



GUARDA MUNICIPAL E PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

MUNICIPAL GUARD AND ADMINISTRATIVE POLICE POWER

Kalleb Jones Francolino Reis LIMA
Instituto Tocantinense Presidente Antônio Carlos (UNITPAC)
E-mail: kalleb1000@hotmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6435-9544>

Marcos Neemias Negrão REIS
Instituto Tocantinense Presidente Antônio Carlos (UNITPAC)
E-mail: marcosreiscriminal@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6492-8460>

323

RESUMO

O Brasil é um país onde há necessidade de uma segurança pública mais justa e eficaz, e sob este ponto de vista os agentes institucionais cumprem esta difícil missão, dentre as quais se destaca a figura da Guarda Civil Municipal (GCM), que a representa a fim de reduzir o crime e restaurar a confiança dos cidadãos nas agências de segurança pública. Nesse contexto, este trabalho busca compreender o que sobre a atuação dos guardas municipais no Brasil, a partir de uma revisão de literatura. As Guardas Municipais, prevista no artigo 144, parágrafo 8º da Constituição Federal de 1988, tornou-se a principal ferramenta à disposição dos prefeitos para lidar com os problemas municipais. Com base no discutido, propõe-se as seguintes reflexões: Quais as funções da Guarda Municipal? O que é poder de polícia da Guarda Municipal? O tema justifica-se pelo fato de trazer também para o debate científico elementos relativos a estas instituições que, pela sua proximidade com os cidadãos podem contribuir muito para a sua proteção, e porque atualmente muito se constrói teoricamente sobre esses elementos citados, porém poucos são baseados numa experiência empírica do guarda municipal. Neste contexto, o estudo será construído por meio de um levantamento de dados encontrados na literatura, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa é o levantamento de bibliografias já publicadas sobre determinado assunto, em formas de livros, jornais, revistas e publicações avulsas. Dessa forma, compreende que as Guardas Municipais vem contribuindo para aumentar a sensação de segurança dos cidadãos, todavia percorre um caminho distinto a suas competências e funções, sendo por diversas vezes atuando em exercício não regulamentado para seu cargo.

Palavras-chave: Segurança pública. Guarda municipal. Poder de polícia.

ABSTRACT

Brazil is a country where there is a need for fairer and more effective public security, and from this point of view, institutional agents fulfill this difficult mission, among which the figure of the Municipal Civil Guard (GCM) stands out, which represents the in order to reduce crime and restore citizens' trust in public security agencies. In this context, this work seeks to understand what about the performance of municipal guards in Brazil, based on a literature review. The Municipal Guards, provided for in article 144, paragraph 8 of the 1988 Federal Constitution, became the main tool available to mayors to deal with municipal problems. Based on what has been discussed, the following reflections are proposed: What are the functions of the Municipal Guard? What is the Municipal Guard's police power? The theme is justified by the fact that it also brings to the scientific debate elements related to these institutions which, due to their proximity to citizens, can contribute greatly to their protection, and because currently much is built theoretically on these aforementioned elements, but few are based on an empirical experience of the municipal guard. In this context, the study will be constructed through a survey of data found in the literature, through bibliographic and documentary research. The research is the survey of bibliographies already published on a given subject, in the form of books, newspapers, magazines and separate publications. In this way, it is understood that the Municipal Guards have been contributing to increasing citizens' sense of security, however, they follow a different path to their competencies and functions, often acting in an exercise that is not regulated by their position.

Keywords: Public security. Municipal guard. Police power.

INTRODUÇÃO

Atualmente a segurança pública é amplamente debatida pelas mais diversas camadas sociais, especialmente entre profissionais, do setor, que procuram compreender as mais diversas questões relacionadas ao tema através de estudos de caso. Este tema é muito polêmico, pois se trata de um arcabouço jurídico-sociológico,

ou seja, é influenciado pela educação, pela saúde, pelo lazer, pela assistência social, pela legislação mais rigorosa, pela assistência e pelo controle do sistema penitenciário.

O Brasil é um país onde há necessidade de uma segurança pública mais justa e eficaz, e sob este ponto de vista os agentes institucionais cumprem esta difícil missão, dentre as quais se destaca a figura da Guarda Civil Municipal (GCM), que a representa a fim de reduzir o crime e restaurar a confiança dos cidadãos nas agências de segurança pública.

A municipalização da segurança pública tornou-se uma nova realidade para os administradores de hoje, pois coloca desafios como a centralização dos serviços do Estado e o desenvolvimento e implementação de políticas de segurança pública destinadas a combater a violência e a criminalidade local.

As Guardas Municipais, prevista no artigo 144, parágrafo 8º, da Constituição Federal de 1988, tornou-se a principal ferramenta à disposição dos prefeitos para lidar com os problemas municipais. Embora sejam legalmente obrigados a proteger o patrimônio público da cidade-estado e os serviços do departamento, eles realizam essas funções, patrulhando escolas, auxiliando a polícia estadual, patrulhas de vias públicas, assistência ao trânsito, atividades educacionais e defesa civil. As Guardas Municipais, tem um papel fundamental para a segurança pública, contudo, não se pode dizer que exercem a atividade policial, que está expressa no inciso V, do art. 28º da lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB).

Com base no discutido, propõe-se as seguintes reflexões: Quais as funções da Guarda Municipal? O que é poder de polícia da Guarda Municipal?

O tema justifica-se pelo fato de trazer também para o debate científico elementos relativos a estas instituições que, pela sua proximidade com os cidadãos podem contribuir muito para a sua proteção, e porque atualmente muito se constrói teoricamente sobre esses elementos citados, porém poucos são baseados numa experiência da guarda municipal.

Diante disso, este trabalho tem por objetivo principal analisar e compreender a função das guardas municipais e o poder de polícia exercido por estas.

Neste contexto, o estudo será construído por meio de uma pesquisa bibliográfica.

A pesquisa é o levantamento de bibliografias já publicadas sobre determinado assunto, em formas de livros, jornais, revistas e publicações avulsas.

Esse trabalho enquadra-se na pesquisa bibliográfica na qual recorre a material já elaborado sobre o assunto, tais como livros, artigos científicos, disponibilizados em meios eletrônicos e físicos (GIL, 2011) sob a forma de levantamento. Segundo Severino (2002) trata-se de uma série de procedimentos para a localização e busca metódica de acervos que possam interessar ao tema discutido, como textos, artigos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e entre outros.

A bibliografia como técnica tem por objetivo a descrição e a classificação dos livros e documentos similares, segundo critérios, tais autor, gênero literário, conteúdo temático, data etc. Dessa técnica resultam repertórios, boletins, catálogos bibliográficos. E é a eles que se deve recorrer quando se visa elaborar a bibliografia especial referente ao tema do trabalho (SEVERINO, 2002, p. 77).

Ludwig (2015) enfatiza que a importância da revisão bibliográfica reside no fato de não ser somente uma maneira específica de estudar um determinado tema, mas se apresenta como um pré-requisito importante para a elaboração de projetos e outras formas de pesquisa, pois possibilita o arranjo de conceitos e teorias que fundamentam os estudos.

HISTÓRIA DA GUARDA MUNICIPAL NO BRASIL

A Guarda Municipal surgiu no Império do Brasil, mas até a promulgação da lei de 10 de outubro de 1831 não havia proteção exclusiva para as cidades fronteiras e vilas do país. As forças de segurança existentes estavam todas focadas na guerra e no combate estrangeiro e estavam divididas em três níveis: o exército pago ou tropa de linha (formada pela maioria de oficiais portugueses), as milícias (fixadas em uma base territorial) e as Ordenanças (Nascimento Neto, 2016).

Segundo Mara (2017), as Guardas Municipais eram instituições controladas pelo poder imperial, que pretendiam substituir os Quadrilheiros, garantindo assim uma maior eficácia da segurança pública. Porém, com o passar do tempo, estas organizações de segurança pública também ficaram inativas devido ao enfraquecimento causado pelo governo autoritário. Apesar disso, na atualidade essas entidades passam por uma estruturação legislativa, com o propósito de contribuir com uma parcela importante na segurança pública, devido à alta taxa de criminalidade que tomava conta do país.

Como mencionado acima, a guarda municipal nasceu no período feudal no Brasil, com o objetivo de proteger a propriedade e garantir a segurança das cidades-estados por isso é importante enfatizar que junto com o golpe militar e o medo de novas ameaças à segurança, essas intuições foram militarizadas e suas responsabilidades foram trazidas para os estados membros da Confederação, pois o governo temia que o Brasil fosse ameaçado por um inimigo externo, algo que nunca acontecia em quase cinco décadas (IORIO, 2016).

Com a promulgação da Carta Magna de 1988, trouxe uma nova definição para segurança pública do país, afirmando que essa matéria é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Art. 144, § 8 da Constituição Federal de 1988:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...] § 8 Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

É ressaltante observar, que o Texto Magno encarrega também o município sobre tão importante assunto que é a segurança pública, haja vista o escrito imediatamente supracitado, no inciso 8º, confere aos municípios a prerrogativa de organizar e constituir, por lei, as suas respectivas guardas civis, a fim de resolver problemas locais de interesse público. Paralelamente, os organismos públicos responsáveis pela proteção dos bens serviços, logradouros públicos Municipais e de instalações do Município (BRASIL, 1988).

Analisar o conteúdo do art. 144 da Constituição Federal somado as competências atribuídas aos entes federados nos iluminam acerca das competências que devem ser exercidas por cada órgão componente do sistema de segurança pública. Pois no entendimento do mestre Canotilho (1998 apud MENDONÇA, 2011) “só quem tenha competência previamente definida por regras jurídicas está apto, num qualquer Estado de Direito, a desempenhar funções, com o selo da autoridade pública”.

A Constituição ainda estampa nos artigos 21º a 30º, as competências expressas da União (art. 21º e 22º), dos Estados (art. 24), concernente à União e aos Estados (art.

25º), expressas dos municípios e (art.29º e 30º), comuns a todos os entes. Para Naval (2012), o crescimento da segurança municipal no Brasil é necessário.

Desde a década de 1990, iniciativas têm sido tomadas em municípios e áreas urbanas brasileiras para formular e implementar políticas locais destinadas a prevenir o crime e a violência. Grande parte das experiências municipais têm se mostrado incipientes e heterogêneas, não apenas em termos de processos de gestão, mas sobretudo em termos da qualidade da formação dos profissionais que atuam no campo da segurança pública e da violência urbana.

Acerca do assunto, Paula (2006) atenta que “embora não figurem no art. 144, as guardas municipais integram o sistema de segurança pública da CF/ 88. Mas a própria falta de menção no artigo deixa claro que os guardas não têm mesmas responsabilidades ou estatuto constitucional que outros grupos. Não existe hierarquia entre os órgãos do sistema de segurança pública, o que existe são diferentes competências e funções específicas de cada componente e a sua quota parte de responsabilidade que deve ser respeitada.

Agora, com a promulgação da lei 13.022/2014 que estabelece o estatuto geral das guardas municipais, estão autorizados por lei a contribuir para a manutenção da ordem pública. Esta lei estabelece muitas responsabilidades, enfatizando a proteção dos bens públicos, equipamentos e edifícios municipais, bem como a proteção da população que utiliza bens, serviços e instalações municipais; prevenção de crimes; e entre outros (BRASIL, 2014).

As Guardas têm se expandindo por duas formas: como instituições locais de segurança urbana preventiva e comunitária, e como instituições locais de combate e repressão ao crime; mecanismos da gestão municipal de segurança urbana. A gestão da segurança municipal além de se apoiar na dimensão do raciocínio sistemático, deve ser orientada por princípios éticos e políticos não partidários. Contudo, não basta que o gestor se adapte novas demandas de incompetências gerenciais na área. Será necessária a criação de uma unidade administrativa que deverá ser formalmente definida e dotada dos poderes e recursos necessários para levar a cabo a implementação da política de segurança municipal (NAVAL, 2012).

As guardas municipais e sua inserção na segurança pública

No Brasil a Guarda Municipal, foi instituída pela Constituição Federal 1988, no art. 144, §8º, conforme já citado nos primeiros capítulos dessa pesquisa, onde é dado aos Municípios a faculdade da criação desta instituição, para proteção de seus bens públicos. A própria CF previam a criação a nível municipal, de uma organização “sui generis” que concorresse com as forças policiais na manutenção da ordem pública, sem ser necessariamente propriamente uma instituição policial.

A Lei 10.406/2002 (Código Civil), traz à baila no art. 98, o que seriam bens públicos. Art. 98. “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Já o art. 99 do mesmo dispositivo, elenca quais seriam estes bens:

Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Com esta especificação proporcionada pelo marco legal, os guardas municipais poderão ver melhor quais bens seriam de sua responsabilidade proteger e manter. As guardas municipais no Brasil têm desempenhado um papel muito importante, com sua participação na segurança pública, além de colaborar e apoiar as ações dos órgãos de segurança pública previstas no art. 144 da CF. É claro que a responsabilidade geral dos guardas municipais é proteger os bens de uso comum, especial ou dominical, serviços, espaços públicos e instalação dos municípios. Cabe destacar que, o art. 5º da Lei 13.022/14, delimitou as competências gerais das guardas, respeitada as competências dos órgãos Federais e Estaduais.

Sendo as seguintes atribuições específicas:

I- zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;
II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

- III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;
- V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;
- VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (BRASIL, 1988).

A Guarda Municipal, apesar não está inserida no rol taxativo do art. 144º da CRFB/88, sem dúvidas é um órgão da segurança pública, tanto que esta inclusa no SUSP - Sistema Único de Segurança Pública, coopera com os órgãos policiais, mesmo não sendo um órgão policial.

Segundo Ventris (2010, p. 91), a Guarda Municipal como uma “Instituição Pública Municipal, uniformizada, hierarquizada, desmilitarizada, armada ou não, de criação constitucionalmente facultativa, por iniciativa exclusiva do Executivo Municipal”. Percebe que a guarda municipal apesar não está inclusa no rol taxativo do art. 144, I ao VI da Constituição de 1988, contribui de forma significativamente para a ordem pública, junto aos órgãos de segurança pública, apesar desta intuição não ser uma corporação militar.

A GUARDA MUNICIPAL E O PODER DE POLÍCIA

Na lição de Giulian (2014, p. 426-448), a palavra polícia vem do grego “politéia” e do latim “politia”, que significa governo de uma cidade, forma de governo, denotando que no início ela se referia à organização da sociedade. Esta posição da polícia na antiguidade clássica perdurou de meados do século XVIII até meados do século XIX, quando o nome “polícia” traspassou a referir-se apenas às instituições de controle social do Estado. Pode-se dizer que o poder de polícia é a autoridade utilizada pela administração pública para disciplinar e proteger o patrimônio por meio de seus dirigentes, de acordo com as disposições constitucionais e nos limites da lei.

Esta posição da polícia na antiguidade clássica perdurou de meados do século XVIII até meados do século XIX, quando o nome “polícia” traspassou a referir-se apenas às instituições de controle social do Estado. Pode-se dizer que o poder de polícia é a autoridade utilizada pela administração pública para disciplinar e proteger o

patrimônio por meio de seus dirigentes, de acordo com as disposições constitucionais e nos limites da lei.

[...] o poder de polícia não inclui a atividade legislativa, mas, tão somente, as atividades administrativas de regulamentação e de execução das leis que estabelecem normas primárias de polícia. conceituamos poder de polícia, simplesmente, como o poder de que dispõe a administração pública para, na forma da lei, condicionar ou restringir o uso de bens, o exercício de direitos e a prática de atividades privadas, visando a proteger os interesses gerais da coletividade (ALEXANDRINO e PAULO, 2017, p. 200).

De início, cabe esclarecer que o poder de polícia nada mais é do que uma atividade estatal que limita o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse coletivo. Assim, para que a administração pública retenha a ordem e o bem-estar social por meio do poder de polícia, três prerrogativas devem ser levadas em consideração: autoimposição, discricionariedade e coerção. A vontade da administração pública afeta o indivíduo mesmo que não seja a sua vontade, uma vez que a administração é uma instituição estatal que fiscaliza as leis (Luz, 2015).

A importância do poder de polícia para a administração pública também pode ser vista como uma forma de organizar, preparar e manter a sociedade em estado de cooperação, visando sempre a paz e a segurança da comunidade.

Verifica-se ainda a importância do poder de polícia para a administração pública, como forma de organizar, condicionar e manter a sociedade num estado de cooperação, visando sempre à paz e a segurança da coletividade. Na explanação objetiva do doutrinador Ventris (2010, p. 58), este traz com maestria o conceito de Poder de Polícia:

O Poder de Polícia não é exclusivo dos funcionários públicos com função policial. O Poder de Polícia, expressão máxima da soberania do Poder Público, é exercido pelos três Poderes no exercício da Administração de sua competência. Todo funcionário público legalmente investido no âmbito de sua competência legal, atua em nome do Estado, portanto a sua atuação está revestida pelo Poder do Estado. É o Poder Público em ação mediante a ação do funcionário público. Portanto, Poder de Polícia não é exclusivamente da Polícia, qualquer que seja.

Já para Meirelles (2005, p. 115), “O poder de polícia é o poder de que dispõe o poder executivo do estado para estabelecer condições e limitar seu uso. O gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da sociedade ou do próprio Estado. O

Poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual” (Meirelles, 2005, p.115).

O poder da polícia não se limita apenas a garantir a ordem pública, do ponto de vista da polícia de segurança, mas estende-se também à disciplina da lei, tarefa que não é muito fácil de exercer na prática porque cumpridores da lei, os cidadãos pagadores devem regular os impostos e fazer valer os seus direitos.

A maioria dos pesquisadores conceitua o poder de polícia como a capacitância do Estado de limitar o exercício dos direitos individuais em favor do interesse geral, que engloba tudo o que se relaciona com a segurança pública, a ordem a economia, a moralidade e a justiça. Consequentemente, o poder de polícia não é exclusivo dos poderes públicos. Funcionários com funções policiais, mas a expressão máxima da soberania do Poder Público exercida pelos três poderes no exercício da administração de sua jurisdição (VENTRIS, 2010, p. 58).

Destarte, segundo Mello (2010, p. 820) “descaberia falar em limitação a direitos, pois os atos restritivos, legais e administrativos, nada mais significam senão a formulação jurídica do âmbito do Direito”. Esse conceito mostra que as disputas pela aplicação da lei no sistema jurídico brasileiro não são questões pacíficas. Isto porque o conceito é claramente diferente do conceito mais difundido de poder de polícia. Inclusive os termos mais aplicados pela academia de polícia. E esta lista não exclui os guardas municipais previsto no art. 78 da Lei nº 5.172/ 1966- Código Tributário Nacional (CTN) que apregoa:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Para o autor de fato, a própria expressão “poder de polícia” é enganosa e constitui uma designação claramente infeliz que engloba, sob um único nome, coisas radicalmente diferentes, sujeitas a regimes de diversidade inconciliável: leis e atos

administrativos; isto é, disposições superiores e disposições subordinadas. Concorde também que deve ser retirado do léxico jurídico, pois evoca uma época passada, a do “estado policial”, que antecede o Estado de Direito.

As Guardas Municipais exercerão poderes de polícia dentro dos limites constitucionais disponíveis aos municípios no ordenamento jurídico brasileiro, tanto de acordo com a constituição quanto com sua própria lei constitucional interna como agência federal ou pacto federal. Em termos de segurança pública, não há diferenciação entre o poder de polícia exercido pelos guardas municipais em relação às instituições policiais, exceto no que diz respeito às limitações que lhes são impostas no exercício da manutenção da ordem que é prerrogativa dos órgãos policiais quando atuam na vertente pessoal da segurança pública.

São as ações nesta área que legitimam o uso dos poderes preventivos da polícia na área da segurança pública. O poder de polícia está intimamente relacionado com as funções que desempenha. Na sua função de atividade policial, o protetor Municipal deverá apenas exercer o poder de polícia judiciária, atuando de forma repressiva quando atuar em caso de flagrante infração prevista no art. 301 do Código processual Penal (CPP).

Portanto, o Poder de polícia conferido aos servidores públicos (Guardas Municipais) limita-se a garantir a ordem os bens e os serviços públicos, sempre que o bem-estar social for violado, enquanto os servidores públicos que detêm o poder de polícia administrativa utilizarão a força moderada para restaurar a paz social.

Portanto a Guarda Municipal está capacitada e pode atuar de forma preventiva ou repressiva sempre que o bem-estar público for ameaçado por atividades de qualquer natureza que possam prejudicar a ordem a segurança e os bons costumes. Nas suas medidas, a guarda municipal pode e deve atuar de forma preventiva e exercer a coação, mas sem recorrer à violência, como explica Meirelles (2005, p.488) "O atributo da coercibilidade do ato de polícia justifica o emprego da força física quando houver oposição do infrator, mas não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional à resistência."

O poder de polícia administrativa

O poder de polícia é o instrumento conferido à administração Pública, que lhe permite restringir, regular e interromper o exercício da atividade o uso e o gozo de

bens e direitos dos particulares, em nome da coletividade e em virtude da soberania do poder público e interesse privado.

É para assegurar o bem-estar geral que o poder de polícia existe, impedindo, por meio de ordens, censuras e apreensões, o equívoco exercício antissocial dos direitos individuais, a prática de atividades prejudiciais à coletividade e o uso abusivo da propriedade. Vale dizer que é o conjunto de órgãos e serviços públicos que fiscalizam, controlam e detêm as atividades individuais contrárias aos bons costumes, à higiene, à saúde, à moralidade, ao conforto público e à ética urbana, visando propiciar o equilíbrio social harmonioso e evitar conflitos advindos do exercício dos direitos e atividades do indivíduo entre si e o interesse de toda população. Tem como compromisso zelar pela boa conduta em face das leis e regulamentos administrativos em relação ao exercício do direito de propriedade e de liberdade. O poder de polícia permite expressar a realidade de um poder da administração de limitar de modo direto, as liberdades fundamentais em prol do bem comum com base na lei (COSTA, 2018, p. 1).

Em se tratando do entendimento doutrinário acerca do poder de polícia, trazemos à baila o entendimento do eminente Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem o Poder de Polícia é:

A atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo (MELLO, 2011, p. 830).

De modo semelhante, para Carvalho Filho (2017, p. 84), o poder de polícia “[...] é a prerrogativa de direito público que, calçada na Lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”. Nesse sentido, o poder da polícia pode ser verificado na atuação dos agentes públicos que, em obediência ao princípio da estrita legalidade, passam a fiscalizar o cumprimento dos pré-requisitos legais e a aplicar as sanções cabíveis em caso de descumprimento.

É o caso, por exemplo, da atuação dos auditores fiscais, dos agentes de vigilância sanitária e, também, dos agentes de trânsito – conforme já reconhecido expressamente pelo STF no RE nº 658.570: “É constitucional a atribuição às guardas municipais do

exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas (Supremo Tribunal Federal, 2015, p. 1).

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder (BRASIL, 1966, art. 78).

335

O que efetivamente diferencia a polícia administrativa da polícia judiciária é que a primeira está predisposta apenas a prevenir ou paralisar atividades antissociais, enquanto a segunda está predisposta a responsabilizar os infratores da ordem jurídica (MELO, 2011, p. 851). A polícia administrativa tem um carácter eminentemente preventivo, visando, através da sua aparente função de atuação, prevenir a ocorrência de infracções. Ex. a Polícia Militar dos Estados-membros. A polícia Judiciária realiza ações repressivas, que geralmente ocorrem após a ocorrência de uma violação, sua finalidade é reunir elementos para determinar o autor e determinar a essência do crime (ALENCAR; TÁVORA, 2019, p. 128).

De forma a elucidar este entendimento, Mazza (2013, p. 248) diz que: Segurança Pública A polícia administrativa desempenha as suas funções de acordo com as exigências do direito administrativo. A polícia judiciária rege-se pelas normas do direito processual penal, em especial a polícia civil e a polícia federal. Assim, após tais explicações doutrinárias, deduzimos que a administração pública (poder de polícia) é responsável pela manutenção da ordem social, não devendo ser confundida com a vigilância administrativa, inerente à segurança pública, embora a primeira abranja a segunda.

Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/14)

A Lei Ordinária n.º 13.022, regulamentou e integrou aos órgãos de segurança públicos previstos as guardas municipais. A importância de definir o trabalho dos órgãos de segurança municipais e a necessidade de demonstrar correta e legalmente a

competência dessas instituições é de suma importância para garantir a atuação desses órgãos e de seus representantes.

Conforme estabelece o art. 1º, da Lei 13.022/2014, este diploma disciplina o dispositivo constitucional relacionado às guardas municipais, previsto no art. 144, §8º, da Constituição Federal. Esta é uma regra geral, aplicável a todas as guardas municipais do nosso país, mas os municípios devem, no entanto, ao reproduzir as suas guardas, estabelecer regras específicas na lei municipal ou, caso já existam as respectivas corporações, adequar a legislação municipal ao Estatuto dentro 2 (dois) anos (art. 22, do Estatuto) (BRASIL, 2014).

O segundo artigo da lei em análise revela o caráter civil dos guardas municipais e exige que estejam “fardados e armados”. Além disso, também faz com que eles tenham “Dever de proteção municipal preventiva” sem excluir a competência dos distritos Ligação, Estadual e Federal (BRASIL, 2014).

No art. 3º, o legislador infraconstitucional estabelece princípios mínimos de atuação das guardas municipais, que não lhes devem ser vedados, cabendo ao legislador municipal criar outros princípios, desde que os limites de atuação das guardas municipais, estabelecidos na constituição sejam respeitados no Estatuto Geral. O dispositivo enfatiza o patrulhamento proativo – necessário para proteger apropriadamente os bens municipais – e o uso progressivo da força – que segue padrões internacionais e, em casos extremos, é necessário para o desempenho das funções (BRASIL, 2014). A nova lei também aborda os “poderes” atribuídos aos guardas municipais, nesta abordagem, como “atribuições”, uma vez que o termo competência se relaciona ao exercício da jurisdição.

Guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública, decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 25/08/2023

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento de que as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública. Na decisão majoritária, tomada no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), o Plenário afastou todas as interpretações judiciais que excluam essas instituições do Sistema de Segurança Pública.¹

¹ FONTE: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-08/guardas-municipais-integram-sistema-de-seguranca-publica-decide-stf>.

A autora do pedido formulado no recurso a Associação dos Guardas Municipais do Brasil (AGMB), afirmou que diversas decisões judiciais não reconhecer esse posicionamento, o que prejudica o exercício das funções de guarda municipal e ameaça à segurança jurídica.

Em seu voto, Alexandre lembrou que, além das funções previstas na Constituição, a Lei 13.675/2018 "prevê expressamente as Guardas Municipais como órgãos de segurança pública". Na votação o ministro Alexandre de Moraes ressaltou que a responsabilidade municipal pela segurança é o dever de prevenir, reprimir e coibir crimes criminais ou administrativos, bem como ofensas contra produtos, serviços e instalações municipais. "Trata-se de uma atividade geral de segurança pública realizada para proteção do patrimônio municipal", frisou.

Ele lembrou o julgamento do RE 846854 (Tema 544), quando o Tribunal reconheceu que as guardas municipais executam atividade de segurança pública essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade. "Não há nenhuma dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das guardas municipais no sistema de segurança pública do país", concluiu.

Ao seguir o relator, Zanin afirmou é ampla a jurisprudência do STF que reconhece que as guardas municipais executam atividade de segurança pública, e esse entendimento está em harmonia com a Lei 13.022/2014 (que estabelece o estatuto geral das guardas municipais) e da Lei 13.675/2018 (que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é um país em que as pessoas clamam por uma segurança pública de qualidade, pois é um direito fundamental previsto na Constituição Federal que tem o objetivo de atingir positivamente a todos de um modo individual ou coletivo, conforme as competências previstas em lei. A municipalização da segurança pública é uma realidade nova para os atuais gestores, pois propõe o desafio de descentralizar o serviço de proteção do Estado.

Nesse contexto, é competência do município é definida pelo artigo 30 e artigo 144§ 8º da Constituição da República Federativa do Brasil, que permitiu a criação de uma guarda municipal responsável pela proteção dos bens públicos e seus equipamentos. Esta norma entende que o conceito de necessidade de segurança deve

ser contestado e admitido como responsabilidade de todos, do Estado e da população e está no centro do debate sobre os municípios e o seu papel na garantia da segurança.

Nesta perspectiva, a Guarda Civil Municipal (GCM) emerge como uma excelente opção na tentativa de reduzir a criminalidade na sua área de atuação e restaurar a confiança dos cidadãos nas instituições de segurança pública. É importante ressaltar que esse novo cenário não gerou conflitos jurisdicionais com outras forças de segurança, apenas o reconhecimento do importante trabalho que realizam no Brasil. Vale ressaltar que através do Estatuto Geral da Guarda Municipal (Lei Federal 13.022/14) foram dados os princípios mínimos de atuação: a proteção dos direitos humanos fundamentais. a preservação da vida patrulhamento preventivo; e o uso progressivo da força.

Nesse contexto, as Guardas Municipais, como órgãos de segurança pública, podem realizar diversas ações, inclusive ações preventivas e repressivas no policiamento de vias e espaços públicos, a fim de prevenir a prática de infrações penais (furtos e furtos). Eliminar o vandalismo de bens públicos; e proteger o público utilizando bens, serviços e instalações municipais.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2017.

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

BRAGA, Carlos Alexandre. **Histórico das guardas municipais no Brasil**. Dourados, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Emendas Constitucionais de Revisão. Diário Oficial da União. Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. **Lei n.10.406, 10- 01- 2002. Institui o Código Civil**. Lex. Brasília. DF.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Diário Oficial da União. Brasília, 8 ago. 2014.

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

BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional nº 534/ 2002**. dispõe sobre a alteração do Art. 144 da CF/ 88 para dispor sobre as competências da Guarda Municipal e criação da Guarda Nacional. Lex. Brasília. DF.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; AZEVEDO, Rodrigo G.; RATTON, José Luiz (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto: 2018. p. 618-629.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GIULIAN, Jorge da Silva. **O controle social realizado pelas polícias no Brasil e no mundo sob a perspectiva do capitalismo neoliberal**. In: XXIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UFSC, 2014, Florianópolis. (Re) Pensando o Direito: Desafios para a Construção de novos paradigmas. Florianópolis: Conpedi, 2014. v. 1, p. 426 – 448.

GIULIAN, Jorge da Silva. **Unificação policial estadual no Brasil: uma visão dos limites e possibilidades**. São Paulo: Editores Associados, 2002.

IORIO, Luiz Carlos Da Cruz. **A guarda municipal no Contexto da Segurança Pública**. 2017.

LUZ, José Aristeu da Silva. **O Poder de Polícia e os Direitos dos Cidadãos**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 17 abr. 2015.

MARA, Andreia. **Guardas Municipais: herança do Império do Brasil**. Jornal Capital das Nascentes, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo / Alexandre Mazza**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 30ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2005.

MELLO, Katia Sento Sé. **Cidades e Conflito: Guardas Municipais e Camelôs**. Editora da UFF. Niterói, Rio de Janeiro, 2011, E-book.

NASCIMENTO NETO, Luiz Elias do. **Guarda Municipal: uma análise histórico-jurídica**. 2016.

NAVAL, Mauricio Domingues da Silva. **Guardas Municipais - A Revolução na Segurança Pública**. 116 páginas. 2012.

PAULA, Luiz Augusto Módolo de. De (2006). **As atribuições das GMs e seus limites de competência**.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. Editora PODIVM, 3ª edição, 2009.

VENTRIS, Osmar. **Guarda Municipal: poder de polícia e competência**. 2 ed. São Paulo: IPECS, 2010.