola-na-zona-leste-de-sp.shtml>

"Servir a Sociedade com Dignidade: Eis a Nossa Missão!"

Visite: www.CNGM.org.br



CONSELHO NACIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS
(Entidade Representativa cf. Art. 20º da Lei Federal nº 13.022/14)
www.cngm.org.br

São Paulo, 01 de Julho de 2020.

CARLOS ALEXANDRE BRAGA
Presidente do CNGM

GEORGE WASHINGTON TENÓRIO MARCELINO
OAB/SP 25.685