SOUZA, Ubiraci Ribeiro de. *A convivência da PMMG e Guarda Municipal*. Monografia apresentada à APM, para aprovação no CSP. 1990. 122 p.

Oscar Vieira da Silva
Professor da Academia de Polícia Militar

A Constituição Federal de 1988, não obstante suas importantes inovações, notadamente no Capítulo referente aos "Direitos e Garantias Fundamentais", deixou muito a desejar quanto ao campo da Segurança Pública, no qual inovação relativa foi a inserção da faculdade de as prefeituras poderem criar Guardas Municipais, visando à proteção de bens, instalações e serviços do município.

A possível criação de Guardas Municipais, mas sem legislação específica que delimite seu campo de atuação e regule seu funcionamento, pode redundar em conflitos e transtornos nos Estados em que fossem implantadas, decorrentes das inevitáveis incursões do novo órgão em áreas de atuação que são restritas à polícia ostensiva.

O Tenente-Coronel PM Ubiraci Ribeiro de Souza escolheu como tema de sua monografia, apresentada à APM para aprovação no Curso Superior de Polícia de 1990, exatamente a convivência da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais com a Guarda Municipal. O objetivo do Autor, como se vê na apresentação do trabalho foi proceder a "um acurado exame nesta importante e atual questão", com o propósito de "oferecer sugestões ao Escalão Superior da Corporação, para que haja uma convivência harmônica entre a Polícia Militar e a Guarda Municipal e para que o novo órgão venha a cumprir, de fato, sua finalidade." (p. 2) Tais objetivos são por ele resumidos da seguinte forma:

- a) verificação de questões decorrentes da criação de Guardas Municipais no Estado;
- b) levantamento de dados sobre a situação, após a promulgação da Constituição Estadual e das Leis Orgânicas dos Municípios;
- c) opinião do público interno e externo sobre o assunto;
- d) apresentação de propostas para uma relação harmônica da PM com as Guardas Municipais;
- e) formulação de sugestões destinadas à legislação complementar.

O Autor faz, inicialmente, um levantamento dos trabalhos que abordaram o assunto, sendo de se notar que apenas três autores dele trataram direta ou indiretamente, todos oficiais de Polícia Militar, de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Tendo em vista a importância da questão, como se vê, foi, até agora, pouco estudada. Daí, em parte, o significado do trabalho do Tenente-Coronel Ubiraci Ribeiro de Souza, pois se trata de contribuição substancial para estudo mais profundo da questão. Alerta o Autor para o fato de o assunto não se achar esgotado, principalmente tendo em vista as perspectivas de uma evolução do quadro que enfoca, "com a criação de mais guardas municipais e edição de leis complementares, regulando a matéria." (p. 3) Encarece, ainda, as dificuldades encontradas, principalmente no que diz respeito a bibliografia específica, a bem dizer inexistente: "Na pesquisa exploratória, além das entrevistas já citadas, recorreremos a toda sorte de recursos bibliográficos, em vista de estarmos trabalhando sobre um assunto novo, com poucas fontes para uma boa consulta." (p. 4)

Este é o primeiro ponto positivo da monografia: a curta — porque quase inexistente — mas sólida bibliografia periférica que o Autor compulsou e que relaciona no final do trabalho, servindo de ponto de partida e preciosa indicação para outras pesquisas na área.

O cerne da monografia de que ora se trata está estruturado na parte 3, na qual o Autor faz um minucioso e bem cuidado estudo sobre a Guarda Municipal, iniciando pelo aspecto histórico, para lembrar que, diferentemente do que ocorre em outros países, "Não há no Brasil, tradição de o município atuar, de forma efetiva, em atividades de segurança pública" (p. 7), não obstante, como também lembra, devido às dimensões do País, o município sempre ter tido papel de grande importância nas decisões políticas nacionais.

Apesar dessa "falta de tradição", segundo o Autor já haviam sido criadas Guardas Municipais, ou similares, em São Paulo (1835), Espírito Santo (1870), Minas Gerais (1914), as duas últimas de curta existência.

Destaca o Autor o fato de que, no tocante a Minas Gerais,

"a guarda municipal criada não se destinava apenas à vigilância das cadeias, pois, poderia ser lançada em atividades voltadas para a garantia de ordem e tranqüilidade pública. Sua limitação era de ordem geográfica, ou seja, somente poderia atuar nos limites do respectivo município" (p. 10).

Ressalta dois aspectos de caráter histórico-cultural que nos parecem dos mais importantes e muito bem lembrados, em vista do tema abordado: a relação direta entre município e autoridade municipal e o

fato de esta ser a responsável pela administração do município, diretamente ligada, pois, à vida do administrado. Tal fato leva a uma série de cobranças quanto aos serviços prestados, em termos qualitativos e quantitativos, principalmente quanto à segurança oferecida. Ressalta o Autor, diante disso, a preocupação da Polícia Militar com a integração do policial-militar na vida do município e o fato de a Corporação ter encontrado, na maioria das vezes, acolhida e apoio por parte da administração pública local.

Como se vê, a questão abordada pelo Autor é mais delicada e difícil do que poderia parecer à primeira vista, pois envolve relacionamento entre órgãos estaduais e órgãos municipais, tendo entre eles o cidadão, a quem ambos servem. Tal relação tende a se tornar mais complexa e mais profunda, tendo em vista recente tendência de valorização do município. É o que ocorre, por exemplo, como também lembra o Autor, no Estado de São Paulo, onde já atua

“uma forte entidade denominada ‘Frente Municipalista’ que, obviamente, empreende incessantes lutas por maior autonomia dos municípios, aumento de participação na receita e outros benefícios.”

Lembra ainda que a crescente violência nos centros urbanos pode vir a ser responsável por maior demanda de novos órgãos que reforcem a segurança já oferecida pelos existentes. Neste sentido, dá o sintomático exemplo da cidade de Piracicaba, São Paulo, que

“a exemplo de muitas outras, transformou seu serviço particular de vigilantes noturnos em Guarda Municipal e já em 1986 dispunha de um efetivo de 252 integrantes fardados e 17 em funções administrativas, 26 viaturas (10 motos), sistema de comunicações em estação fixa, e rádios transeptores VHF em todas as viaturas e 14 rádios HT (portáteis)” (p. 15).

A existência dessa “força policial”, por si só, não mereceria talvez maiores cuidados não fosse o fato de que ela “vinha executando atividades exclusivas da Polícia Militar, já que fazia o policiamento ostensivo fardado e armada.” (p. 15)

Como se vê, causa espécie o incipiente conflito de competência que o Autor da monografia pretende afastar pelas competentes conclusões e sugestões que apresenta (p. 82).

A partir daí, depois de historiar os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte que redundaram no § 8º do Art. 144 da Carta Magna, o Autor passa a tratar da situação das Guardas Municipais nos diversos Estados da Federação. Detém-se, especificamente, nos Estados

do Amazonas, Alagoas, Ceará, Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro. Para cada um desses Estados, estuda a existência, ou não, da Guarda Municipal, as normas que a regem, quando é o caso, ou entrevista personalidades ligadas à área de Segurança Pública. Apresenta ainda, quando é o caso, inclusive a posição e a documentação básica emitida pela Polícia Militar do Estado, enfocando sua posição, em cada Estado.

Especial cuidado dedica à situação em Minas Gerais. Mostra que, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, já existiam, com vistas à criação de uma guarda ligada ao município, "tímidos movimentos em poucas cidades, a maioria situada no sul do Estado, região limítrofe com São Paulo," (p. 33) que sofrem maior influência do Estado vizinho. Nota que, após a promulgação da Constituição, aumentou substancialmente o número de municípios interessados em criar suas Guardas Municipais, já agora com características definidas como tal.

Em seguida, estuda a questão sob o foco do projeto de Constituição do Estado, com as emendas apresentadas, principalmente aquelas que visavam a vincular as futuras Guardas Municipais à Polícia Civil e não à Polícia Militar, como constava no projeto original, que, afinal, prevaleceu, tendo em vista as gestões desenvolvidas pela PM junto aos constituintes.

Aborda, em seguida, o trabalho da Corporação junto às Prefeituras Municipais, mostrando o pensamento da PM diante da questão, apresentando os subsídios que poderia oferecer, na formação das Guardas. Relaciona os municípios mineiros, verificando a existência ou funcionamento da Guarda, sua inserção na Lei Orgânica respectiva e a expectativa de implantação. Tece, depois, comentários sobre algumas delas, principalmente a da cidade de São Sebastião do Paraíso.

Trata o Autor, com proficiência e profundidade, do aspecto legal da questão das Guardas Municipais, especialmente no dificultoso aspecto de suas possíveis competências, notadamente no que diz respeito à possibilidade de a Guarda Municipal poder "atuar de forma coercitiva, a fim de garantir a polícia administrativa municipal." Além de suas próprias conclusões, louva-se o Autor no pensamento de renomados juristas, do porte de Hely Lopes Meireles, José Bonifácio Mourão, Álvaro Lazzarini, Coronel José do Espírito Santo e Antônio Augusto Junho Anastasia.

O trabalho de pesquisa descrito pelo Autor na parte 4 demonstra que se utilizou de todo o aparato metodológico possível e do rigor científico necessário. Os questionários usados são objetivos e seus resultados, analisados com senso crítico e profundidade, permitiram-lhe chegar a conclusões objetivas e apresentar sugestões não apenas pertinentes, mas inteligentes e precisas.

Além dos dados colhidos nos já referidos questionários, preocupou-se também o Ten-Cel Ubiraci Ribeiro de Souza em entrevistar oficiais superiores da PM, apresentando o pensamento deles sobre a questão que aborda.

Com base em toda a pesquisa desenvolvida, nas leituras exaustivas a que com toda certeza procedeu e em sua própria experiência como especialista em Segurança Pública, pôde o Autor chegar às conclusões que apresenta, voltadas, como não poderia deixar de ser, para a atuação da Polícia Militar diante da questão colocada pela Constituição Federal, pela Constituição do Estado de Minas Gerais e pelas Leis Orgânicas Municipais e que tornaram possível a criação da nova corporação. As sugestões são abrangentes, e vão desde a continuidade do trabalho desenvolvido junto ao Congresso Nacional até a sugestão de inclusão, por exemplo, da disciplina Direito Administrativo Municipal no currículo do Curso de Formação de Oficiais da PM, denotando o senso de previsão que permeia a monografia.

Destaca-se também, na monografia, a fluidez e correção do texto, responsáveis, pelo menos em parte, pela leitura fácil e agradável, podendo-se deduzir que o Ten-Cel Ubiraci Ribeiro de Souza atingiu plenamente os objetivos que se propôs, sendo o último deles que o trabalho, além de servir de "estímulo a novas discussões sobre o assunto, contribua com a Polícia Militar na elaboração de diretrizes sobre o relacionamento da Corporação com as guardas municipais", para o que, sem sombra de dúvida, abriu caminho amplo e limpo.

Resenha recebida em 7-6-91

//