

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**FUNCIONAMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS
NAS PRINCIPAIS CAPITAIS DO PAÍS, CONSIDERANDO:**

- a. SE ATUAM COM PODER DE POLÍCIA;**
- b. SE SUBSTITUEM A POLÍCIA MILITAR
NA FALTA DE EFETIVO DESSA INSTITUIÇÃO;**
- c. SE AUXILIAM A POLÍCIA MILITAR NO COMBATE AO CRIME;**
- d. SE TÊM PORTE DE ARMA; E**
- e. SE CONTRIBUEM PARA A SEGURANÇA PÚBLICA
DA REGIÃO EM QUE ATUAM.**

Fernando Carlos Wanderley Rocha

Consultor Legislativo da Área XVII
Segurança Pública e Defesa Nacional

ESTUDO

MAIO/2007



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

**FUNCIONAMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NAS
PRINCIPAIS CAPITAIS DO PAÍS, CONSIDERANDO:**

- a. SE ATUAM COM PODER DE POLÍCIA;**
- b. SE SUBSTITUEM A POLÍCIA MILITAR
NA FALTA DE EFETIVO DESSA INSTITUIÇÃO;**
- c. SE AUXILIAM A POLÍCIA MILITAR
NO COMBATE AO CRIME;**
- d. SE TÊM PORTE DE ARMA; E**
- e. SE CONTRIBUEM PARA A SEGURANÇA PÚBLICA
DA REGIÃO EM QUE ATUAM.**

Fernando Carlos Wanderley Rocha

O presente estudo tem por escopo o funcionamento das guardas municipais nas principais capitais do País, considerando:

- a. se atuam com poder de polícia;
- b. se substituem a Polícia Militar na falta de efetivo dessa instituição;
- c. se auxiliam a Polícia Militar no combate ao crime;
- d. se têm porte de arma; e
- e. se contribuem para a segurança pública da região em que atuam.

Inicialmente, há que se considerar essa questão sob duas óticas: uma, a daquilo que está formalmente preconizado pelo direito positivo brasileiro; e, a outra, a daquelas atividades que realmente são executadas pelas guardas municipais, ainda que, por vezes, à revelia da lei.

É inevitável buscar socorro na *Lex Mater*, pois é nela que estão os fundamentos para a criação e emprego das guardas municipais. Por isso transcreve-se integralmente o único artigo do capítulo DA SEGURANÇA PÚBLICA (nossos grifos realçando o que nos parece mais importante para o estudo em pauta):

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º *A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (“Caput” do parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º *A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

§ 3º *A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

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

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

§ 6º *As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.*

§ 7º *A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.*

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

§ 9º *A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

Em que pese a segurança pública ser dever do Estado e responsabilidade de todos, a Carta Magna foi expressa em definir os órgãos a quem caberia o cumprimento desse dever estatal, neles não incluídas as guardas municipais.

Por outro lado, ainda que trazendo acessoriamente as guardas municipais no capítulo que trata da segurança pública, a Lei Maior também é expressa que a elas cabe apenas:

- a proteção do bens dos Municípios;
- a proteção dos serviços dos Municípios; e
- a proteção das instalações dos Municípios.

Pode-se alegar que o artigo 144 da Constituição Federal está mal redigido; com o que concordamos, pois não só este, mas muitos outros dispositivos dela apresentam redação sofrível. Pode-se argumentar que os Constituintes de 1988 não souberam ter uma visão prospectiva dos problemas relativos à segurança pública no País; com o que também concordamos. Todavia, o que está consignado nos dispositivos constitucionais é para ser obedecido e não dá margem a outras interpretações, como se tem feito, aqui e ali, sob os olhos, fechados, naturalmente, de várias autoridades.

Tanto é assim, que no âmbito da Câmara dos Deputados, desde o ano de 1992, sucedem-se propostas de emenda à Constituição que, sem conseguirem prosperar, tentam modificar a destinação constitucional das guardas municipais, atribuindo-lhes a condição de órgãos de segurança pública e ampliando suas competências.

Cabe, ainda, acrescer que ficará ao poder discricionário de cada Município criar ou não sua guarda municipal. É o que se conclui da expressão “*Os Municípios poderão constituir guardas municipais...*”.

Sobre o porte de arma, há disposições específicas na Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003:

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

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

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

.....
Assim, desde que obedecidas essas diretrizes gerais, cada guarda municipal assumirá características próprias.

Para o nosso estudo, tomamos como referências as guardas municipais de cinco importantes capitais brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife.

Do endereço eletrônico da Guarda Municipal do Rio de Janeiro extraímos as seguintes informações (grifos nossos):

*Criada pela Lei Municipal 1.887, de 27 de setembro de 1992, a Guarda Municipal do Rio de Janeiro (GM-Rio) foi oficialmente implantada pelo Decreto Municipal 12.000, de 30 de março de 1993. (...). **Força de segurança comunitária** da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, a GM-Rio tem como **missão proteger bens, serviços e instalações municipais**, contribuindo para a qualidade de vida da população.*

*O mesmo decreto instituiu a Empresa Municipal de Vigilância S.A (EMV) para administrar a Guarda, que hoje conta com 5.500 guardas municipais (...), sendo **a maior entre as instituições que atuam uniformizadas e desarmadas** no Brasil.*

Desse modo, apesar de poder ser uma instituição armada nos termos da Lei nº 10.826/03, há a informação oficial de que **atua desarmada**.

Duas informações poderão dar margem a discussões, do que nos furtaremos aqui, mas que deixamos registradas: é dizer que se trata de uma ***força de segurança comunitária*** – o que, naturalmente, vai além da missão de ***proteger bens, serviços e instalações municipais*** –; e ser administrada pela Empresa Municipal de Vigilância S.A. (EMV)

– evidentemente pessoa jurídica de direito privado, condição não compatível com o exercício de atividade estatal que possa exigir o uso de meios coercitivos diretos.

Há de se acrescer que a Guarda Municipal do Rio de Janeiro, assim como as de alguns outros Municípios, vêm conduzindo o policiamento de trânsito nas artérias sujeitas ao poder de polícia administrativa municipal. A do Rio de Janeiro chega a executar atribuições que, originariamente, caberiam a outros órgãos, como a apreensão de mercadorias comercializadas irregularmente e a detenção de indivíduos envolvidos com furtos.

Indo ao endereço eletrônico da Guarda Municipal de São Paulo, oficialmente denominada Guarda Civil Metropolitana, extraímos as seguintes informações (grifos nossos):

*(...) foi criada em 15 de setembro de 1986 pelo Prefeito Jânio da Silva Quadros. A Corporação tem **como missão a proteção de bens, serviços e instalações municipais** conforme previsto no Art. 144 da Constituição Federal.*

A Guarda Civil Metropolitana, atua em toda a Capital através de 34 Inspetorias Regionais, 05 Comandos Operacionais e 01 Superintendência de Fiscalização do Comércio Ambulante e Atividades Afins, Mediação de Conflito e Gerenciamento de Crises. Conta atualmente com um efetivo de 4632 homens e 1573 mulheres.

...se faz presente em todas as regiões da cidade, tem como principais atividades: a Proteção Cidadã em Escolas, a Ronda Escolar, a Proteção a Cemitérios, Hospitais, Parques e, a Segurança às Áreas de Proteção Ambiental, através do patrulhamento com viaturas a Guarda Civil Metropolitana se faz presente também em todas as regiões da Cidade de São Paulo, e tem se caracterizado pela agilidade e eficácia no atendimento à Comunidade.

No caso da Guarda Civil Metropolitana, a própria lei que a criou já traz expressa previsão de ser uma **corporação uniformizada e armada**, à qual caberá a vigilância dos próprios municipais e a colaboração na segurança pública, na forma da lei.

Sobre a Guarda Municipal de Belo Horizonte, em edital de concurso público, encontramos as seguintes atribuições (grifos nossos):

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

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

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

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

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

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

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

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

IX- executar ações de interação com os cidadãos;

X – executar ações sempre fundamentadas no respeito à dignidade humana, à cidadania, à justiça, à legalidade democrática e aos direitos humanos;

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

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

Nos termos da Lei Municipal nº 8.486, de 20 de janeiro de 2003, a Guarda Municipal de Belo Horizonte tem atribuições de serviços de **vigilância armada**.

Em relação à Guarda Municipal de Porto Alegre, do endereço eletrônico do Núcleo de Referência em Segurança Urbana, extraímos as seguintes informações:

GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Breve síntese

- *A Guarda Municipal de Porto Alegre foi criada em 03 de novembro de 1992, estando subordinada administrativamente à Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana.*
- *A Guarda Municipal conta com um efetivo de 592 guardas municipais, dos quais 34 são mulheres.*

- Os guardas municipais são **estatutários** e possuem os seguintes instrumentos normativos:
 - *Estatuto do Servidor;*
- *Normas Operacionais Internas da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana.*
- *A Guarda Municipal é uma **organização civil, uniformizada e armada**, cujos principais equipamentos adotados são revólveres calibre 38 e bastões.*

Competências e atividades

- *A Guarda Municipal atua na manutenção da segurança do patrimônio público municipal (bens, serviços e instalações). Este serviço envolve a proteção aos bens móveis e imóveis, a garantia do desempenho das funções dos servidores e a garantia do da oferta de serviço aos usuários. Isto implica na participação nas decisões de assuntos pertinentes à segurança do município, na elaboração de projetos em sua área de competência e na tomada de decisões para as ações necessárias ao desenvolvimento de seu trabalho.*
- *Dentro destas tarefas são guarnecidos os próprios municipais, através do efetivo fixo, sistema de alarmes ou vigilância móvel em patrulhas.*
- *A Guarda Municipal também executa outras atividades de forma extraordinária, tais como:*
 - *Apoio à Procuradoria do Município;*
 - *Apoio ao grupo de fiscalização da SMIC junto ao comércio irregular;*
 - *Apoio ao Departamento Municipal de Habitação, à Secretaria de Obras e Viação e à Defesa Civil, na fiscalização da cidade, em questões de reintegração de posse e em situações emergenciais de chuva, incêndio e desabamento, sempre em parceria com a Brigada Militar.*

Em relação à Guarda Municipal do Recife, da Lei Municipal nº 16.561/2000 e do Decreto nº 19.119/2001 podem ser extraídas as seguintes atribuições (grifos nossos):

*(1) Promover a vigilância e a preservação dos bens públicos municipais bem como o apoio às atividades da Prefeitura nas tarefas que envolvam o exercício do poder de polícia administrativa. (2) Fiscalizar o trânsito e os transportes, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e as normas correlatas a estas matérias bem como autuar as infrações cometidas. (3) Promover a fiscalização e preservação das **áreas do meio ambiente** do município; (4) Desempenhar outras atividades correlatas com sua classe funcional, como dirigir veículos e realizar expedientes administrativos.*

Outras pesquisas permitiram concluir que se trata de uma **guarda municipal armada**.

Entre outras considerações relativas ao tema aqui tratado, é preciso deixar patente que a segurança pública, no âmbito dos Municípios, é da responsabilidade dos Estados-membros em que se encontram inseridos. Todavia, essa competência vem sendo usurpada, com boa dose de tolerância, beneplácito e até mesmo aplausos das autoridades federais e estaduais, pelos Municípios, que, através da suas guardas municipais, paulatinamente, vão se imiscuindo em atribuições que não lhes foram constitucionalmente destinadas.

É cada vez mais freqüente dizer-se da inserção dos Municípios no Sistema Único de Segurança Pública – SUSP –, da Política de Segurança Municipal e da atuação de Secretários Municipais de Segurança Pública; tudo isso considerando a participação das guardas municipais. Também há eventos com essa temática prestigiados por Ministros de Estado, em particular o da Justiça, pelo Secretário Nacional de Segurança Pública, por parlamentares federais e estaduais e magistrados; o que, de certa forma, tacitamente, termina por respaldar o emprego irregular das guardas municipais em atividades de segurança pública.

Há evidentes esforços para se tentar, indevidamente, inserir as guardas municipais como órgãos de segurança pública, como se pode verificar em alguns documentos elaborados no âmbito das guardas municipais.

De documento elaborado no IX Congresso Nacional de Guardas Municipais, a “Carta da Cidade de São Paulo” (grifos nossos):

Os representantes das Guardas Municipais de 96 municípios, no IX Congresso Nacional, realizado nos dias 26, 27 e 28 de agosto de 1998, na cidade de São Paulo, considerando que:

- *As Guardas Municipais são destinadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, conforme estabelecido no parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal;*
- **As Guardas Municipais se constituem em órgão complementar da Segurança Pública;**
- *As Guardas Municipais **devem voltar-se prioritariamente para a prevenção das infrações de menor potencial ofensivo**, consubstanciadas na lei 9.099/95, as quais mais afetam aos municípios;*
- *É imperioso o respeito à autonomia dos municípios na criação e condução de suas Guardas Municipais, conforme os preceitos constitucionais;*
- *As Guardas Municipais colaboram efetivamente para a melhoria de qualidade de vida dos municípios.*

No X Congresso Nacional de Guardas Municipais, foi elaborada a Carta da Cidade de Araçatuba, que, entre outras coisas, dizia (grifos nossos):

Os representantes das Guardas Municipais de 94 municípios, reunidos no 10º Congresso Nacional, realizado durante os dias 25, 26 e 27 de agosto de 1999, na cidade de Araçatuba, considerando que:

- **As Guardas Municipais estão inseridas no capítulo da Constituição da República Federativa do Brasil que trata da Segurança Pública;**
- **As Guardas Municipais se constituem portanto em órgãos complementares de Segurança Pública;**
- *As Guardas Municipais devem atuar , principalmente para as ações preventivas e voltadas para assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, conforme regula o Artigo 182 da Constituição Brasileira,*

Sobre as guardas municipais estarem atuando, ainda que irregularmente, como órgãos de segurança pública, de endereço eletrônico da Internet (<http://www.guardasmunicipais.com.br>), efetuamos o seguinte extrato, que traz algumas manchetes, entre muitas outras, indicando a atuação delas em atividades de segurança pública.

Nº:	PUBLICAÇÃO:	OCORRÊNCIAS:
139	10/05/2007	GCM de Paraguaçu Paulista participa de apreensão de mercadoria, avaliada 750 mil reais
138	07/05/2007	Guarda Municipal de Paraguaçu Paulista prende ladrões de moto
137	29/04/2007	GM apreende Fusca com 203 quilos de maconha
136	18/04/2007	Acusado de estupro é preso por guardas municipais
135	18/04/2007	GM apreende cocaína e crack
134	15/04/2007	Homens são presos com carro roubado
133	05/04/2007	Durante operação, guarda apreende jabotis na região da 25 de Março
132	29/03/2007	Guardas Municipais apreendem 300 quilos de cobre em Campo Limpo
131	23/03/2007	Ladrão é preso em flagrante por Guardas Civis Metropolitanos
130	16/03/2007	Guarda Civil de Piracicaba prende dupla e impede roubo

Assim, a partir das considerações anteriores, passamos a responder aos quesitos formulados na consulta.

a. Se as guardas municipais atuam com poder de polícia:

Fica evidente que, como órgãos destinados constitucionalmente à proteção dos bens, serviços e instalações do Município, há um poder de polícia administrativa relativo a essa competência; o que não se coaduna com o poder de polícia de segurança pública ou de polícia de manutenção da ordem pública, como vem irregularmente acontecendo.

b. Se as guardas municipais substituem a Polícia Militar na falta de efetivo dessa instituição:

Não há qualquer previsão legal ou constitucional que ampare essa substituição, mas, na prática, isso vem acontecendo em alguns Municípios; na verdade, à revelia das disposições constitucionais relativas às guardas municipais.

c. Se as guardas municipais auxiliam a Polícia Militar no combate ao crime.

A resposta ao item anterior também responde a este quesito.

d. Se as guardas municipais têm porte de arma.

Como já tratado anteriormente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, é permitido o porte de arma aos integrantes das **guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes**, nas condições estabelecidas no regulamento da citada lei, e também aos integrantes das **guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes**.

e. Se as guardas municipais contribuem para a segurança pública da região em que atuam.



Indubitavelmente, onde atuam de forma fiscalizada e controlada, ainda que de forma irregular à luz dos preceitos constitucionais, as guardas municipais são poderoso instrumento para auxiliar nas atividades de segurança pública.

Somos favoráveis ao emprego delas, complementando a atuação das polícias estaduais. A única reserva que fazemos vai no sentido de que, ao contrário do pensamento de alguns, esse emprego está a pedir alterações no direito positivo brasileiro; o que deve ser proporcionado pelo Congresso Nacional, adequando à legislação aos reclamos da sociedade e à prática que vai, aos poucos, sendo consolidada.

Nesse sentido, a melhor solução nos parece ser pelo caminho de alterar o nosso direito positivo de modo a permitir a celebração de convênios entre os Estados e os Municípios, de forma a ser mantida a unidade no controle das atividades de segurança pública, sem que o legislador desça a minudência desses convênios, pois os detalhes deverão ser acertados entre as partes interessadas.

Para finalizar, estudo mais detalhado sobre as guardas municipais pode ser encontrado em endereço eletrônico do Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública, sob o título **Relatório Descritivo – Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais (2003)**.