

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO PARANÁ
XXV CURSO DE PREPARAÇÃO À MAGISTRATURA
NÚCLEO DE CURITIBA**

**DA POSSIBILIDADE DA GUARDA MUNICIPAL ATUAR COMO POLÍCIA
PROPORCIONANDO UMA ALTERNATIVA DE SEGURANÇA PÚBLICA.**

**CURITIBA
2007**

PIRAMON ARAÚJO

**DA POSSIBILIDADE DA GUARDA MUNICIPAL ATUAR COMO POLÍCIA
PROPORCIONANDO UMA ALTERNATIVA DE SEGURANÇA PÚBLICA.**

**Monografia apresentada como Requisito
parcial para conclusão do Curso de
Preparação à Magistratura em nível de
Especialização. Escola da Magistratura
do Paraná, Núcleo de Curitiba.**

**Orientador: Prof. Dra. Renata Estorilho
Baganha Marchioro**

**CURITIBA
2007**

TERMO DE APROVAÇÃO

PIRAMON ARAÚJO

DA POSSIBILIDADE DA GUARDA MUNICIPAL ATUAR COMO POLÍCIA
PORPORCIONANDO UMA ALTERNATIVA DE SEGURANÇA PÚBLICA

**Monografia aprovada como requisito parcial para conclusão do Curso de
Preparação à Magistratura em nível de Especialização, Escola da Magistratura
do Paraná, Núcleo de Curitiba, pela seguinte banca examinadora.**

Presidente: _____

Membro (1): _____

Membro (2) _____

Curitiba, ____ de _____ de 2007.

AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que fosse possível a realização dessa pesquisa e a finalização desse estudo em especial a minha Orientadora
Dra. Renata Estorilho Baganha Marchioro.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 HISTÓRICO DA GUARDA MUNICIPAL	9
2.1 A POLÍCIA MUNICIPAL E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA	9
2.2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL	16
3 GUARDAS MUNICIPAIS	25
3.1 CONCEITO DE GUARDAS MUNICIPAIS.....	25
3.1.1 Competência de Guardas Municipais.....	25
3.1.2 Controle e Fiscalização.....	28
3.2 A GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA.....	28
3.3 A GUARDA MUNICIPAL COMO UMA ALTERNATIVA DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	30
3.4 A GUARDA MUNICIPAL ATUANDO COMO POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	31
3.5 ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS.....	34
3.6 PROJETOS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	37
4 O PODER DE POLÍCIA ATRIBUÍDO A GUARDA MUNICIPAL	40
4.1 CONCEITO DE PODER DE POL.....	40
4.1.1 Sentido da Expressão Poder de Polícia	42
4.1.2 Atributos do Poder de Polícia	43
4.1.3 Características.....	43
4.1.4 Limitações	47
4.2 GUARDA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	48
4.3 DA RELAÇÃO EXISTENTE ENTRE GUARDA MUNICIPAL E POLÍCIA MILITAR.....	51
4.4 DA VINCULAÇÃO E CONTROLE INERENTES À GUARDA MUNICIPAL.....	52
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS	59

RESUMO

TÍTULO: DA POSSIBILIDADE DA GUARDA MUNICIPAL ATUAR COMO POLÍCIA PROPORCIONANDO UMA ALTERNATIVA DE SEGURANÇA PÚBLICA.

Diante do clamor público sabe-se da existência de um Projeto de Lei o qual dispõe sobre regulamentação, atribuição e competências das Guardas Municipais como órgãos do Sistema de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências, corroborando assim de forma significativa a segurança pública no exercício de suas atribuições. Tem-se grande importância, as guardas municipais uma vez que, estas desenvolvem papel, fundamental, em benefício a toda sociedade, destinada a proteção dos bens municipais e dos indivíduos. Apesar de apresentarem um poder de Polícia limitado, as atividades desenvolvidas pela guarda municipal, tem respaldo por lei, podendo desta forma, atuar nas mais diversas situações dentro de suas atribuições, contribuindo assim para com o bem estar social. Importante ressaltar que o objetivo em realizar o presente estudo, está embasado em, compreender o estatuto que rege as atribuições das guardas municipais, bem como não confundir guarda municipal com as policias militares, as quais apresentam competência estadual. Diante da alta criminalidade observada em todo Brasil, as guardas municipais, surgem como alternativas de suma importância dentro da Segurança Pública. Mesmo sendo elas dotadas de um Poder de Polícia Limitado, as guardas municipais desenvolvem suas atividades no intuito de preservar a segurança de todo cidadão bem como preservar o patrimônio público. A própria Constituição Federal concede respaldo para os Municípios constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Em razão da inexistência de modelos capazes de delimitar as perspectivas da municipalização da segurança pública, será utilizada a pesquisa documental (Livros, revistas, Internet, jornais, etc.), e entrevistas junto á Prefeitos da região Metropolitana de Curitiba, Diretores de Guardas Municipais e órgãos interessados no assunto. Desta forma, far-se-á a utilização do método Dedutivo.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição Federal; Guarda Municipal; Municípios; Poder de Polícia; Polícia Militar; Segurança Pública; .

1 INTRODUÇÃO

De modo a possibilitar melhor abrangência do tema, o conteúdo será desenvolvido de forma dedutiva, partindo-se de idéias gerais, contidas em documentos expressos em lei na própria Constituição Federal e demais artigos publicados, buscando-se verificar a especificidade do mesmo, utilizando-se de pesquisas doutrinária e jurisprudencial pertinentes ao assunto.

Desta forma, no primeiro capítulo intitulado Histórico da Guarda Municipal, tratará da evolução histórica da Polícia Municipal denominação inicial concedida ao que hoje sabe-se ser a Guarda Municipal, será abordado preliminarmente, surgimento da Polícia Municipal dentro da História e da Guarda Municipal no Brasil.

Dentro dos tópicos acima mencionados, tem-se que entender quanto ao surgimento diante da necessidade de criar mecanismos de que viabilizem a segurança ao cidadão assim como a proteção ao patrimônio público, que surgiu no período compreendido entre Brasil - Colônia e República e veio cada vez mais se aperfeiçoando até chegar aos dias de hoje e se amoldar dentro da legislação brasileira.

Deve-se também analisar de forma detalhada toda a seqüência de acontecimentos que surgiram em volta do tema em estudo, verificando-se tão somente eventos ocorridos no Brasil em especial Curitiba.

No segundo capítulo denominado Guarda Municipal tem como objetivo analisar as formas o conceito de Guarda Municipal, tendo como princípio verificar sua competência, controle e fiscalização, e como tema muito importante, passando a discorrer sobre a Guarda Municipal de Curitiba, após trabalhando-se com a questão da Segurança Pública e a Guarda Municipal, em seguida será objeto de estudo a Guarda Municipal Como Polícia de Segurança Pública, outro ponto de grande importância que será abordado trata-se das atribuições da Guarda municipal e finalizando o presente capítulo ao abordar os Projetos de Emenda a Constituição Federal que venham a viabilizar as atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal.

Contudo o conceito e objetivos que se busca encontrar no estudo da Guarda Municipal, no Brasil, e em especial Curitiba é primordial para a compreensão do assunto em pauta, não se olvidando que será melhor enfocado dentro do nosso país.

Por fim tem-se o terceiro capítulo contendo como título o Poder de Polícia Atribuído a Guarda Municipal, que versará primeiramente sobre o conceito de poder de polícia, continuando os estudos a analisar o sentido da expressão Poder de Polícia, após discorrer-se-á sobre os atributos do Poder de Polícia, em seguida será objeto de estudo as características e Limitações existentes no Poder de Polícia. O próximo ponto tratará da Guarda Municipal na Constituição de 1988, na medida em que o assunto for desenvolvendo-se, a convivência da Guarda Municipal com a promulgação da Carta Magna de

1988 passará a ser tema de análise e finalizando o presente capítulo com estudo detalhado sobre a Vinculação e Controle.

O que se procura repassar com esse estudo é um pouco do conhecimento adquirido de forma didática com pesquisas nas diversas obras encontradas e matérias publicadas

Dentro das legislações a respeito que se pesquisou foi de grande importância a visão de alguns doutrinadores no que diz respeito ao tema que se procurou focar.

Sobre a relevância do tema no mundo jurídico, encontraram-se diversos autores que comprovam a falta de cuidados para com a segurança pública diante das lacunas deixadas com a Constituição Federal de 1988, podendo o tema ser encontrado junto aos art. 144.

Finalizando este trabalho, nas considerações finais será verificado se os objetivos e a hipótese previamente estabelecidos foram confirmados ou não, assim como os pontos relevantes abordados nesse estudo.

2 HISTÓRICO DA GUARDA MUNICIPAL

O presente capítulo terá por objetivo apresentar a evolução histórica da Polícia Municipal dividido em duas partes, em que inicialmente irá se observar que ao passar do tempo a Policia Municipal passa a ser denominada Guarda Municipal, diante da necessidade das autoridades de criarem um órgão responsável na proteção tanto do patrimônio público assim como ao bem estar da sociedade. Em seguida irá ser objeto de estudo as guardas municipais no Brasil, dando ênfase a relatos das épocas compreendidas entre Brasil-Colônia e Republica, sendo o ultimo período o mais importante, tendo em vista que foi a partir deste período de transição que pode-se observar maior participação das autoridades na busca da solução dos problemas dos quais conviviam constantemente.

2.1 A POLÍCIA MUNICIPAL E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA:

No que diz respeito o início da manifestação de autoridade policial instituída no Brasil conhecida como “almotacés”¹, conforme preleciona De Plácido e Silva, entre outras atividades, realizava também o cargo de polícia da cidade e para isso, existia colaboradores conhecidos como os alcaides-pequenos e os meirinhos.

Suas principais funções eram:

fiscalizar o cumprimento das leis referentes à proteção de pessoas e bens dos órfãos, dos ausentes, dos pródigos e furiosos;
velar contra o abuso das armas proibidas;
zelar pela execução das leis contra vagabundos e jogadores;
fiscalizar os viajantes, os pobres, os mendigos e os teatros.

Observa-se que no período Brasil - Colônia, as autoridades direcionavam suas atenções à ordem econômica além de fiscalizar o comportamento dos indivíduos de baixa renda. Diante das transformações existentes no meio social, compreendido na tanto no desenvolvimento das cidades, da sociedade e a propagação de vilas e povoados, os comportamentos sociais tornaram-se mais problemáticas e diante disto a necessidade das primeiras atuações do poder policial. Em paralelo, existia o

¹ SILVA, De Plácido e. O Alferes. Minas Gerais: Polícia Militar. Atlas. 1985. p. 63.

anseio externo direcionado para a imatura sociedade nascente. Tratava-se de uma pretensão desmedida em absorver as riquezas da Colônia, o que tornava inquietos os indivíduos oriundos da colônia.

Klinger S. Almeida informa que: “Não mais era possível manter a ordem interna e repelir a ameaça externa com a incipiente e trôpega força de segurança: alcaides-pequenos, meirinhos, quadrilheiros, inspetores de quarteirão. Estes eram figuras de uma ordem local, muito doméstica”².

Ao passar dos anos nasceram as chamadas Companhias de Ordenanças, instituídas nas cidades, vilas e povoados e seus componentes selecionados através de eleição, do que se lavrava registro nas Câmaras. Após, a questão da votação perdeu seu espaço deixando de existir, cabendo a competência para a nomeação dos cargos aos governadores.

Nota-se a necessidade de aptidão e despojamento para o combate em prol dos interesses da sociedade. Pode-se observar, também, que a princípio o método de seleção passava pela escolha dos constituintes da defesa local, visivelmente uma amostra da necessidade da defesa dos interesses da sociedade, como, de outra maneira, aparece diversos defensores do povo, ou seja, por consonância social. No entanto, um grupo de indivíduos armados, apresentando valores soberanos e direcionados à satisfação, dos interesses do povo no geral, na maioria das vezes torna-se um perigo para quem busca ter controle desta sociedade.

Augusto de Lima Júnior transmite a ocasião do seguinte modo:

Cada localidade tinha um capitão-mor nomeado pelo Governador da capitania a quem cabia fazer um minucioso levantamento de todos os moradores, detalhando-se as qualidades de cada um, suas posses... Além do Capitão havia um Alferes, um sargento, um Meirinho, um Escrivão e dez Cabos... A reunião de quatro Companhias de Ordenanças se denominava o Terço.³

Klinger S. Almeida por sua vez descreve a situação no período Brasil - Colônia: “As Companhias de Ordenanças mantinham a ordem pública nas cidades, vilas e paróquias. Disciplinado e obediente ao poder político local constituía fatores fundamentais da ordem interna e defesa da pátria nascente contra invasores externos”⁴.

Todavia, as Companhias de Ordenanças, constituída de voluntários e/ou homens menos favorecidos, não serviam aos escopos dos senhores interessados em apropriar-se de todos os benefícios da terra florescente.

Passou-se a existir as Companhias de Dragões, originárias de Portugal, atuando em forma de Companhia de pedestres anexas as tropas de Ordenanças em exaurimento, e foram adquirindo um status de tropa nativa. Marca o início das tropas pagas, soldados profissionais organizados e treinados em conformidade com os ditames da legislação militar portuguesa, a qual foi redigida pelo Conde Lippe.

As constantes transformações presentes nas “forças de segurança” resultaram na criação, da Capitania de Minas, que por sua vez deu origem ao Regimento Regular de Cavalaria, 09 de Junho de 1775, resultando-se em

² ALMEIDA, Klinger S. O Alferes. Minas Gerais: Polícia Militar, 1985. p.64.

³ LIMA JUNIOR, Augusto de. O Alferes., Minas Gerais: Polícia Militar, 1985. p. 54.

⁴ ALMEIDA, Klinger S. Op.Cit., p.65.

uma organização de “Força Pública” instruída e habilitada com o intuito de promover e conservar a ordem pública.

Pode-se destacar que, já na sua formação, as Forças Públicas apresentavam-se como instituição militar, a qual apresentava dupla função: a) Civil: a qual consistia numa função policial de rotina voltada na prevenção e repressão ao crime e b) Militar: apresentando-se como uma função esporádica de consistente no combate das insurreições bem como na defesa da pátria.

Como exemplo característico da função civil, pode-se ressaltar a atuação do Alferes Joaquim José da Silva Xavier o Tiradentes, o qual desenvolvia a função de patrulhar as estradas das Minas, a reprimindo salteadores, ou atuando no comando do Destacamento Policial do Sertão, em Sete Lagoas em 1780.

Porém, as tropas pagas dos séculos XVII e XVIII as denominadas Cia. de Dragões e os Regimentos, são consideradas as origens das atuais Polícias Militares.

Como já foi observado anteriormente os homens que primeiramente constituíam as forças de segurança, em sua maioria eram os menos favorecidos. Tendo em vista que eles não se adaptavam aos interesses de seus superiores, foi necessária a criação de um novo mecanismo com indivíduos vindos de fora daquela sociedade, que, no entanto, com a convivência e a relação, passou a compor uma admirável força armada, disciplinada aos padrões de Portugal, porém com interesses característicos da colônia.

Nota-se que desde sua origem existiu a tentativa do controle total, por parte dos homens de grande prestígio, das Forças de Segurança, buscando distanciá-las dos anseios da sociedade local. Entretanto, a partir do momento em que acreditam e abraçam os valores militares, os indivíduos se tornam forças vivas do meio social, assim, independentemente de ser oriundo de outros lugares, uma vez imbuídos de proteger determinada comunidade, esses indivíduos se tornam uma barreira para os poderosos que estão distorcendo os propósitos desta.

Neste sentido, Klinger S. Almeida preleciona:

As Forças Públicas, desarticuladas e exauridas, pois a maioria transformara-se em organizações essencialmente militares para a sustentação da independência, dando origem aos primeiros corpos do nascente Exército Nacional, evoluíram com seus remanescentes para uma nova organização policial: Corpos de guardas Municipais Permanentes (Decreto Imperial de 10 de Outubro de 1831).⁵

O autor referido acima colabora novamente com a seguinte observação:

É, ainda no Império, que os Presidentes de províncias recorrem aos Oficiais ou Sargentos da Força Pública (Corpos Policiais, Brigadas Policiais, etc...) para que eles, exercendo o cargo de Delegado de Polícia, enfrentassem as situações de maiores riscos ou paixões agonizadas, minimizando assim, os problemas de segurança pública.⁶

Mais uma vez nota-se a sociedade buscando ajuda na Força Pública, de cunho militar, de modo a solucionar os problemas de segurança. Destaca-

⁵ Idem, p. 67.

⁶ Idem, p.69.

se este ponto porque evidencia a vertente histórica de que uma sociedade que almeja ter sucesso necessita de pessoas com aptidão militar, de modo a abraçarem seus objetivos mais densos por ser comunidade. Ainda no período da República, tem-se notícia que buscaram outras composições na segurança pública, porém essas buscas restaram infrutíferas, em razão da má supervisão e da sujeição a prepotência de forças locais. Prosseguindo-se a análise deste conjunto, novamente com Klinger S. Almeida, colabora com o presente estudo, quando sobre o período da República ensina:

(...) a União passou a ter maior controle das polícias militares que se puseram a figurar no texto constitucional de 1934. E sem embargo da função policial que lhes competia desde o Brasil-Colônia, a militarização continuou. Em Minas Gerais, convenio entre o Estado e a União, assinalou o advento da Missão Militar Instrutora. Enquanto isto, as Guardas civis expandiam-se, tornando-se, ao contrario de complementadoras de esforços, grandes rivais das Polícias Militares, chegando, em alguns Estados, a tentarem usurpar todas as atribuições das tradicionais Milícias.⁷

Ao passar do tempo, o ano de 1969, quando tem-se na exposição de Klinger S. Almeida uma passagem muito interessante, como pode-se observar a seguir:

O ano de 1969 encontrara o caos em termos de Segurança Pública, nas grandes Capitais Brasileiras. As Polícias Militares de São Paulo, Minas Gerais, Guanabara, Paraná e algumas outras que, por força das novas exigências da evolução social, desaquartelaram-se, tentavam o exercício do policiamento ostensivo visando a tranqüilidade pública, porém encontravam a barreira de uma polícia civil radicalizada, cujos Delegados de Polícia, detentores do Poder de Polícia Judiciária – excessivo a anacrônico – torpedeavam os esforços das tradicionais e portentosas Corporações, e instigavam a

⁷ Idem, p. 71.

rivalidade das guardas civis. Era o caos. As populações recebiam tal desorganização em termos de “insegurança”⁸

Embora de naquele período terem surgido definições legais que, em regra, aboliriam com as desarmonias existentes entre os vários responsáveis pela Segurança Pública, no país, observa-se que não existiu ao passar do tempo uma eficaz mudança nas posturas pessoais dos órgãos envolvidos. Essas diferenças pessoais passaram a se evidenciar, com a abertura política, no duelo pelo poder. Ainda com a acepção constitucional formada na Constituição Federal de 1988 e, após, com as emendas constitucionais, mesmo assim, parece que algumas pessoas não perceberam, que o escopo maior, é a defesa da sociedade brasileira e não dos interesses corporativos. Atualmente a sociedade está á mercê do crime e da violência, enquanto determinadas frações da sociedade lutam por um poder destituído de finalidade social.

As pretensões de outrora se multiplicaram e, atualmente, manifestam-se, também, no cruel anseio de ser dono do próprio povo, seus indivíduos, observado no comércio de órgãos, roubo de capital intelectual, exploração, enfim, de toda a potencialidade humana do povo brasileiro, por pessoas ou organismos de outros países, com subsídio torpe de pessoas nascidas em solo nacional, maravilhadas por um poder superficial apresentado como o legítimo significado da vida, ou seja, com a miragem de sucessivo deleite do mundo.

⁸ Idem, p. 74.

2.2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL.

No Brasil observa-se que não se tem a tradição do município atuar, de modo efetivo, em atividade de segurança pública, em comparação a outros países como é o caso da Itália, Inglaterra, Estados Unidos, Suécia e Holanda.

A figura do vigile urbano é comum na Itália, elemento da polícia municipal, que desempenha várias atividades direcionadas para a proteção e socorro comunitário. Este elemento da polícia municipal exerce também serviços de utilidade pública como: entregas de avisos e demais documentos efetuam notificações de fatos municipais e coopera na conservação da ordem e segurança pública.

Na Inglaterra a denominada Polícia Metropolitana de Londres exerce todas as atividades básicas de polícia, tais como: a) Policiamento ostensivo; b) Investigação criminal; c) Trânsito e escola e d) Controle de distúrbios, etc.

Observa-se que o referido policial londrino, conhecido mundialmente pelo apelido de Bobby exerce suas funções de policiamento sem o uso de armas, valendo-se de um rádio portátil, para contato com as viaturas e central de operações. Ele tem como missão de policiar uma determinada região, onde opera durante um bom tempo, de modo a conhecer todos os problemas e moradores.

Com relação ao custo de ambas as polícias, este é realizado com a integração do governo central e municipal. Na Itália, o governo central fica responsável da metade já na Inglaterra de um terço do total dos custos.

Importante salientar a respeito destas polícias, estas são coordenadas e prestam auxílio com as demais polícias de outros níveis governamentais, na sustentação da ordem pública.

No que diz respeito ao Brasil, sua extensão territorial fez com que, durante bom tempo, o município tivesse uma função de grande relevância nas decisões políticas.

Diante de tamanho prestígio que eram conferidos aos municípios que as câmaras municipais foram acionadas, quando da criação da Constituição de 1824 e desempenharam funções judiciárias até a edição da lei de 1º de outubro de 1828.

Mesmo diante de pouca informação sobre o tema, pois, há recentemente é que se buscou a escrever sobre segurança pública no Brasil, sob a faceta administrativa, encontra-se diversas citações, que leva-se a constatar ter existido familiar relação do município com esta atividade, como dispõe Dante Martorano:

Agentes dos presidentes, administradores municipais, comissários de polícia, juizes criminais nas localidades, essas quatro categorias de funções teoricamente distintas, nó vamos encontra-las praticamente reunidas nas mãos dos prefeitos, criação espontânea do espírito provincial, (30-69)⁹.

⁹ MARTORANO, Dante. Direito Municipal. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 69, 247.

São Paulo foi à cidade em que primeiro nasceu à nova entidade, e não foi intrigada, também apresentada por modelo à imitação das outras províncias, segundo decreto e instruções de 9 de dezembro de 1835. Constituída a lei paulista de 11 de abril desse ano, nas cidades e vilas, prefeitos nomeados pelo presidente, e encarregados de exercer as ordens do governo, além de fiscalizar os empregados do município, bem como de preparar e comandar a guarda policial, e repassar o respectivo serviço, e, de prender criminosos, sendo esta atribuição cumulativa com as autoridades policiais.

Outro aspecto de grande importância, também é o caso da criação legal das atuais Polícias Militares Brasileiras ter sido oriundo na Carta Régia de 10 de outubro de 1831, que permitiu as províncias a instituírem um Corpo de Guardas Municipais estável, de modo a manter a paz pública, além de promover a segurança interna.

Com base nos dados presentes no Estado do Espírito Santo, havia uma Polícia Municipal, por volta de 1870, diante do pequeno efetivo da força policial, ficando a referida organização incumbida de dar suporte a polícia estadual no policiamento do interior. Não tem-se alusão quanto ao período de atuação desta polícia local, que acabou por ser extinta, passando os destacamentos do interior novamente à responsabilidade da força estadual.

Em 1914, no Estado de Minas Gerais, durante o Governo Delfim Moreira, foi editada a Lei nº 631, datada de 29 de Setembro, criando nos municípios do Estado, a Guarda Municipal:

Artigo 8º - Fica criada nos municípios do Estado, exceto no da Capital, a Guarda Municipal, subordinada á Secretaria do Interior e ás ordens do Chefe de Policia, com efetivo de um mil duzentos e quarenta guardas, um Comandante-Geral, dois auxiliares e duzentos e quatorze fiscais.

Artigo 9º - Essa guarda destina-se á vigilância das cadeias, garantia da ordem e tranqüilidade pública dentre dos limites do município, do qual não poderá sair.

Algumas normas acabaram por ser estabelecidas para o recrutamento dos guardas e outros procedimentos administrativos. A Guarda Municipal teve curta vivência e seu principal objetivo, ou seja, o cuidado das cadeias, voltou e, atualmente, permanece sob a responsabilidade da força pública estadual.

Importante destacar o fato de que, conforme se conclui do oportuno texto, a guarda municipal instaurada, não estava voltada apenas á vigilância das cadeias, uma vez que poderia ser utilizada em atividades direcionadas para a garantia da ordem e tranqüilidade pública. Seu entrave era de ordem geográfica, ou seja, simplesmente poderia atuar nos limites do respectivo município.

Não existiram, a partir deste ponto, avanços notáveis nesta relação município/segurança pública, pelo menos em termos oficiais.

Na realidade, a afinidade continuou a existir, tendo em vista que é o governo municipal o poder público que mantém contato freqüente e direto com o cidadão. Sabe-se que o governo municipal desenvolve atividade de vital importância para a vida local uma vez que abre ruas, enumera casas, cuida da limpeza, conserva as praças, expede licenças para novas

edificações, autoriza a abertura de casas comerciais e outras atividades, cuida da polícia sanitária.

No entanto, via de regra, é ao domínio municipal que apelam as pessoas para requerer a ampliação ou melhoria dos diversos tipos de serviços públicos, ainda que além da esfera do município. Fica, também, sob o encargo do administrador municipal a manutenção de uma imagem positiva de sua cidade, invariavelmente de ser este ou aquele setor da supervisão de outro grau do governo. Não tem como separar da imagem de um município a ocorrência de ali não haver uma boa malha viária, assistência à saúde, comunicações, educação e segurança pública, ainda que saiba-se que os referidos serviços dependem mais dos governos federal e estadual.

Portanto, existiram cobranças por parte dos municípios com relação ao serviço policial, em termos de qualidade, quantidade e recursos materiais. As exigências alcançam mesmo em cidades pequenas ao modo de trabalho dos homens, motivo que tem movido as Corporações a um trabalho na intenção de fazer com que o miliciano se relacione a cada dia com mais frequência com a respectiva comunidade e, no desempenho de seu trabalho leve sempre em conta as peculiaridades locais.

No intuito de adequar seu trabalho, a Polícia Militar mineira, na maioria das vezes quando possível às características de cada município, editou e Diretriz de Policiamento Ostensivo do Interior, onde se pode encontrar como preceitos gerais as realidades culturais diferentes:

Neste imenso Estado, com seus 723 municípios, são exercitados costumes os mais variados, encontram-se municípios e distritos plenamente desenvolvidos, uma boa parte em desenvolvimento e alguns até agrestes, carentes e sem previsão de auto-suficiência. Como a missão da Corporação é manter a ordem pública e esta é conceituada como o conjunto de condições naturais e humanas, suficientes para o bom andamento da vida pessoal, cabe à Polícia Militar procurar respeitar os costumes e o modo de vida de cada comunidade, adequando, segundo eles, suas atividades operacionais, sem esquecer, entretanto, os limites maiores da lei. Por outro lado, a Polícia Militar, como autentica reserva moral deste Estado, pode e deve buscar a evolução dos comportamentos de cada localidade. Para isso, o mais importante é que o policial militar, no seu dia-a-dia de serviço, esteja bem integrado na comunidade e de mostrar constantes de sua boa formação profissional, atendendo de forma eficiente, pronta, solícita e cordial a todos anseios de segurança.

Em data de julho de 1977, o Coronel PM Carlos Augusto da Costa, então Comandante-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais, em carta expedida aos prefeitos, assim se manifestava:

Senhor Prefeito [...]. Não pretendemos levar a V. Ex^a. uma advertência ou imposição, para obter a participação do município nos encargos de Segurança Pública. Almejamos, tão somente, conseguir maior engajamento e aproximação. Engajamento de prestar serviços à causa pública, à sociedade. Aproximação que enseja atuação conjunta da Prefeitura Municipal e Polícia Militar, como um todo orgânico e harmonioso, de modo a assegurar aos cidadãos a inviolabilidade de direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade”.

Esta manifestação do Comandante-Geral teve primorosa acolhida e proporcionou que as frações destacadas da corporação fossem divididas com imóveis, meios de comunicação e transporte e uma série de outros expedientes materiais.

Em determinadas hipóteses houve até mesmo a cessão de funcionários das municipalidades, para a prática de atividades burocráticas ou de manutenção nos quartéis, de modo que fossem autorizados mais homens para a atividade fim.

Constata-se, que consecutivamente a prefeitura esteve intensamente atrelada às atividades policiais, ainda que formalmente não dispusesse de competência para a prática de atividades na área de segurança pública.

Observa-se, pelo oportuno tipo de prestação de serviço, que se reflete direta e evidentemente na população e na própria figura e desenvolvimento econômico da cidade, o poder municipal não precisa nem pode permanecer aliviado dos problemas de segurança pública.

Sabe-se que a chegada da Família Real para o Brasil, foi o marco para criação da Guarda Municipal em nosso país. Os serviços que eram oferecidos em Portugal pelos chamados "quadrilheiros" e pelos "pedestres" e, mais tardar, pelos "Guardas Municipais Policiais", passaram a ser desenvolvidos no Brasil.

Em São Paulo, por motivo de uma correição, o Ouvidor-Geral Amâncio Rabelo Neto instituiu, a 23 de julho de 1.620, um "Corpo de Quadrilheiros" cujos integrantes eram selecionados pela Câmara.

No Rio de Janeiro, por sua vez, a 24 de outubro de 1626, o Ouvinte Geral Luiz Nogueira de Brito admitiu a necessidade de uma polícia e instituiu o Corpo Policial similar ao Português.

De acordo com José Luis da Silva Mafalda¹⁰ a concepção de Corpos Policiais não cessou tão cedo, pois, em data de 10 de outubro de 1831, foi instituído em São Paulo o Corpo Municipal Permanente com a finalidade de "manter a tranqüilidade pública e auxiliar a Justiça". O Presidente da Província de São Paulo era Rafael Tobias de Aguiar. Tal Corpo Policial foi a origem da Polícia Militar.

Com o passar do tempo, em 26 de março de 1866, na cidade de São Paulo, o Presidente da Província, Joaquim Floriano de Toledo sancionou a Lei no 23, de modo a criar a Guarda Municipal, tendo o art. 50 a seguinte redação: "os Guardas Policiais farão nos Municípios e Freguesias todo o serviço de Polícia e segurança e tomarão o nome de Guardas Municipais".

Benedito A. A. de Moraes, busca elucidar políticos, prefeitos, vereadores e a população em comum sobre a respeitável função do município, especialmente com relação a Segurança Pública, que não é tão somente dever do Estado membro, mas de Estado-Nação politicamente organizado, do qual o município apresenta sua quantia de responsabilidade ao lado do Estado membro e da União.

Conforme preleciona o autor antes mencionado:

¹⁰ MAFALDA, José Luis da Silva et al. Guardas Municipais – Tendências e Perspectivas no Contexto da Segurança Pública no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: CSPM, 1996. p. 20.

As Guardas Municipais não devem concorrer com as Polícias Militares dos Estados, mas somar e multiplicar ações e resultados. Parece-me que um novo enfoque mereceria ser dado à atuação dessas corporações municipais colaboração educativa e conscientizada para o cumprimento da legislação.¹¹

Concorda-se com a afirmativa apontada, pois, todas as ações que vierem a contribuir no contexto da Segurança Pública, sempre serão acolhidas no seio das sociedades e comunidades.

Sergio de Oliveira Coelho entende que:

As Guardas Municipais, presença histórica esporádica no nosso país, existem 'de fato' em vários Municípios de alguns Estados da Federação, independente das discussões sobre a legalidade e importância de suas existências, razão pela qual houve a constante preocupação de não tender à abstrações que poderiam enfocar fatos não exatamente reais.¹²

Nota-se que neste estudo, o autor procura as raízes históricas da Polícia cuja intenção é buscar subsídios que possibilitem extrair conclusões não destoantes das origens brasileiras, e que não propiciam fixação em modelos que não estão de acordo com as nossas peculiaridades e com a realidade existente.

Buscou-se também o autor, comparações com o sistema de Segurança Pública de outros países, estruturados em órgãos policiais locais.

Néri Vitorino Brungera concluiu que as Guardas Municipais constituem-se de uma realidade incontestável e sendo o tráfego e o trânsito

¹¹ MORAES, Benedito A. A. de. A Guarda Municipal e a Segurança Pública. Piracicaba: 1995. p. 81.

¹² COELHO, Sergio de Oliveira. As Guardas Municipais, Aspectos legais e sua Repercussão no Contexto da Segurança Pública. Porto Alegre: CAO, 1983. p. 73.

na via urbana, uma atribuição do município e, embasados nos resultados dessa pesquisa, destacam-se as considerações a seguir:

Dar um novo dimensionamento às atividades dos órgãos de Segurança Pública com a participação das Guardas Municipais;
Atribuir às Guardas Municipais o controle e fiscalização de veículos estacionados ou parados em desacordo com a sinalização;
Atribuir às Guardas Municipais a guarda externa dos estabelecimentos penais municipais;
Atribuir às Guardas Municipais o policiamento em eventos públicos promovidos pelo município;
Atribuir às Guardas Municipais atividades auxiliares na execução das ações de Defesa Civil no Município.
Finalmente, proferiu alterações da legislação, com vista a adequar as Guardas Municipais à realidade atual.¹³

3 GUARDAS MUNICIPAIS

¹³ BRUNGERA, Néri Vitorino *et al.* Guarda Municipal – Órgão Auxiliar de Segurança Pública Estadual. Porto Alegre: CAO, 1995. p 58

O presente capítulo terá por objetivo discorrer sobre a Guarda Municipal num todo assim como a de Curitiba, bem como, tratar de temas de grande relevância social, como é o caso da segurança pública, tema de grande importância discutido nas grandes cidades e capitais do Brasil.

Para melhor compor as idéias presente nesse estudo, far-se-á a divisão do capítulo em seis subtítulos, de modo a fornecer melhor abrangência do tema, iniciando-se com o Conceito de Guardas Municipais discorrendo sobre sua competência fiscalização e controle dando continuidade ao tratar-se-á da Guarda Municipal de Curitiba, após será analisado a Guarda Municipal e a Segurança Pública, passando em seguida a tratar da Guarda Municipal Como Polícia de Segurança Pública e finalizando o presente capítulo com as atribuições das Guardas Municipais e Os Projetos de Emenda a Constituição Federal.

3.1 CONCEITO DE GUARDAS MUNICIPAIS

Diante da promulgação da Constituição da república, em data de 5 de outubro de 1988, dispõe o seu art. 144, § 8.º, a faculdade concedida aos Municípios para a criação de guardas municipais com a finalidade direcionadas a proteção de seus bens, serviços e instalações.

A criação dessas corporações é um direito subjetivo público dos Municípios, outorgado pela regra constitucional maior, que é repetida nos textos das Constituições dos Estados federados e da Lei Orgânica de cada Município, vale ressaltar que, a Constituição do Estado do Paraná em seu art. 46 não dispõe sobre a guarda municipal, diante deste fato observa-se que coube a Lei Orgânica de cada Municipal criar as guardas municipais.

Art. 46. A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida, para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos:
I - Polícia Civil;
II - Polícia Militar;
III - Polícia Científica.
Parágrafo único: O Corpo de Bombeiros é integrante da Polícia Militar.

Sendo assim a guarda municipal, é a polícia que atua somente em um Município, organizada e regulamentada por leis municipais.

3.1.1 Competência da Guarda Municipal

As guarda municipais integram, por assemelhação, o elenco dos órgãos policiais, previstos na Constituição Federal, que exercem a Segurança

Pública, entendida esta como dever do estado, direito e responsabilidade de todos, conforme dispõe o art. 144 da Constituição.

Na esfera municipal, essas corporações são designadas, no exercício do poder de polícia, à proteção dos próprios municípios, dos seus bens, serviços e instalações. E também concorrem para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em concurso com a polícia estadual e demais órgãos públicos.

A competência municipal, no campo da segurança pública, é proclamada pela Carta Magna, além do já mencionado art. 144, nos seguintes dispositivos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público.
Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...) V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (...).

Sendo assim, as guardas municipais, portanto, podem e devem operar na conservação da segurança pública, da preservação da incolumidade pública e do patrimônio, sem previa anuência, autorização ou interveniência de qualquer outro órgão público.

¹⁴ 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. (...). BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

3.1.2 Controle e Fiscalização

As guardas municipais são constituídas e regulamentadas por lei municipais que dispõem sobre a sua organização, efetivo e hierarquia.

A corporação municipal tem as suas próprias regras, padrões e patentes, sendo controlada e fiscalizada pelo órgão municipal competente; não está subordinada a polícia estadual, civil ou militar, e somente a lei federal poderá instituir formalidades para o seu registro e funcionamento.

Luiz Carlos Rocha informa que:

A constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 15 de novembro de 1.989, tratando da matéria, dispõe que os Municípios poderão, por meio de lei municipal, constituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, obedecidos os preceitos da lei federal (art. 147), ao contrario da Carta anterior, que subordinava as guardas municipais ao controle e fiscalização da Secretaria da Segurança Pública Estadual. 15

3.2 A GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA

A presente Guarda Municipal de Curitiba foi criada em 17 de junho de 1986, pelo então Prefeito Roberto Requião, atualmente Governador do estado

¹⁵ ROCHA, Luiz Carlos. Organização policial brasileira: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, polícia Ferroviária, policias civis, polícias militares, corpos de bombeiros militares, guardas municipais. São Paulo : Saraiva. 1991. p.260.

do Paraná, por meio da Lei Municipal nº. 6867, com a qualificação de Serviço Municipal de Vigilância com efetivo inicial de 120 integrantes.

Através do decreto municipal n.º 535 de 30 de novembro de 1988, foi aprovado o Regulamento Geral do Departamento do Serviço Municipal de Vigilância e a Lei n.º 7356 de 5 de outubro de 1989, que alterou a denominação para Guarda Municipal, mantendo-se suas atribuições e seu Regulamento Geral.

A Guarda Municipal de Curitiba conta atualmente com um efetivo de mil e trezentos integrantes, sendo mil duzentos e oito homens e noventa e duas mulheres, viaturas equipadas com rádios e uma sala de operações. Em 1993, seu efetivo era de 1615 integrantes, onde, deste total, 515 eram Guardas Municipais propriamente ditos e 1100 eram denominados Agentes de Segurança, usando uniformes diferentes e trabalhando desarmados.

Apresenta em sua composição um Grupamento de Proteção Ambiental que realizam o policiamento de parques, bosques e praças públicas.

Um Grupamento de Proteção Escolar com funções de dar segurança e orientação aos alunos da rede municipal de ensino.

Um Grupamento Especial de Apoio, que é um Pelotão de Choque Camuflado, atuando no período noturno, sem encargo específico.

Uma das condições para o posto e admissão na Guarda Municipal é obtido através de concurso público.

Os membros da Guarda Municipal estão sujeitos ao Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais, para fins de direitos, garantias, vantagens, bem como os deveres e as responsabilidades.

3.3 A GUARDA MUNICIPAL COMO UMA ALTERNATIVA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Sustentadas pelos municípios, as Guardas Municipais tem a obrigação de participar da Segurança Pública em todos os seus campos constitutivos. Tendo em vista o aumento da criminalidade e do número de civis feridos e mortos em decorrência da guerra social em curso, impulsionada com o pano de fundo do narcotráfico e do crime organizado, todos os organismos do Estado devem, de um modo ou de outro, participar do combate à violência e à delinqüência.

A proteção das pessoas é um direito constitucional e consta dos Direitos Humanos da ONU. É um bem público, um encargo o qual os governos, o municipal em primeiro lugar, devem rebater com políticas públicas bem concatenadas. Ou seja, políticas com objetivos, doutrina, compreendendo o respeito democrático a cidadania e aos direitos humanos, meios materiais, estrutura, recursos humanos e financeiros. Portanto, as Guardas Municipais necessitam estar sujeitas à fiscalização interna e externa. Para não tenderem ao arbítrio.

Haverá quem reafirme não competir á Guarda Municipal tal ou qual tipo de policiamento, que já seria da responsabilidade de uma polícia ou de outra. Os tipos de atuação policial cabem, sim, á Guarda Municipal enquanto coadjuvante, que por ocasião tem ampla capacidade de presença e mobilidade no território municipal. Mas um fator considerado, capaz de oferecer serviços relevantes, merecedor do apoio da comunidade.

Em verdade, a segurança pública está em fase de evolução no Brasil. Ou seja, a cidadania não se adapta com a falta de segurança e, quando pode, busca na esfera privada o que não lhe é garantido pelos governos. Daí a propagação da indústria da segurança, de outro lado, a área política está tomando iniciativas que promovem mudanças nos papéis policiais tradicionais.

Sabe-se que tramita no legislativo em Brasília um número expressivo de projetos que reconhecem o papel das Guardas Municipais. Falta concordância sobre isto, mas juristas de renome intercedem uma explicação constitucional favorável a função mais ativa das Guardas Municipais. Pois a expressão “destinadas à proteção de seus, dos municípios, bens, serviços e instalações”¹⁶, não entraria em conflito com as atribuições constitucionais da Polícia Militar e da Polícia Civil. A questão seria muito mais de consistência com estas polícias do que da exclusão da Guarda Municipal no âmbito da Segurança Pública, que é o título do capítulo no qual se inscreve o referido artigo.

¹⁶ Art. 144, § 8º da Constituição Federal.

De certo modo, nota-se que a insegurança atingiu tamanha importância que os prefeitos e prefeitas não têm mais como se esquivar do problema. Não é suficiente o fato de que sejam sensíveis, que procurem recursos, que discutam o problema.

3.4 GUARDA MUNICIPAL ATUANDO COMO POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Valendo-se dos preceitos de Álvaro Lazzarini:

(...) sobre a competência das guardas municipais o entendimento dos juristas pátrios é cristalino, não pairando dúvidas de que elas não podem ser consideradas polícia municipal e, portanto, não se destinam prioritariamente à proteção de pessoas¹⁷.

Do mesmo modo pondera José Afonso da Silva, esclarecendo que “os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública”¹⁸.

Toshio Mukai ratifica que: “Portanto, o município não pode ter guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar”¹⁹.

A equipe técnico-jurídico da Fundação Prefeito Faria de Lima, igualmente manifestou-se a respeito, sustentando que:

¹⁷ LAZZARINI, Álvaro. Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p.78.

¹⁸ Silva, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.p. 625.

Não se confundam, porém, as atribuições da guarda municipal com o serviço de segurança prestado pelo Estado através da Polícia Militar. Com efeito, a estas cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública²⁰.

Na referida obra a Fundação Prefeito Faria de Lima, especializada que é em direito municipal, ratificou seu posicionamento com relação a ilegalidade em destinar-se as guardas municipais ao policiamento da ordem pública, exarada em muitos pareceres.

A justiça paulista já deliberou com relação a questão, em acórdão publicado na RT 604/37, pronunciando que as guardas municipais, como servidores municipais não podem estar designados em atividade policial que, por força da legislação federal, é de particular confiabilidade da Polícia Militar.

No entanto se pairava qualquer suspeita a respeito da incompetência das guardas municipais em operar na preservação da ordem pública, foi ela resolvida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados que, por unanimidade, declarou que o Projeto de Lei 2.669-A/89 do Deputado Gerson Marcondes, não atende aos preceitos constitucionais que, propondo-se a regulamentar o art. 144, § 8º, da Carta, atribua atuação concorrente dos municípios, através das guardas municipais, para auxiliar na conservação da ordem pública.

¹⁹ MUKAI, Toshio. A Administração Pública na Nova Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 42.

²⁰ LAZZARINI, Álvaro. Segurança Pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. Polícia e Segurança, Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.policiaeseguranca.com.br/pogm.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2005.

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:

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

A atitude da Câmara seguiu a mesma linha de raciocínio, uma vez que na reunião da Comissão de Sistematização, que durante os trabalhos constituintes, definiu o Capítulo da Segurança Pública, o Deputado Ibsen Pinheiro foi claro ao esclarecer as atribuições das guardas municipais, dizendo:

Nosso sistema de segurança está definido exhaustivamente no texto que temos aprovado esta tarde. As guardas municipais têm outra função, de colaboração para a ordem dos serviços municipais... jamais poderão ser confundidas, eventualmente, num texto constitucional estadual como integrantes do sistema de segurança.²¹

Está claro que as guardas municipais ao operarem como polícia de ordem pública, o exercem ao arropio da Constituição e das leis, subordinando-se os mandantes e executores à responsabilidade penal, civil e administrativa. Como agentes públicos que são, incumbem às autoridades e às pessoas abrangidas pelos atos ilegais, providenciar a manifestação do Poder Judiciário, quer sobre a prática anormal da atividade policial, quer sobre os atos normativos municipais que eventualmente o esteja “amparando”,

²¹ PINHEIRO, Ibsen. Por trás da notícia. Saiba porque a guarda municipal não corre atrás de ninguém na rua, Porto Alegre. Disponível em: <http://www.polibiobraga.com.br/?PAG=portrasnoticia_detalhe.asp?ID=4966>. Acesso em: 15 maio. 2005.

distanciando-se o conflito e a superposição de atribuições públicas tão graves como estas, considera Álvaro Lazzarini.

3.5 ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS

As Guardas Municipais, diante das alterações no texto constitucional, passaram a adquirir o valor de uma instituição com a obrigação de promover a proteção de bens, serviços e instalações municipais segundo o contido no parágrafo 8º, art. 144, da Constituição Federal de 1988, que trata da Segurança Pública. Após a promulgação da Constituição Federal, as Constituições Estaduais referendaram a consideração normativa sobre as guardas municipais. Determinados Prefeitos tem criado Guardas Municipais fundamentadas na autonomia dos municípios, prevista no Art. 18 da Constituição Federal que preceitua: "art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

E, também na competência dos municípios, prevista no art. 30, inciso 1o, da Constituição Federal 1988, que apresenta-se da seguinte forma: "art. 30 - Compete aos municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local";

Uma passagem conveniente de se observar é a defesa da criação de Guardas Municipais ter ganho vários defensores, a partir de 1973, conforme descreve Sergio de Oliveira Coelho “por parte de influentes membros da Policia Civil, em vários Estados da Federação, onde o assunto é tratado em encontros nacionais de Delegados de Polícia”²².

As questões para a criação de guardas municipais retiradas destes encontros tiveram por base o modelo de polícia utilizado nos Estados Unidos e Inglaterra.

Nos Estados Unidos, os serviços Policiais, são efetivamente delegação dos municípios e dos condados, onde mesmo os chefes de polícia são cargos eletivos.

Já, na Inglaterra, as funções policiais, ainda que necessariamente municipais, suportam a supervisão e fiscalização do Governo Britânico, sendo os custos divididos entre o Tesouro Inglês e os municípios ou condados

Ainda sobre a questão, conforme Dante Martorano.

Durante a Assembléia Nacional Constituinte houve uma pressão do Movimento Municipalista Brasileiro, para ver aumentado o poder das Guardas Municipais, com o fim de executarem o policiamento ostensivo, pois, tal movimento, contava com nomes de expressão como os de Jânio Quadros, prefeito de São Paulo, apoiado pela Associação dos Delegados de Polícia e o governador Orestes Quércia, quando prefeito municipal de Campinas criou uma grande e bem estruturada Guarda Municipal.²³

Um caso importante a se ressaltar ocorreu no Rio Grande do Sul onde as Guardas Municipais estão desempenhando as funções previstas, tanto na

²² COELHO, Sergio de Oliveira. Op. cit., p.42.

Constituição Federal quanto na Estadual, sendo que duas delas, a de Novo Hamburgo e a de Pelotas tentaram praticar atividades exclusivas de polícia ostensiva, porém tiveram que retornar as suas atividades previstas na Constituição, por ordem judicial.

Conforme Clovis Beznos.

Pode-se afirmar que as Guardas Municipais não têm competência para realizar policiamento ostensivo, que é atribuição da Polícia Militar, prevista na Constituição Federal, art. 144, § 5º e o Decreto-Lei no 667/69, modificado pelo Decreto-Lei no 2010, de 12 de janeiro de 1983 em seu art. 3º, estabelece que as Polícias Militares instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna dos Estados, nos territórios e no Distrito Federal, competem executar o policiamento ostensivo fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.²⁴

Segundo Álvaro Lazzarini:

A segurança pública é um estado antidelitual e será exercida, na República Federativa do Brasil, pela própria Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, devendo ser lembradas, por assemelhação, as Guardas Municipais, porque integram na previsão do capítulo de Segurança Pública.²⁵

Aduz também, que é importante, em relação a tais órgãos, esclarecer, aos seus membros e a sociedade em geral, que a ordem cronológica apresentada no art. 144 da Constituição da República, em absoluto, não

²³ MARTORANO, Op.cit., p.72.

²⁴ BEZNOS Clóvis. Guardas Municipais na Constituição. São Paulo: Loyola, 1993. p. 41.

²⁵ LAZZARINI, Álvaro. Direito Administrativo da Ordem Pública. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998. p. 27.

sugeri um escalonamento hierárquico, que provocaria em supremacia de um sobre o outro ou, ao inverso, subordinação de um para com o precedente na referida previsão. Nem há de se sopesar que um deva coordenar as atividades do outro ou dos outros, o que na prática, implicaria em reconhecer supremacia do órgão coordenador sobre o coordenado.

Apesar de ser objeto de discussão futura neste trabalho importante ressaltar a diferença existente entre a Polícia Militar e as Guardas Municipais. Cabe a primeira manter a ordem pública interna, não atua contra um inimigo externo e sim contra o cidadão brasileiro que ferir a lei do país. Seu treinamento e equipamento se destina a atuar em conflitos sociais, tumultos, repressão à violência e à criminalidade, com o objetivo de retirar de circulação aqueles que representem risco para a sociedade. Já a segunda corporação, sabe-se que esta foi criada para atuar em ações de segurança urbana. Sua origem, por força de lobbies contrários a sua criação, visou inicialmente apenas aos bens, serviços e instalações municipais, motivo pelo qual muitas pessoas a classificam de guarda patrimonial.

3.6 PROJETOS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Atualmente, há vários Projetos de Emenda à Constituição - PECs - em tramitação no Congresso, alguns proporcionando maior independência ao trabalho das Guardas Municipais, porém, outros buscando restringir-lhes o

campo de atuação, e alguns até objetivando subordiná-las às Polícia Militar dos Estados. Dentre os muitos Projetos, anotam-se estes: PEC n° 00095/95, de autoria do deputado Fernando Zupo; PEC n° 00247/95, do deputado Alexandre Ceranto; PEC n° 00328/96, do deputado Jorge Anders; PEC n° 00343/96, também do deputado Jorge Anders; PEC n° 00392/96, do deputado Corauci Sobrinho; PEC n° 00421/96, do deputado José Pinotti; PEC n° 00512/97, do deputado Adhemar de Barros Filho; e a PEC n° 00514/97, da Presidência da República.

O parágrafo 8º, do artigo 144, da Lei Constituição Federal, ao abordar da constituição das Guardas Municipais, finaliza dizendo: conforme dispuser a lei, deste modo, lei a ser confeccionada, não podem os Prefeitos e Vereadores, eleitos pelo voto popular, receber projetos acabados, de cima para baixo, sem a contenda e o garantia das autoridades municipais, representando as coletividades locais com suas peculiaridades.

Portanto, permanecer atentos para impedir que, no caso do uso ou da atuação das Guardas Municipais, os Prefeitos fiquem submisso a ordens externas, perdendo parcela da autonomia do Município em matéria de tanto interesse dos munícipes, como é a segurança pública.

Nota-se que, na atual tentativa do governo federal através do Projeto de Emenda a Constituição n.º514/97, em extrair da constituição os órgãos policiais, retirando-os do texto da Constituição, o que, felizmente, não ocorreu, uma vez que trata-se de assunto técnico que necessita estudos sérios, a única modificação razoável era em relação às Guardas Municipais, menos no

que dizia respeito à dependência de lei estadual: Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei municipal podendo ainda exercer funções de segurança pública de competência dos Estados, na forma fixada em lei estadual.

Como pode-se observar, o próprio governo da União admitiu, em sua mensagem, que cessou, por defeitos técnicos às Guardas Municipais, o poder de praticar funções de segurança pública de competência dos Estados, ainda que subordinando-o a forma fixada em lei estadual.

No entanto, nem na Constituição Federal, tão pouco na Constituição do Estado, há impedimento ao Município de desempenhar, por meios próprios, segurança pública local, no interesse dos munícipes, até porque é a Segurança Pública obrigação do Estado, direito e responsabilidade de todos. Além do mais, o Brasil não é mais uma ditadura, como bem estabelece o artigo 1º da sua constituição: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito.

E toda interpretação que se realizar do texto constitucional, no Estado de Direito, deve ser no interesse da coletividade, e não no interesse desta ou daquela corporação. Por isso, cada pessoa política - União, Estado, Município, Distrito Federal - tem competências próprias, sem subordinação hierárquica entre si, pois, se tal acontecesse, poderia ocorrer intervenção de uma sobre a outra, fazendo letra morta da Constituição.

4 O PODER DE POLÍCIA ATRIBUÍDO A GUARDA MUNICIPAL

O presente capítulo terá por objetivo tratar sobre o poder de polícia atribuído a guarda municipal, trabalhando primeiramente sobre o conceito de poder de polícia e após analisando-se os seguintes pontos; o sentido da expressão Poder de Polícia, após discorrer-se-á sobre os atributos do Poder de Polícia, em seguida será objeto de estudo as características e Limitações existentes no Poder de Polícia. O próximo ponto tratará da Guarda Municipal na Constituição de 1988, na medida em que o assunto for desenvolvendo-se, a convivência da Guarda Municipal com a promulgação da Carta Magna de 1988 passará a ser tema de análise e finalizando o presente capítulo com estudo detalhado sobre a Vinculação e Controle.

4.1 CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA

Sabe-se que é no interesse social que o poder de polícia encontra seu pretexto e seu embasamento na superioridade geral que exerce o Estado sobre todas as pessoas, é conforme preleciona Hely Lopes Meirelles, "a

faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado."²⁶

Há quem critica a expressão poder de polícia como é o caso de Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual entende que a mesma "Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos."²⁷

Os ensinamentos de Maria Silvia Zanella di Pietro, são os que melhor expressam a idéia de poder de polícia "o poder de polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais."²⁸

O próprio Código Tributário Nacional define o poder de polícia, em seu art. 78, de forma clara e objetiva, de modo a sanar quaisquer dúvidas que venham a surgir conforme o assunto vai se desenvolvendo.

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 a 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 tranqüilidade 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

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 31.ed. São Paulo: Malheiros. 2.005. p.115.

²⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 10. ed. Malheiros. 1998. p. 45.

²⁸DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. Direito Administrativo. 7 ed. São Paulo : Atlas, 1996. p. 72.

atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.²⁹

4.1.1 Sentido da Expressão Poder de Polícia

Ressalta Celso A. B. de Mello que “a expressão poder de polícia é equívoca, por englobar, sob um único nome, coisas bem distintas e submetidas a regimes inconciliáveis, quais sejam as leis e os atos administrativos: aquelas, de caráter superior; estas, de caráter subalterno”³⁰.

O autor anteriormente mencionado manifesta que, entretanto:

A expressão, tomada neste sentido amplo, abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo." Prossegue: "A expressão 'poder de polícia' pode ser tomada em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (...), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais", mencionando que essa acepção mais restrita corresponde à noção de polícia administrativa. ³¹

O autor citado logo acima, classifica o poder de polícia um poder fundamentalmente negativo, pois sua "função cingir-se-ia a evitar um mal,

²⁹ BRASIL. Lei 5172, de 25 de out. de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial, Brasília, p. 12452, 25 de out. de 1966.

³⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Op.cit., p.514.

³¹ Ibidem.

proveniente da ação dos particulares"³², e nessa linha ostenta o seu principal sentido: objetiva, primordialmente, a vedação de um comportamento.

Além disso, referente ao presente tópico, cabe aludir que o poder de polícia não é essencialmente discricionário, uma vez se expressando através de atos no exercício de competência discricionária, ora através de atos vinculados.

4.1.2 Atributos do Poder de Polícia

Dispensável, em presença dos ensinamentos de Hely, elaborar comentários alusivos aos atributos do poder de polícia, quais sejam a discricionariedade – aqui o autor adverte, como já o fez, que o “poder de polícia também poderá ser vinculado, quando a Lei assim o desejar –, a auto-executoriedade e a coercibilidade”³³

Celso A. B. de Mello, apontando as descrições características do poder de polícia, fazer referência a sua origem, ou seja, o poder de polícia deve derivar privativamente de autoridade pública, devendo ser aplicada coercitivamente pela Administração e compreender genericamente as atividades e propriedades.

Entende-se, por essas situações, que o poder de polícia, ao menos de acordo com a teoria, tem um papel primordialmente preventivo e fiscalizador –

³² Idem. p. 516.

³³ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 120.

também o é repressiva – na exceção, restrição e sujeição da atividade dos administrados, colocando a eles, coercitivamente, um dever de abstenção, buscando conformar o seu comportamento ao interesse social fundamental.

4.1.3 Características

A doutrina tem apontado três características do poder de polícia sendo elas: discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade.

Com relação à discricionariedade, o problema apontado é que afirma que o poder de polícia é discricionário e não é exato, já que a lei, por vezes, apresenta lacunas que possibilitam a livre interpretação/apreciação sobre alguns elementos, o que é admissível, tendo em vista que, segundo a regra de hermenêutica, o legislador é impossibilitado de pré-conhecer todas as circunstância de aplicação da lei. Sendo assim, a Administração Pública tem de decidir o acontecimento e o meio de agir, bem como a possível sanção diante do dispositivo legal. Aqui, então, o poder de polícia será discricionário.

Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta que:

Em rigor, no Estado Democrático de Direito, inexistente um poder, propriamente dito, que seja discricionário fruível da Administração Pública. Há, isto sim, atos em que a Administração Pública pode

manifestar competência discricionária e atos a respeito dos quais a atuação administrativa é totalmente vinculada. 34

Poder discricionário compreendendo toda uma classe ou ramo de atuação administrativa é algo que não tem sustentação.

O que se propôs a informar é que, em certos momentos, ante certos requisitos, a lei estatui que a Administração seguirá uma solução estabelecida previamente, sem quaisquer possibilidades de escolhas. Nesta circunstância, então, o poder de polícia será vinculado. O exemplo típico é a licença. A lei exige alvará de licença (ou autorização) para o funcionamento de certas atividades ou atos sujeitos ao poder de polícia do Estado.

No episódio da licença, o ato de polícia é vinculado, uma vez que os requisitos pelos quais a Administração conferirá obrigatoriamente o alvará decorrem da própria lei. Por exemplo, a licença para construção civil na zona urbana. Mas além disso a licença é um ato discricionário ao passo que a mesma lei permite que a Administração aprecie o caso concreto e resolva sobre a concessão ou não da autorização, levando-se em consideração o interesse público. Como exemplo, a autorização para o porte de armas de fogo.

Pode-se concluir que o poder de polícia, na maioria dos casos, é discricionário, entretanto, pode ser também vinculado.

Com relação à auto-executoriedade, entende-se que a Administração pode, por si, sem direcionar-se ao Judiciário, colocar em prática as suas

³⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Op.cit., p.723.

decisões. É a hipótese, por exemplo, da paralisação de uma passeata, quando há perturbação da tranquilidade pública.

Existem alguns autores que realizam a divisão dessa característica noutras duas: exigibilidade e executoriedade. A primeira surgiu do fato de a Administração poder assumir decisões executórias, que, por sua vez independem da vontade/concordância do particular. A Administração valer-se, então, de meios indiretos para a coação; por exemplo, a multa resultante de infrações no trânsito. Por sua vez, a segunda representa que, uma vez adotada a decisão executória, a Administração pode francamente promover a execução forçada, inclusive valendo-se da força pública. Aqui, o ministrado está compelido materialmente à Administração, que usa meios diretos à coação; por exemplo, a dissolução de uma reunião.

Contudo, acontece que a auto-executoriedade nem sempre está presente em todos os atos de polícia, tendo em vista que as hipóteses de sua incidência são as seguintes:

- autorização expressa em lei;
- a medida administrativa faz-se urgente e necessária, a fim de que o interesse público não seja comprometido;
- inexistência de outra medida cabível pela qual a Administração atenda aos interesses da coletividade.

Essas são as hipóteses que possibilitam a auto-executoriedade do ato de polícia sem a mediação do Judiciário.

Sopesando a sub-divisão apresentada acima, pode-se considerar que a executoriedade não está contida em todas as medidas de polícia, ao oposto da exigibilidade.

A terceira característica assinalada é a coercibilidade, que é tida como um pressuposto da auto-executoriedade. O poder coercitivo do ato de polícia é que o faz ser auto-executório. As medidas administrativas impõem-se coativamente.

Existe também, para certos autores, a característica de ser o poder de polícia um exercício negativo, significando que confere sempre ao particular uma abstenção, uma obrigação de “não fazer”. Mesmo que se ordene uma ação do particular (como exibição da planta de uma construção civil; exame de habilitação para ser motorista de veículo automotor etc) o fim é sempre uma abstenção: impedir um dano decorrente do exercício do direito individual.

Comenta Maria Sylvia, citando Celso Antônio, que “o poder público não quer estes atos. Quer, sim, evitar que as atividades ou situações pretendidas pelos particulares sejam efetuadas de maneira perigosa ou nociva, o que ocorreria se realizadas fora destas condições”³⁵.

Resta esclarecer que o poder de polícia, enquanto atividade negativa, diferencia-se do serviço público, que é uma atividade positiva. Aliás, esta é a diferença entre um e outro. No serviço público, a Administração Pública, por meio de uma atividade material, beneficia a coletividade, como na distribuição de energia elétrica. Por outro lado, no ato de polícia, a Administração restringi a conduta individual, evitando a prática de certos atos pelos administrados, se contrariarem o interesse público.

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001. p.114.

4.1.4 Limitações

Mesmo que o ato de polícia seja discricionário, a lei impõe alguns limites quanto à competência, à forma, aos fins ou ao objeto.

Quanto à competência e à forma, ou procedimento, como preferem alguns, a lei há de ser observada.

Quanto aos fins, o interesse público deve ser o alvo do poder de polícia. Conforme discorremos anteriormente, o fundamento do poder de polícia é a predominância do interesse público sobre o particular, representando o que uma autoridade não pode, sob pena de desvio de poder, ter interesses escusos e beneficiar-se em detrimento do interesse público.

Quanto ao objeto, ou meio de ação, como preferido por alguns, a lei também limita a autoridade administrativa, ainda que esta tenha um leque de opções. Aqui, observar-se-á o princípio da proporcionalidade dos meios aos fins, significando que o poder de polícia há de alcançar tão-somente o necessário para que o interesse público seja satisfeito; buscar-se-á o bem-estar social através bom exercício dos direitos individuais.

O que se pretende, vale frisar, não é extinguir os direitos individuais com as medidas administrativas referentes ao poder de polícia, dada a nova ordem jurídica vigente (é sempre bom lembrar: Estado Democrático de

Direito), pelo que aplicar-se-ão os princípios da necessidade (o ato de polícia é a medida necessária a impedir uma ameaça ou perturbação do interesse público?), proporcionalidade (há uma justa proporção entre o limite do direito individual e o dano a ser evitado?), eficácia (a medida é adequada para impedir o dano?) e, finalmente, razoabilidade (o ato de polícia in casu é razoável?).

4.2 GUARDA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

As exaustivas reuniões da Constituinte Federal, no que tange á Segurança Pública em especial, não proporcionaram um resultado correspondente ás necessidades do povo brasileiro.

É lamentável que apesar dos estudos demonstrarem que a segurança era um dos motivos de maior apreensão do cidadão, sendo ultrapassada apenas pelo aspecto de alimentação, entende-se que o acentuado tema não obteve o atenção merecida.

É certo que pouco se modificou quanto ás atividades de polícia, aparentando-se que o interesse corporativista prevaleceu, deixando-se de lado as vontades populares.

Dentre os interesses densamente protegidos por grupos lobistas encontravam-se a vontade de que as guardas municipais não mantivessem

vínculos com as Polícias Estaduais e passassem a atuar como órgãos encarregados da segurança pública, com poder de polícia.

Diante do enfoque, a associação de Guardas Municipais de São Paulo, a qual era presidida pelo Vereador Jades Martins de Mello, afrontou com veemência por esta proposta, argumentando que tanto a segurança, como a educação e a saúde, deveriam ser de competência dos municípios.

A argumentação desse vereador conseguiu sensibilizar uma quantia considerável de constituintes, chegando em determinados momentos dos trabalhos, a ser acatada. Todavia, seu escopo acabou sendo fulminado em consequência de um grande número de emendas.

Como se não bastasse isso, a aludida Associação, aliado à Frente Municipalista, conseguiu uma vitória parcial, vindo a guarda a ser citada no Capítulo III, que trata da Segurança Pública: “[...] Artigo 144 – [...]. Parágrafo 8º - os municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Portanto, as Guardas Municipais não alcançaram o status de órgãos de segurança pública, mas puderam observar que suas utilidades foram reconhecidas. Tiveram peso nesta decisão, desfavorável, de certo modo, aos interesses da Associação das Guardas Municipais de São Paulo e da Frente Municipalista, os pontos de superposição de atribuições com relação à Força Pública, a falta de preparo das guardas para o combate da criminalidade e, além disso, a dispersão significativa de recursos que seriam desviados para

uma atividade, já a cargo de uma Instituição tradicional, em detrimento de outros setores mais carentes do município, como saúde, educação e outros.

É importante deixar claro que a guarda municipal não foi inscrita na Constituição Federal, como membro de segurança pública ou de outra natureza qualquer. A Constituição Federal apenas concedeu a faculdade do município criar um serviço que poderia auferir outra designação, com imputação específica de proteger os seus bens, serviços e instalações.

Também, segundo o professor Eliezer Rizzo de Oliveira:

A Guarda Municipal de Campinas poderá ser um eficiente laboratório de política pública de segurança. Os guardas passam por treinamento específico, possui amplas instalações e são constantemente reciclados.³⁶

Importante ressaltar que a Guarda Municipal apresenta grande característica da identidade com a cidade. Esta é a sua referência, não existindo outra. Observa-se que um guarda não é designado para outra cidade. A prefeitura tem a faculdade de suprir necessidades (habitacionais, por exemplo, de estudos também) de seus guardas como as demais polícias não têm condições de fazer. Deste modo, será factível cobrar mais deste órgão que é policial, pois é da sua natureza e da sua finalidade. Por exemplo, exigir um comportamento exemplar.

Diante do que foi mencionado, é de grande importante advertir que se almejam desempenhar funções mais amplas, e associar as armas às suas

³⁶ OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. A Guarda Municipal e a Segurança Pública. **Correio Popular**, Campinas, 17 out. 2001. p. 3.

fardas, é de extrema importância que cumpram suas atividades da forma mais coerente e sensata possível a disciplina que é própria dos corpos públicos de segurança.

Se for outro o entendimento, a Guarda Municipal estará concorrendo contra a segurança pública, colaborando assim para aumentar a sensação de insegurança que vive a sociedade.

4.3 DA RELAÇÃO EXISTENTE ENTRE GUARDA MUNICIPAL E A POLICIA MILITAR.

A Constituição Federal de 1988, de forma especial no capítulo referente aos Direitos e Garantias Fundamentais, não atendeu por completo aos anseios do legislador, deixando muito a desejar quanto à área da Segurança Pública, na qual, inovação atinente foi a inserção da faculdade das prefeituras poderem criar Guardas Municipais objetivando à proteção de bens, instalações e serviços de Municípios, conforme dispuser a lei.

A carência de legislação específica que demarque área de abrangência e regule o funcionamento das Guardas Municipais, poderá implicar em conflitos e transtornos nos Estados, derivado das inevitáveis incursões do novo órgão em áreas de funções que são privativas à polícia ostensiva, como já vem acontecendo em algumas cidades paulistas.

Notadamente, no Estado do Paraná, a coexistência da Polícia Militar com as Guarda Municipal ainda, não tem revelado situações que transformassem em conflitos ou transtornos que não fossem solucionados rapidamente. Logicamente, que isso não dá a entender que em tempo futuro possa acontecer, principalmente se levar em conta que as implantações de Guardas Municipais no Estado são poucas recentes.

Uma análise apurada nesta importante e atual questão é necessária para que exista uma coexistência harmônica entre a Polícia Militar e a Guarda Municipal e para que o novo órgão venha a cumprir, de fato, seu objetivo.

A apreensão da Polícia Militar com a relação de seu efetivo na vida dos municípios e o fato da Corporação ter descoberto, na maioria das vezes, acolhida e suporte por parte da administração pública local, abarcar, automaticamente, uma coexistência de relacionamento entre órgão estadual e órgão municipal, tendo entre eles o cidadão, a quem ambos servem. Esta relação tende a se tornar mais complexa e mais profunda, tendo em vista recente tendência da valorização do município.

4.4 DA VINCULAÇÃO E CONTROLE RELATIVOS À GUARDA MUNICIPAL

Existe uma paridade entre Polícia Militar e Guarda Municipal, cuja descrição comum é a ostensividade, ainda que esta não seja polícia de ordem pública, mas suas tarefas na proteção de bens, instalações e serviços do

município, insere-se no campo da segurança ostensiva, sem, contudo, formarem forças legais, pois não se fundamentam em Lei Federal.

Todavia, há uma espécie de liame entre Guarda Municipal e Polícia Militar.

Neste sentido, Clóvis Beznos, assevera:

Emerge claramente a necessária vinculação da guarda municipal e Polícia do Estado, no que tange à atividade de colaboração na segurança pública, e isso não só pelo fato da competência exclusiva das Polícias Militares Estaduais, quanto à manutenção da ordem pública.³⁷

A vinculação referida logo acima, não expressa controle no sentido de autoridade ou direção das Guardas Municipais, mas na acepção de colaboração e até de coordenação no sentido das atividades daquelas organizações.

É, portanto, aconselhável à vinculação entre as Polícias Militares e as Guardas Municipais, através de convênio entre o Estado e o Município que possibilitem o treinamento e a orientação das guardas no exercício de suas funções.

O mencionado convênio não pode repassar funções da Polícia Militar para a guarda municipal, tanto pela disposição constitucional quanto pela Legislação específica onde afirma que a atribuição não pode ser objeto de transferência, não podendo ser delegada ou objeto de acordo ou convênio e estabelece (Decreto-Lei nº 88.777), que as Polícias Militares velarão e

³⁷ BEZNOS, Clóvis. Guardas Municipais na Constituição. ed. São Paulo: Loyola, 1990. p. 178.

providenciarão para que, entre outros, guardas municipais exerçam seus trabalhos, atendidas as imposição deste artigo, (artigo 45, parágrafo 1º).

Se deste modo ajustar á Administração das Unidades Federativas e dos respectivos municípios, as Policias Militares poderão contribuir no preparo dos integrantes da guarda municipal e coordenar as atividades do policiamento ostensivo com as atividades daquela organização.

Álvaro Lazzarini aduz que:

A aproximação e conseqüente colaboração entre esses órgãos, nesses termos, é salutar, pois, facilita a harmonização das funções, impedindo a legal superposição de atividades e a nociva dispersão dos recursos públicos³⁸.

O Ministério do Exército, por meio da Inspetoria Geral das Policias Militares (IGPM), prontamente em 1984, em Ofício Circular ás Policias Militares, revelou a apreensão com o controle e o relacionamento entre as Policias Militares e as Guardas Municipais, os serviços de vigilâncias, e a intensificação de atividades, irregulares desenvolvidas por esses órgãos.

No referido documento, recomendou que o legislador Federal, diante do contido no artigo 45 e seus parágrafos 1º e 2º do Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, atribuiu ás Policias Militares a competência legal para evitar que organizações de segurança operem ou participem no policiamento ostensivo, observando a intransferibilidade das funções que, com exclusividade, foram cometidas ás corporações policiais militares.

³⁸ LAZZARINI, Álvaro. Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p.68

A autoridade da IGPM ressaltou ainda, no documento, que a ação de coordenar, há de ser interpretada como ação de harmonizar atribuições e conjugar esforços, não apresentando, em si, qualquer idéia de supervisão ou direção sobre as entidades a que se refere.

De modo a garantir um relacionamento amigável, bem como impedir que as Guardas Municipais e a Polícia Militar venham a desenvolver atividades concorrentes tem-se então através do Centro de Supervisão de vigilância e Guardas (CSVG), a supervisão e controle das atividades exercidas por esse órgão, garantindo um relacionamento amigável.

Sobre o tema, a Polícia Militar do Paraná tem-se omitido. Deste modo, as entidades de vigilância e guardas municipais têm se aproximado da Polícia Civil, a qual detém um órgão de registro dessas empresas, fazendo o papel que por lei é atribuição da Polícia Militar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo favoreceu a melhor compreensão da possibilidade da Guarda Municipal atuar como polícia proporcionando assim uma alternativa de segurança pública.

Favoreceu também o entendimento sobre todos os tópicos estudados e a aplicabilidade dentro do direito brasileiro como uma espécie de tratado estabelecido entre as diversas classes sociais existentes dentro de um contexto nacional em especial a Curitiba.

Na parte histórico pode-se analisar tudo o que ocorreu desde o período Brasil – Colônia aos dias atuais, como que o assunto era abordado em seu diversos ângulos, as formas e maneiras com que o mesmo era tratado.

Como não se pode deixar de concluir com o presente trabalho, observa-se que atualmente o Brasil o desmazelo das autoridades perante a segurança pública, cresce mesmo com todo o esforço realizado pelos verdadeiros operadores do direito. O a falta da segurança pública nada mais é do que fruto das lacunas deixadas pelo atual ordenamento jurídico culminando em promulgações de leis desatualizadas das quais não atendem as necessidades da sociedade.

O ponto positivo de toda essa discórdia é a mobilização dos municípios a fim de criar mecanismos de defesa e proteção dos cidadãos assim como das instalações do patrimônio público, ao fazer valer o contido no § 8º da Constituição Federal, ao atribuir as Guardas Municipais um posto junto aos demais órgãos direcionados a segurança pública como meio de diminuir e se possível banir os incidentes contrários aos anseios da sociedade.

O assunto acima foi abordado para melhor entendimento e compreensão do art. 144 § 8º da Constituição Federal, a seguir descrito:

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:

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

Conforme se observa do artigo acima mencionado, a segurança pública é um dever de um ente só no caso o Estado como figura principal na busca da segurança pública, contudo este necessita do apoio e colaboração de todos para assim atingir a sua finalidade, ou seja, o bem comum, desse modo com a finalidade de conceder aos municípios a autonomia de constituir guardas municipais lembrando-se que devido ao extensão do território nacional e as mais diversas regiões e portanto de difícil controle por parte de um órgão responsável, os municípios ganham esse atributo de modo a elaborar leis que vão de conformidade com seus anseios e necessidades.

O que se observa neste artigo da constituição são um dos poucos dispositivos nela contidos que caem perfeitamente de modo a buscar uma finalidade específica no caso a segurança pública, ao ponto de não impor ou não atribuir a responsabilidade ao um ente público no caso o Estado mas sim a totalidade dos municípios que a ele se integram, além de ficar ressaltada uma das autonomias do municípios atribuídas aos entes federativos.

Dentre os objetivos que se buscou com o presente estudo foi à relevância do mesmo no mundo jurídico, o que de uma certa forma é bastante amplo, com muitas jurisprudências e doutrinas a respeito.

Nos objetivos específicos foi contextualizado a origem da Guarda Municipal, até os dias atuais com novas leis, conceituando-a compreendendo o sentido da expressão poder de polícia, realizando um paralelo entre a Polícia Militar e a Guarda Municipal estabelecendo suas diferenças, além do mais verificando as dificuldades encontradas diante das lacunas deixadas pelo direito no que diz respeito as atribuições concedidas a Guarda Municipal.

E a hipótese que inicialmente se tinha traçado para realizar dentro do presente estudo, de uma certa forma foi atingida, contudo ainda esta longe de se concluir por completo o assunto.

E para finalizar foi abordado a vinculação e o controle direcionados a Guarda Municipal de modo a estabelecer uma relação amigável com os demais órgãos responsáveis na segurança pública de modo a impedir que exista atividades concorrentes no exercício de suas respectivas funções.

Longe de esgotar a matéria, cumpriu-se o objetivo e a meta traçada para este trabalho, o que irá se buscar e aprofundar mais adiante virá a ser estudado em especializações.

REFERÊNCIAS

Almeida, Klinger S. O Alferes. Minas Gerais: Polícia Militar. Atlas. 1985.

Beznos. Clóvis. Guardas Municipais na Constituição. São Paulo: Loyola, 1993

Brasil. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

Brungera, Néri Vitorino et al. Guarda Municipal – Órgão Auxiliar de Segurança Pública Estadual. Porto Alegre: CAO, 1995.

Coelho, Sergio de Oliveira. As Guardas Municipais, Aspectos legais e sua Repercussão no Contexto da Segurança Pública. Porto Alegre: CAO, 1983.

Lima Junior, Augusto de. O Alferes, Minas Gerais, Polícia Militar, 1985.

Mafalda, José Luis da Silva et al. Guardas Municipais – Tendências e Perspectivas no Contexto da Segurança Pública no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: CSPM, 1996.

Martorano, Dante. Direito Municipal. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

Mello, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 10. ed. Malheiros. 1998.

Moraes, Benedito A. A. de. A Guarda Municipal e a Segurança Pública. Piracicaba: 1995.

Mukai, Toshio. A Administração Pública na Nova Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989.

Silva, De Plácido e. O Alferes. Minas Gerais: Polícia Militar, 1985.

Silva, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

Lazzarini, Álvaro. Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

_____. Segurança Pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. Polícia e Segurança, Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.policiaeseguranca.com.br/pogm.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2005.