

Cap QOPM WELYNGTON ALVES DA ROSA

**DIAGNÓSTICO DO AMPARO LEGAL PARA A ATUAÇÃO DA GUARDA
MUNICIPAL EM FOZ DO IGUAÇU-PR**

Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Planejamento e Controle em Segurança Pública.

Orientador metodológico:

Prof. Márcio Sérgio B. S. de Oliveira

Orientador de conteúdo:

Cap QOPM Altivir Cieslak

**CURITIBA
2004**

DEDICATÓRIA

À minha amada esposa Elisabete pela compreensão, carinho e apoio durante o curso, desdobrando-se no cuidado de nossos filhos em minha ausência;

Aos meus queridos filhos Murilo e Eduardo, razões de minha existência;

Ao meu pai, Capitão Rosinha (in memoriam), por ter sido o exemplo em que pautei minha vida;

À minha mãe e irmãos, que me fortaleceram nos momentos mais difíceis e estiveram sempre ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

A Deus que por sua infinita bondade me honrou com a oportunidade deste curso.

Ao Comandante da Academia Policial Militar do Guatupê Cel QOPM Daniel Alves de Carvalho, pelo apoio e pela dedicação com que sempre nos atendeu, contribuindo para o enriquecimento e valorização de nosso curso.

Ao Prof Márcio de Oliveira pela paciência e dedicação com que nos conduziu a fim de vencer este desafio fascinante.

Aos colegas de turma pelos momentos passados juntos, com os quais estivemos aprendendo e renovando nossos conhecimentos, caminhando em busca de um futuro melhor para nossa Corporação.

Ao Cap Altvir Cieslak , meu orientador de conteúdo , pelo crédito e apoio desprendido para que pudesse realizar este trabalho

**Precisa-se de pessoas que criem em
torno de si um ambiente de
entusiasmo. De liberdade, de
responsabilidade ,de determinação.
De respeito e amizade.
Precisa-se de seres racionais
Que saibam semear a fé.**

(Autor Desconhecido)

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS	viii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	ix
RESUMO	x
1 INTRODUÇÃO	01
2 LEGISLAÇÃO.....	04
2.1 ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS.....	08
2.2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL.....	11
3 A GUARDA MUNICIPAL E A SEGURANÇA PÚBLICA.....	18
3.1 A POLÍCIA SE ORIGINA DA CIDADE.....	18
3.2 EXTINÇÃO DAS GUARDAS CIVIS DO BRASIL.....	19
3.3 GUARDA MUNICIPAL.....	20
3.4 DESCONHECIMENTO.....	21
3.5 SEGURANÇA PÚBLICA.....	22
3.6 SENTIDO PRÓPRIO DE POLÍCIA.....	23
3.7 A POLICIA MUNICIPAL.....	24
3.8 DUAS SUGESTÕES.....	26
4 A GUARDA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU.....	27
5 PERCEPÇÕES DA POLÍCIA MILITAR DIANTE DA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL EM FOZ DO IGUAÇU..	28
5.1 ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS.....	28
6 PERCEPÇÕES DA GUARDA MUNICIPAL DIANTE DA PRÓPRIA ATUAÇÃO EM FOZ DO IGUAÇU.....	33
6.1 ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS.....	33
7 ANÁLISE COMPARATIVA DAS PERCEPÇÕES DA POLÍCIA MILITAR E DA GUARDA MUNICIPAL QUANTO À ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU	37
8 CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS.....	40
ANEXOS.....	42

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - A GUARDA MUNICIPAL É MAIS UMA FORÇA VOLTADA À SEGURANÇA PÚBLICA.....	28
GRÁFICO 2 - ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DIANTE DOS PRECEITOS LEGAIS.....	29
GRÁFICO 3 - SITUAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL.....	29
GRÁFICO 4 - RECEBERAM AUXÍLIO DA GM EM ATENDIMENTO À OCORRÊNCIA.....	30
GRÁFICO 5 - O SERVIÇO PRESTADO PELA GM E A PREVENÇÃO DE ILÍCITOS.....	30
GRÁFICO 6 - RELACIONAMENTO DA PM COM A GM EM FOZ DO IGUAÇU.....	31
GRÁFICO 7 - A GUARDA MUNICIPAL E O PODER DE POLÍCIA.....	31
GRÁFICO 8 - O PORTE DE ARMA POR PARTE DOS GUARDAS MUNICIPAIS EM SERVIÇO.....	32
GRÁFICO 9 - IMPORTANCIA DA GM DE FOZ PARA A SEGURANÇA PÚBLICA.....	33
GRÁFICO 10 - ENTROSAMENTO DA GM COM A PM EM FOZ DO IGUAÇU.....	34
GRÁFICO 11 - APOIO A POLICIAIS MILITARES EM ATENDIMENTO DE OCORRÊNCIA.....	34
GRÁFICO 12 - PRESTEZA NO APOIO DA PM.....	35
GRÁFICO 13 - ENTENDIMENTO, PELA POPULAÇÃO, DO QUE COMPETE À GM E O QUE COMPETE À PM.....	35
GRÁFICO 14 - PREPARO DA GUARDA MUNICIPAL PARA REALIZAR O POLICIAMENTO OSTENSIVO.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art	Artigo
AVM	Associação da Vila Militar
BPM	Batalhão da Polícia Militar
Cap	Capitão
Cel	Coronel
Dr.	Doutor
ED	Editora
GM	Guarda Municipal
GMC	Guarda Municipal de Campina Grande
nº	Número
p	Página
PM	Polícia Militar
PM RR	Policial-Militar da Reserva Remunerada
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMPR	Polícia Militar do Paraná
PPMM	Polícias Militares
PR	Paraná
Prof	Professor
QOPM	Quadro de Oficiais da Polícia Militar
STF	Supremo Tribunal Federal
UFPR	Universidade Federal do Paraná
USP	Universidade Federal de São Paulo
V. Ex. ^a .	Vossa Excelência

RESUMO

O presente trabalho foi desenvolvido no intuito de diagnosticar o amparo legal para a atuação da Guarda Municipal em Foz do Iguaçu-PR, haja vista a ostensividade com que aquela instituição vem se apresentando, realizando diversas operações típicas de polícia, inclusive com policiamento ostensivo. Procuramos, no desenvolvimento do trabalho, caracterizar a percepção da Polícia Militar, ou de seus componentes, perante a atuação da Guarda Municipal, bem como procuramos configurar a percepção da própria Guarda Municipal diante de sua atuação, bem como seu relacionamento com a Polícia Militar. Para este conteúdo, foi realizada pesquisa de campo, através da aplicação de questionário a integrantes da Guarda Municipal, bem como a integrantes da Polícia Militar. As respostas aos questionários foram bastante coerentes, pois ficou evidenciado que ambas instituições acham que a Guarda Municipal de Foz tem contribuído sobremaneira para a prevenção de ilícitos criminais, porém os próprios Guardas Municipais não se acham suficientemente preparados para realizar policiamento, assim como os policiais-militares dizem haver uma "usurpação" de competência por parte da Guarda Municipal. Baseado em farta fundamentação teórica, bem como dispositivos legais, chegamos à conclusão que a Guarda Municipal tem dedicado à população mais sensação de segurança, pois tem agido como polícia preventiva, através de ações e operações, porém de forma ilegítima, haja vista não estar amparada legalmente para agir deste modo. Porém nada obsta que a Guarda Municipal mantenha-se em suas missões previstas, e subsidiariamente apóie a Polícia Militar em suas atividades de policiamento, pois a esta cabe o poder de polícia.

PALAVRAS-CHAVE: Guarda Municipal; Poder de Polícia, Policiamento Ostensivo

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo, que tem por tema o "Diagnóstico do amparo legal para a atuação da Guarda Municipal em Foz do Iguaçu-PR", reveste-se de suma importância para a Polícia Militar do Paraná, pois busca identificar a percepção da Polícia Militar (14º BPM) e da Guarda Municipal (GM) de Foz do Iguaçu-PR, em face da municipalização do policiamento ostensivo, tendo em vista o aumento da ostensividade dos serviços realizados por esta organização.

Esse estudo será de extrema relevância para o administrador policial, pelo seu ineditismo, pois nunca antes fora motivo de preocupação por parte de pesquisadores científicos, no tocante à verificação se a Guarda Municipal tem ou não o poder de polícia para agir de forma tão ostensiva como vem agindo, muitas vezes executando serviços tipicamente policiais, prendendo, autuando, realizando blitz de trânsito e encaminhando presos e detidos para as autoridades policiais.

Acreditando que o estado de preocupação é decorrente, sobremaneira, da evolução e crescimento das Guardas Municipais no Paraná e, especialmente, no município de Foz do Iguaçu, pretende-se descobrir, através de métodos científicos, qual a percepção da Polícia Militar diante da atuação da Guarda Municipal e qual a percepção da Guarda, em face de sua atuação, ambas no Policiamento Ostensivo daquele município.

Após essa longa e árdua busca, certamente ocorrerão sugestões a respeito das ações que venham a melhorar a operacionalidade da Polícia Militar, bem como da Guarda Municipal, dando uma resposta à sociedade civil, que clama cada vez mais por segurança, independente de que instituição venha.

O presente trabalho será focado no fato de que a Guarda Municipal de Foz do Iguaçu, bem como de outros municípios, tem aumentado seu grau de operacionalidade, sustentado na corrente de municipalização do policiamento ostensivo, porém sendo constantemente questionada quanto à legalidade de suas ações..

O presente trabalho tem suporte nas obras de autores como Álvaro LAZZARINI, que fala sobre o assunto em sua obra "Direito Administrativo da Ordem Pública"; Sérgio Oliveira COELHO, que destaca em sua monografia, as Guardas Municipais, seus aspectos legais e sua repercussão no contexto da segurança pública; Oscar Francisco de SALES JÚNIOR, que aborda as Guardas Municipais no contexto da Segurança Pública Contemporânea, entre outros, que analisam a temática da Segurança Pública e as Guardas Municipais.

Este trabalho tem por objetivo geral diagnosticar o amparo legal para a forma de atuação da Guarda Municipal de Foz do Iguaçu, estabelecendo a percepção da Polícia Militar frente ao poder de polícia conferido, "in thesi", para a Guarda Municipal.

Observaremos, como objetivos específicos, citar e interpretar as legislações pertinentes ao tema, relatar e analisar o "modus operandi" da Guarda Municipal de Foz do Iguaçu, identificar a percepção da Polícia Militar, diante da atuação da Guarda Municipal, no policiamento ostensivo, em Foz do Iguaçu, identificar a percepção da Guarda Municipal, sua atuação no policiamento ostensivo, em Foz do Iguaçu, comparar as percepções da Polícia Militar e da Guarda Municipal de Foz do Iguaçu, identificando semelhanças e diferenças e sugerir ações visando uma melhoria na prestação de serviços da Polícia Militar e da Guarda Municipal, norteado pelo diagnóstico apurado através da análise científica do problema apresentado.

Serão adotadas diversas ações de cunho metodológico para que sejam alcançados os objetivos propostos neste trabalho.

Devido à dificuldade de aplicar o questionário em 100% do efetivo, e por considerar uma quantia satisfatória para uma pesquisa por amostragem, o universo pesquisado será composto por 40 policiais-militares pertencentes ao 14º BPM, sediado em Foz do Iguaçu, bem como por 40 guardas municipais de Foz do Iguaçu, a fim de que se possa tabular suas percepções a respeito da atuação da Guarda Municipal local, pois através deste estudo, poderão ser estabelecidas ações para outros locais que apresentem o mesmo problema.

O segundo capítulo trata da Legislação, a começar pela Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre os municípios no seu artigo 29 a 31, proporcionando mais autonomia municipalista. Ainda neste capítulo são abordadas as atribuições das Guardas Municipais, que são, em linhas gerais, proteção de bens, serviços e instalações municipais. Em outro subitem deste segundo capítulo, tratou-se das Guardas Municipais no Brasil, onde vimos que não há, no Brasil, tradição do município atuar, de forma efetiva, em atividade de Segurança Pública.

O terceiro capítulo versa a respeito da Guarda Municipal e a Segurança Pública, abordando o fato de a polícia se originar na cidade. Neste mesmo capítulo, vemos também a respeito da extinção das Guardas Civis do Brasil, além de comentários a respeito de Segurança Pública e o sentido próprio de polícia. Comenta-se ainda a respeito de Polícia Municipal.

O quarto capítulo é reservado para explicar a respeito da Guarda Municipal de Foz do Iguaçu. O quinto capítulo trata das percepções da Polícia Militar diante da atuação da Guarda Municipal em Foz do Iguaçu, e o sexto capítulo fala sobre as percepções da Guarda Municipal diante da própria atuação em Foz do Iguaçu.

No sétimo capítulo, fazemos uma análise comparativa das percepções da Polícia Militar e da Guarda Municipal quanto à atuação da Guarda Municipal de Foz do Iguaçu, e apresentamos a conclusão do trabalho no oitavo e último capítulo.

2 LEGISLAÇÃO

A Constituição Federal de 1967 deixou claro no seu texto a explícita competência das Polícias Militares, ou seja, a instituição destas para a manutenção da ordem pública nos Estados, Territórios e Distrito Federal.

Faltava às Polícias Militares, contudo, a criação de uma legislação que regulamentasse suas ações, dentro da Segurança Pública, dando a elas as suas reais missões.

A mesma Constituição Federal de 1967 oportunizou que esta definição pudesse vir a acontecer, quando no Art. 8º, incisos V e XVII, letra V, ficou uma lacuna aberta que possibilitou à União, além de planejar e proceder ao desenvolvimento e a segurança nacional, legislar sobre organização, efetivos, instrução, justiça, garantias das Polícias Militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização. E, através desta brecha que propiciava a Constituição Federal, surge o Decreto-Lei 317 de 13 de março de 1967, criado pelo Governo Federal, que reorganizou as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, definindo, claramente, as missões das Polícias Militares.

Dessa forma, como as Polícias Militares receberam a competência exclusiva para executar o policiamento ostensivo fardado, outras organizações que executavam a Segurança Pública ou se extinguíram, como as Guardas Cíveis e de Trânsito, ou ficaram restritas a guardas de prédios e praças como as Guardas Municipais.

Após a extinção das Guardas Cíveis e de trânsito, seus componentes foram incorporados nas Polícias Militar e Civil. Poucos meses depois, o Decreto-Lei 317, era revogado pelo Decreto-Lei 667, de 02 de julho de 1969, que ainda receberia algumas alterações trazidas pelos Decretos-Lei 1072, de 30 de dezembro de 1969, Decreto-Lei 1406, de 24 de janeiro de 1975 e o 2010, de 17 de janeiro de 1983, sem, contudo, haver modificação na competência exclusiva das Polícias Militares na execução do Policiamento Ostensivo fardado.

Incontestavelmente, é no Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o regulamento para as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares (R-200), no *caput* do Art. 45, que fica bem evidente a perda de competência na Segurança Pública das guardas e outras organizações afins, ao confirmar a competência das Polícias Militares estabelecidas no Decreto-Lei 667/69; ainda, citou que esta competência é intransferível, não podendo sequer ser delegada ou objeto de acordo ou convênio.

Ao enfocarmos esse assunto e notadamente com a explosão demográfica dos grandes centros urbanos, as autoridades e governantes têm atribuído parcelas de responsabilidade aos municípios, onde esses passam a ter a paternidade dos anseios das comunidades que acolhe.

Conforme Soares (1990, p. 292), entende que municipalismo é o movimento que visa a ampliação da autonomia municipal, através do fortalecimento do poder político da comuna e da revitalização de sua vida financeira. Ressalta Soares que, desde os primeiros tempos do Governo-Geral (1849), o Brasil teve a influência da formação sociopolítico-econômica baseada nas instituições portuguesas, que desenvolveram o espírito municipalista constituindo unidades administrativas, as quais foram palco de importantes acontecimentos no cenário nacional.

Desde então, o Município tem ocupado posição de destaque na organização administrativa brasileira, vindo a passar por diversas transformações e, com o advento da Constituição de 1946, restabeleceram-se algumas conquistas assegurando administração própria, a eleição de seus representantes (Prefeito e Vereadores), o direito de fixar os tributos de sua esfera, além de receber parcela de recursos da União e Estado-Membro.

Ainda, conforme Soares (1990, p. 294), com a implantação do regime militar pós 1964 no Brasil, o novo modelo econômico adotado passou a dominar por completo os principais segmentos da Nação, vindo a desfechar um golpe mortal na autonomia dos municípios, passando, inclusive, as capitais dos Estados-Membros, serem consideradas área de segurança nacional e privadas de eleições diretas para prefeitos,

sendo estes nomeados pelos governadores com o aval do Poder Central. Somente mais tarde com a Emenda Constitucional nº 22 de 29 de junho de 1982, restabeleceu-se a eleição direta dos Prefeitos das capitais e de outros municípios.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, dispõe sobre os municípios em seus artigos 29 a 31, proporcionando mais autonomia municipalista no tocante à competência atribuída ao Município para a elaboração da sua Lei Orgânica.

No Título III “Da Organização do Estado” no tocante aos Municípios, especifica:

"Art. 30 - Compete aos Municípios:

(...)

IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora Federal e Estadual”.

O enfoque de autonomia municipal, verificado na Constituição Federal de 1988, procurou ser amplo, dessa forma, preocupou-se também, em atribuir ao município, a proteção do seu patrimônio histórico-cultural próprio, com observância à legislação vigente. É o município gerindo e cuidando de seus próprios interesses.

A segurança municipal está sob a tutela do município, isso faz com que o cidadão e os seus bens, no território municipal, estejam por ele protegidos. Para este mister, o município faz uso de seu poder de polícia. Com que organismo exercerá este encargo? Naturalmente com um segmento especializado. E os recursos humanos especializados ou a especializar-se, adequadamente, são a Guarda Municipal, no âmbito de suas atribuições legais.

Conforme Soares (1990, p.538), com relação à segurança pública, em sentido *lato*, traduz o estado de garantia e tranqüilidade, que deve ser assegurado à coletividade em geral e ao indivíduo em particular, quanto à sua pessoa, liberdade e ao seu patrimônio, afastados de perigo e danos, pela ação preventiva dos órgãos próprios,

ou seja, através das Polícias Civis e Militares dos Estados, a quem compete constitucionalmente o serviço da ordem política e social. Às Polícias Civis compete a manutenção da ordem pública, atuando com seus agentes no sentido da repressão à criminalidade, na tarefa de persecução penal, exercendo as funções de Polícia Judiciária, em colaboração com o Poder Judiciário e, as Polícias Militares, destinam-se a atender às requisições das autoridades administrativas, com o objetivo de manutenção da ordem e o policiamento ostensivo, além de serem reserva do Exército Brasileiro nos casos de manutenção da ordem interna. Assim sendo, a segurança das pessoas e das coisas, é elemento básico das condições universais para o desenvolvimento da personalidade humana, segundo pensamento de Maslow (1970, p.369).

Já no Título V "Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas", no Capítulo III, que trata "Da Segurança Pública", abrangeu as diversas modalidades de Polícia, quer na esfera Federal, quer Estadual, incluindo os Corpos de Bombeiros Militares, especificando:

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.

Esse dispositivo é uma inovação da atual Carta Magna, em que se verifica que não existe a obrigatoriedade de os Municípios terem um organismo de segurança para dar proteção a sua estrutura organizacional, pois a competência e órgãos responsáveis pela Segurança Pública encontram-se bem definido no *caput* do artigo citado, entretanto, permite àqueles que assim desejam contribuir para com a defesa dos cidadãos.

2.1 ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS

As Guardas Municipais, a partir do novo texto constitucional, passaram a receber o valor de uma instituição com a missão de proteção de bens, serviços e instalações municipais conforme o contido no parágrafo 8º, artigo 144, da Constituição Federal de 1988, que trata da Segurança Pública, já supra referido. Após a promulgação da Constituição Federal, as Constituições Estaduais referendaram o conceito normativo sobre as guardas municipais. Alguns Prefeitos tem criado Guardas Municipais baseados 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 ainda na competência dos municípios, prevista no Artigo 30, inciso 1º, da Constituição Federal 1988, que assim dispõe:

Art. 30 - Compete aos municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

E respaldados, no que faculta a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, pelo seu Artigo 128:

Art. 128 - Os municípios poderão constituir: 1- Guardas Municipais destinadas à proteção dos seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei;

Dentro desse contexto, surgiram as Guardas Municipais, criadas pelos Prefeitos, em algumas cidades. São criadas, em muitos casos, para suprir deficiências na fiscalização e na proteção do Patrimônio Público Municipal.

Fato interessante de se ressaltar é a defesa da criação de Guardas Municipais

haver ganho vários defensores, a partir de 1973, conforme o relato de Coelho (1983, p.42) por parte de influentes membros da Polícia Civil, em vários Estados da Federação, onde o assunto é tratado em encontros nacionais de Delegados de Polícia.

As teses para a criação de guardas municipais extraídas destes encontros inspiram-se no modelo de polícia utilizado nos Estados Unidos e Inglaterra.

Nos Estados Unidos, os serviços Policiais, segundo Coelho (1983, p.43), são efetivamente incumbência dos municípios e dos condados, onde até os chefes de polícia são cargos eletivos.

Na Inglaterra, de acordo com Coelho (1983, p. 43-44), as atividades policiais, embora basicamente municipais, sofrem a supervisão e fiscalização do Governo Britânico, sendo as despesas divididas entre o Tesouro Inglês e os municípios ou condados. Cita, ainda, em seu trabalho, várias teses defendidas para a criação de Guardas Municipais, alguns princípios e vantagens, conforme segue:

Princípios:

Subordinação operacional dessas organizações às Delegacias Policiais, nos municípios;

Ingresso mediante seleção e curso de formação profissional realizado pela Academia de Polícia Civil;

Custo dividido entre o Estado e os Municípios.

Vantagens:

Estagnação ou mesmo redução dos efetivos das PM, com reflexo gradativo de custo para os Estados;

Concentração das atividades da Polícia Civil no trabalho de Polícia Judiciária;

Integração plena do serviço policial devido à formação única;

Baixo custo operacional para os Municípios, devido à não-necessidade de movimentação e os gastos serem divididos com o Estado, e maior número de policiais no patrulhamento, devido à não-existência de Quartéis.

Ainda sobre o tema, segundo Rodrigues (1989, p. 72) 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 Quécia, quando prefeito municipal de Campinas criou uma grande e bem estruturada Guarda Municipal.

Conforme Thomas (1993, p. 41), 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 Artigo 3º, que estabelece que às Polícias Militares instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna dos Estados, nos territórios e no Distrito Federal, compete 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.

Segundo Lazzarini (1994, p.27) a segurança pública é um estado antidelitual, ela 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 (art.144 § 8º CF/88).

Afirma Lazzarini, que é importante, em relação a tais órgãos, deixar claro, aos seus integrantes e ao povo em geral, que a ordem cronológica apresentada no art. 144 da Constituição da República, em absoluto, não indica um escalonamento hierárquico, que implicaria em supremacia de um sobre o outro ou, ao inverso, subordinação de um para com o precedente na referida previsão. Nem há de se considerar que um deva coordenar as atividades do outro ou dos outros, o que na prática, implicaria reconhecer supremacia do órgão coordenador sobre o coordenado.

2.2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL

Não há no Brasil tradição do município atuar, de forma efetiva, em atividade de segurança pública, a exemplo de países como a Itália, Inglaterra, Estados Unidos, Suécia e Holanda.

Na Itália, encontra-se a figura do Vigile Urbano, elemento da polícia Municipal, que exerce múltiplas funções voltadas para a proteção e socorro comunitário. Este policial desenvolve, ainda, serviços de utilidade pública como: distribuição de avisos e outros documentos, executa notificações de fatos municipais e coopera na manutenção da ordem e segurança pública.

Na Inglaterra, a Polícia Metropolitana de Londres executa todas as funções básicas de polícia:

- a) Policiamento ostensivo;
- b) Investigação criminal;
- c) Trânsito e escola;
- d) Controle de distúrbios, etc.

Este policial londrino, mundialmente conhecido pelo apelido de Bobby, executa o policiamento desarmado, utilizando um rádio portátil, para contato com as viaturas e central de operações. Ele recebe a missão de policiar um quarteirão, onde atua durante longo período, de forma a conhecer todos os problemas e habitantes.

O custeio de ambas as polícias é feito com a participação do governo central e municipal. Na Itália, o governo central se encarrega da metade e na Inglaterra de um terço do total dos custos.

Estas polícias são coordenadas e prestam colaboração com as demais polícias de outros níveis governamentais, na manutenção da ordem pública.

No Brasil, a imensidão territorial fez com que, durante um longo período, o município tivesse um papel de grande importância nas decisões políticas.

Tal era o prestígio dos municípios que as câmaras municipais foram consultadas, quando da elaboração da Constituição de 1824 e exerceram funções

judiciárias até a edição da lei de 1º de outubro de 1828.

Em que pese a existência de poucos dados sobre o assunto, pois, infelizmente, há pouco tempo é que se passou a escrever sobre segurança pública em nosso país, sob o enfoque administrativo, encontram-se diversas citações, que nos levam a concluir ter havido íntima relação do município com esta atividade, como descreve MARTORANO (1985): “Agentes dos presidentes, administradores municipais, comissários de polícia, juízes criminais nas localidades, essas quatro categorias de funções teoricamente distintas, nós vamos encontrá-las praticamente reunidas nas mãos dos prefeitos, criação espontânea do espírito provincial, (30-69)”.

Foi em São Paulo que primeiro surgiu a nova entidade; e não foi estranhada, antes oferecida por modelo à imitação das outras províncias (decreto e instruções de 9 de dezembro de 1835). Estabelecida a lei paulista de 11 de abril desse ano, nas cidades e vilas, prefeitos nomeados pelo presidente, e incumbidos de executar as ordens do governo; de fiscalizar os empregados do município; de organizar e comandar a guarda policial, e distribuir o respectivo serviço; de prender delinqüentes, sendo esta função cumulativa com as autoridades policiais.

Importante aspecto, também é o fato de a criação legal das atuais Polícias Militares Brasileiras ter originado na Carta Régia de 10 de outubro de 1831, que autorizou as províncias a criarem um Corpo de Guardas Municipais permanentes, para manter a tranqüilidade pública, além de garantir a segurança interna.

Segundo registros, no Estado do Espírito Santo existiu uma Polícia Municipal, por volta de 1870, em vista do pequeno efetivo da força policial, ficando a referida organização encarregada de auxiliar a polícia estadual no policiamento do interior. Não há menção quanto ao período de existência desta polícia local, que veio a 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 à Secretaria do Interior e às ordens do Chefe de Polícia, 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 à vigilância das cadeias, garantia da ordem e tranqüilidade pública dentre dos limites do município, do qual não poderá sair.

Foram estabelecidas normas para o recrutamento dos guardas e outros procedimentos administrativos. A Guarda Municipal teve curta existência e sua missão principal, ou seja, a vigilância das cadeias, voltou e, até hoje, permanece sob a responsabilidade da força pública estadual.

Merece destaque o fato de que, conforme se deduz do próprio texto, a guarda municipal criada, não se destinava apenas à vigilância das cadeias, pois poderia ser lançada em atividades voltadas para a garantia da ordem e tranqüilidade pública. Sua limitação era de ordem geográfica, ou seja, somente poderia atuar nos limites do respectivo município.

Não houve, a partir daí, avanços notáveis nesta relação município/segurança pública, pelo menos em termos oficiais.

Na prática, a relação continuou a existir, já que é o governo municipal o poder público que mantém contato reiterado e direto com o cidadão. O governo municipal 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; enfim, é ele quem efetivamente gere a vida do local.

Por outro lado, via de regra, é ao poder municipal que recorrem as pessoas para solicitar a ampliação ou melhoria dos diversos tipos de serviços públicos, ainda que fora da esfera do município. Fica, também, sob a responsabilidade do administrador municipal a manutenção de uma imagem positiva de sua cidade, independente de ser este ou aquele setor da responsabilidade de outro nível de governo. Não há como dissociar da imagem de um município o fato de ali não existir

uma boa malha viária, assistência à saúde, comunicações, educação e segurança pública, embora se saiba que tais serviços dependem mais dos governos federal e estadual.

Assim, sempre aconteceram cobranças por parte dos municípios quanto ao serviço policial, em termos de qualidade, quantidade e recursos materiais. As exigências chegam mesmo em cidades menores ao estilo de trabalho dos homens, razão que tem levado as Corporações a um esforço no sentido de fazer com que o miliciano se integre cada vez mais à respectiva comunidade e, no exercício de seu trabalho leve sempre em conta as peculiaridades locais.

A Polícia Militar mineira, na preocupação em adequar seu trabalho, sempre que possível às características de cada município, editou a Diretriz de Policiamento Ostensivo do Interior, em que se encontram 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 julho de 1977, o Cel PM CARLOS AUGUSTO DA COSTA, então Comandante-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais, em mensagem 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 exortação do Comandante-Geral teve excelente acolhida e permitiu que as frações destacadas da Corporação fossem aquinhoadas com imóveis, meios de comunicação e transporte e uma série de outros recursos materiais.

Em alguns casos, houve até mesmo a cessão de funcionários das municipalidades para o exercício de atividades burocráticas ou de manutenção nos quartéis, de forma que fossem liberados mais homens para a atividade - fim.

Constata-se, pois, que sempre a prefeitura esteve intimamente ligada às atividades policiais, embora formalmente não dispusesse de competência para o exercício de atividades na área de segurança pública.

Verifica-se mais que, pelo próprio tipo de prestação de serviço, que se reflete direta e claramente na população e na própria imagem e desenvolvimento econômico da cidade, o poder municipal não deve nem pode permanecer alijado dos problemas de segurança pública.

A vinda da Família Real para o Brasil foi o marco para criação da Guarda Municipal em nossa Terra. Os serviços que eram prestados em Portugal pelos "quadrilheiros" e pelos "pedestres" e, mais tarde, pelos "Guardas Municipais Policiais", passaram a ser realizados no Brasil.

Em São Paulo, por ocasião de uma correição, o Ouvidor-Geral Amâncio Rabelo Neto criou, a 23 de julho de 1620, um "Corpo de Quadrilheiros" cujos membros eram escolhidos pela Câmara.

No Rio de Janeiro, a 24 de outubro de 1626, o Ouvinte-Geral Luiz Nogueira de Brito reconheceu a necessidade de uma Polícia e criou o Corpo Policial semelhante ao Português.

Conforme Mafalda (1996. p.20), a criação de Corpos Policiais não parou por aí, pois, em 10 de outubro de 1.831, foi criado em São Paulo o Corpo Municipal Permanente para função 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.

Mais tarde, em 26 de março de 1866, em São Paulo, o Presidente da Província, Joaquim Floriano de Toledo sancionou a Lei nº 23, criando 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".

MORAES (1995), através deste trabalho, tenta esclarecer políticos, prefeitos, vereadores e a população em geral sobre o importante papel do município, principalmente no que diz respeito à Segurança Pública, que não é apenas dever do Estado membro, mas de Estado-Nação politicamente organizado, do qual o município tem sua parcela de responsabilidade ao lado do Estado membro e da União.

Segundo o autor: "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".

Concorda-se com tal afirmação, pois, todas ações que vierem a somar no contexto da Segurança Pública, sempre serão bem-vindas no seio das comunidades.

Para COELHO (1983) "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 a abstrações que poderiam enfocar fatos não exatamente reais".

Neste trabalho, o autor busca as raízes históricas da Polícia cuja finalidade é procurar encontrar subsídios que permitam extrair conclusões não destoantes de nossas origens, e que não propiciam fixação em modelos que não estão de acordo com as nossas peculiaridades e com a realidade existente.

Os aspectos legais, também foram levantados, já que quase todas as discussões sobre sistema de Segurança Pública, têm o ponto alto de polêmica na abordagem da vasta e diversificada legislação existente, sendo imperativo resolver a

questão da legalidade das Guardas Municipais existentes e das que se desejam criar.

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

BRUGNERA (1995. p. 58) concluiu que as Guardas Municipais são uma realidade incontestável e sendo o tráfego e o trânsito na via urbana, uma atribuição do município e, embasados nos resultados dessa pesquisa, destacam 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.

3 A GUARDA MUNICIPAL E A SEGURANÇA PÚBLICA¹

Por que defender a manutenção das Guardas Municipais? É no Município onde a imensa maioria dos problemas sociais se manifestam, sendo o lugar em que o poder Público deve centralizar a melhor prestação de serviço à comunidade como um todo e a cada indivíduo. Destarte, como não se pode viver sem **segurança** - para o trabalho, a escola, o lazer e tantas outras ocupações individuais e coletivas - uma pergunta se faz oportuna: É correto que os Municípios - hoje, cerca de seis mil em todo Brasil -, com sua enorme gama de responsabilidades e com sua inegável influência política, não possam incrementar um bom sistema de policiamento preventivo, por suas Guardas Municipais, atendendo aos reclamos de seus munícipes?

3.1 A POLÍCIA SE ORIGINA DA CIDADE

Como é sabido pelos pesquisadores, o termo Polícia, originário do grego "politéia" passando para o latim "politia", representava o conjunto de leis ou regras impostas ao cidadão (de cidade, "civitate") com o fito de assegurar a moral, a ordem e a segurança, ou significando também a limpeza, a organização, a civilidade, visando, enfim, à tranquilidade e a segurança do grupo social.

Com maior nitidez, verifica-se que foi no antigo Egito onde apareceu a figura de alguém que exercia as funções de segurança nas ruas e praças, para evitar infrações. Registra o pesquisador Marcel LE CLÈRE (*História Breve da Polícia*. ED. Verbo, Lisboa, 1965, p.13/14) que, na antiguidade chinesa, era destinado um funcionário da Polícia para cada uma das cidades importantes, com a função de lembrar a todos as prescrições da lei e de registrar os habitantes e vigiar as pessoas

¹ Prof. **BISMAEL B. MORAES**

Professor da Academia de Polícia "Dr. Coriolano Nogueira Cobra", de São Paulo, e da Faculdade de Direito de Guarulhos. Mestre em Direito Processual pela USP.

duvidosas. E tais funcionários prestavam contas ao chefe do bairro, que estava sob ordens diretas de um magistrado incumbido da ordem pública. O desembargador Antonio DE PAULA (*Do Direito Policial*, Ed. A Noite, Rio, 1948, p.7) registra as instituições de polícia no Direito Romano, afirmando que o edil outra coisa não era senão um funcionário policial.

Em Roma - explica o Prof. LE CLERE -, o Rei Numa criou os "questores", que, assistidos por edis, velavam pela manutenção da ordem etc. Mais tarde, foi nomeado um prefeito da cidade, que dispunha de todos os poderes de polícia em Roma, tendo sido Agripa o primeiro titular...(Obra citada, p.15).

O antigo Ministro do STF e professor João MENDES JÚNIOR (Processo Criminal Brasileiro. Ed. Freitas Bastos, Vol..1 p. 122/3) diz que, ao tempo das ordenações Afonsinas, em Portugal, a Polícia Administrativa era confiada a vereadores e almotacés. A Polícia noturna estava a cargo do alcaide das vilas; e durante o dia, o alcaide devia proceder às prisões, sempre com mandado do juiz.

Ainda, registra o oficial pesquisador Luiz Sebastião MALVASIO (*Resumo Histórico da Polícia Militar*, Ed. tipografia SI/PM, 1972, P. 21) que, no Brasil, por ato do Barão de Monte Alegre, em 16-4-1842, cabia às Câmaras Municipais a missão de alistar e distribuir os soldados da Guarda Policial...

Como é simples verificar, com base em apenas alguns registros históricos, a origem da Polícia está profundamente ligada às cidades, tendo o policiamento municipal a participação direta dos edis (vereadores) e dos alcaides (prefeitos), conhecedores do que é mais útil à comunidade local.

3.2 EXTINÇÃO DAS GUARDAS CIVIS DO BRASIL

Dando-se um breve salto na história, chegando-se a datas mais recentes, descobre-se que foram os problemas da falta de segurança na cidade de São Paulo que levaram o Governo Carlos de Campos a criar, com a lei nº 2142, a 22 de outubro de

1926, a Guarda Civil, nos moldes da antiga polícia de Londres, uniformizada, hierarquizada, mais tipicamente civil, para o patrulhamento das ruas e o trato com o público. Aprovada na Capital, passou a ser sinônimo de progresso para qualquer cidade do interior o fato de contar com unidades da Guarda Civil.

Assim ela serviu de padrão para outras capitais brasileiras e até para alguns países da América Latina. Mas as Guardas Civis do Brasil (já existentes em 16 Estados), numa verdadeira intervenção federal nos governos estaduais, com um desprezo pela segurança da coletividade, foram extintas pelo Decreto-Lei nº 1072, de 30 de dezembro de 1969, assinado pelo General-Presidente Garrastazu MÉDICI, tendo como Chefe da Casa Militar o General-de-Brigada João Baptista FIGUEIREDO, ex-Comandante da Força Pública do Estado de São Paulo!

3.3 GUARDA MUNICIPAL

Antes de tudo, deve-se fazer um registro, independente de cores políticas: coube a um político que fora cassado pela Revolução de 64 - o ex-Presidente Jânio Quadros (o mesmo que criou a Polícia Feminina, no Brasil, quando era Governador do Estado de São Paulo, nos anos 50) - a iniciativa, contrariando vozes de outras corporações fardadas, de criar a Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, pela Lei Municipal nº 10.115/1986, nos moldes da antiga Guarda Civil extinta pela ditadura. E só depois viria a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988.

Assim, quase 20 anos depois de extintas as Guardas Civis, em com a militarização de seus integrantes, chegou-se à redemocratização do Brasil, e os Constituintes de 1988, então, fizeram incluir, no capítulo "Da Segurança Pública" (art.144. da Lei Maior) , o parágrafo 8º, dizendo: "Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, **conforme dispuser a lei**".

Já foi um progresso. Mas isso tem sido objeto de pressões corporativas, por **medo** de que as Guardas Municipais venham prestar o serviço de segurança esperado pelos munícipes. Aliás, se dependesse do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares, em **proposta de revisão constitucional de 1993**, as Guardas Civis Municipais já teriam saído daquele parágrafo 8º. Naquele documento, os Comandantes rechaçam as Guardas Municipais, propondo sua retirada do capítulo referente à Segurança Pública, na Constituição, mandando-as para o capítulo "Dos Municípios", dizendo que a finalidade dessas Guardas não é de "serviço policial" e que, assim, elas deveriam sair da Segurança, para não ensejar "interpretações tendentes à municipalização dos serviços policiais".

Ora, se comandantes-gerais fazem um documento de tal ordem, enviando-o aos congressistas, qual seria o homem comum, prefeito ou vereador, desta ou daquela cidade, que iria se opor a isto, se até "doutores" já não se lembram de que houve uma Guarda Civil, em São Paulo, que prestava um serviço de policiamento quase perfeito para a coletividade, e que foi extinta pela ditadura, em 1969?

Aí estão as Guardas Municipais, procurando se formar no conceito e no serviço dos munícipes. Todavia, para terem sucesso, não devem imitar seus opositores e muito menos bancar "mocinhos de cinema" . Deverão se esforçar para que sejam vistas como uma forma moderna de polícia à disposição da comunidade.

3.4 DESCONHECIMENTO

Com a extinção das Guardas Civis, em 1969, e a transformação de seus integrantes em policiais-militares, destruindo uma filosofia de policiamento preventivo que deu certo, é triste verificar que, hoje, podem ser encontradas pessoas com 40 ou mais anos de idade, algumas até com grau de Doutor por defesa de teses nas universidades, e mesmo oficiais superiores das Forças Armadas (que, naquela época -

cerca de 30 anos atrás - ainda eram crianças), desconhecendo a origem e a importância de uma guarda civil uniformizada; hierarquizada, disciplinada e de carreira única (todos começavam por baixo e subiam pelo trabalho e pelo estudo), preparada unicamente para o policiamento preventivo das ruas, do trânsito, das escolas, dos estádios, das repartições públicas, dos locais de lazer e, principalmente, com a formação para se indentificar com o povo a que servia, tendo uma especial simpatia pelas crianças.

Para recuperar o tempo perdido e a confiança de todos, as novas Guardas Civis (Municipais) têm caminho árduo pela frente, até que sejam conhecidas pelo que fazem e, conseqüentemente, respeitadas pelos munícipes. Para isso, deverão buscar indentidade própria como uma boa polícia municipal, sem quartel, mas com unidades e Guardas, de fato, a serviço da comunidade, - sem copiar modelos de polícias fardadas que falharam, nem procurar, com faixas e "slogans" batidos, vender uma imagem que não corresponda ao que um cidadão espera. Isso, para evitar que, pelo desconhecimento de muitas autoridades dos Três Poderes em relação ao serviço de polícia preventiva que as Guardas Civis podem prestar, sejam elas descuradas pelos Prefeitos, quando não extintas pela pressão de "outras corporações" sobre os Chefes de Executivo Municipais (como aconteceu, por exemplo, com a Guarda Municipal de uma das grandes cidades do Nordeste - Campina Grande, no Estado da Paraíba - , em que o atual Prefeito, sob argumentação de inimigos declarados da jovem e bem montada GMC, resolveu extingui-la.).

3.5 SEGURANÇA PÚBLICA

De acordo com a Constituição Federal, no seu artigo 144, a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos(...)" . E, claro, a segurança se realiza por intermédio de vários órgãos policiais. Essa polícia pode ser Federal, Estadual ou Municipal. O que não pode haver é **polícia particular**, que seria a reunião de jagunços a serviço deste ou daquele chefe ou de seu grupo, sempre

contra os cidadãos de bem, em afronta ao direito. Aliás, já ensinava o grande jurista Pontes de Miranda: "Policiar é ato estatal".

Ora, estatal é o gênero para tudo o que é público - da União, do Estado ou do Município.

Mesmo porque o Município, hoje, é parte integrante do sistema federativo. Observe que a "República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado de Direito Democrático" (Constituição Federal, Artigo 1º). União, Estados e Municípios são pessoas políticas, cada qual tendo competências constitucionais e legais próprias, não havendo relação de subordinação entre elas. E observe-se, ainda, que os atuais mandatários - Presidente, Governadores e Prefeitos - não mais são retiradas do "bolso do colete" do ditador, mas são escolhidos pela vontade popular nas urnas.

3.6 SENTIDO PRÓPRIO DE POLÍCIA

Polícia, em sentido próprio que todos conhecem, como órgão composto por pessoas encarregadas de cumprir a lei, para dar segurança e garantir tranquilidade, sempre foi, continua sendo e será um serviço público por excelência. Não há povo sem Polícia, e não pode haver polícia particular. Polícia, em todas as partes do mundo, é órgão estatal, pelo que ensinam os mestres de Direito e pelo que se constata, é tudo que pertence ao Poder Público (federal, estadual ou municipal) ou qualquer atividade por ele desenvolvida no interesse coletivo.

O Município, pessoa política e parte integrante da República Federativa do Brasil (como os Estados e o Distrito Federal), com o poder que emana do povo e é exercido pelo Prefeito e pelos Vereadores eleitos, tem sua **Polícia Municipal**, constituída ao abrigo do parágrafo 8º , do artigo 144, do capítulo "Da Segurança Pública", na Constituição Federal: "Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, **conforme dispuser a lei**". (Com o **grifo** - pergunta-se: Que lei? Naturalmente, uma lei

complementar de interesse do Município e dos Municípios, ou seja, uma lei que mais convenha à segurança da coletividade, que mais represente as aspirações da população local, e não a eventual imposição de cima para baixo, com órgãos federais ou estaduais, pisando sobre o artigo 1º da Constituição, decidindo arbitrariamente acerca do que é bom para o Município", disfarçando uma forma de intervenção na autonomia municipal, desrespeitando as pessoas e seus representantes eleitos que aí vivem. Mas, como tal lei complementar ainda não foi aprovada, a **Guarda Municipal** - que mais acertadamente, para evitar "confusões" e intromissões, deve legalmente chamar-se **Guarda Civil Municipal** - continua exercendo suas atribuições conforme estabeleça a Lei Municipal).

3.7 A POLICIA MUNICIPAL

Como não é defeso ou vetado ao Município o poder de polícia (que não é um poder "da Polícia Militar", nem "Polícia Civil", mas um poder estatal, faculdade da Administração Pública - federal, estadual ou municipal - que se exerce por intermédio de agentes do Poder Público, em matérias que sejam próprias, nos parâmetros da lei), logo se vê que as autoridades municipais, no interesse soberano da coletividade (já que no fim do serviço público é realizar o bem coletivo), não estão impedidas de utilizar as GMs na colaboração com a segurança pública, particularmente ante a deficiência do órgão preventivo-ostensivo do Estado. Afinal, o que vale mais - o interesse desta ou daquela corporação, ou interesse da coletividade?

Entendemos que as autoridades municipais - Prefeitos e Vereadores, e todas as pessoas bem intencionadas - devem apoiar sua Guarda Municipal. E até para evitar intromissões e confusões, denominá-la como Guarda Civil Municipal, pois ela é a verdadeira Polícia Municipal.

Para sua manutenção, e para o seu crescimento, só depende da prestação de um serviço eficiente, em benefício dos munícipes, a fim de ser respeitada pela sociedade local.

Os integrantes das Guardas Civas Municipais não devem pretender imitar os integrantes das PPMM, pois estes possuem formação militar, prevalecendo, em regra, a obediência ao comandante sobre o atendimento à população, ao contrário do que deve ocorrer ao guarda municipal que, sem se apartar dos princípios da hierarquia e da disciplina, deve fazer prevalecer, no seu dia-a-dia funcional, o interesse da coletividade local, da qual ele e também seus familiares fazem parte.

Aliás, a diferença entre a formação e o trabalho do guarda-civil e do policial militar ficou patente, depois que a ditadura extinguiu as Guardas Civas do Brasil, em 1969, e deu exclusividade do policiamento das cidades às Polícias Militares: a prevenção desapareceu das ruas e a criminalidade aumentou, nesses 30 anos, de modo descomunal, em percentuais dez vezes maiores do que o crescimento da população! A prova disso é que, ultimamente, depois que o conselho Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares não conseguiu acabar com as Guardas Municipais, as PPMM resolveram intentar o chamado policiamento comunitário, que já era praticado naturalmente pelas Guardas Civas, que trabalhavam em contato mais direto com o povo, com este identificando-se, até serem extintas pelo ato ditatorial!

Em resumo: as polícias civis uniformizadas locais, ou seja, as polícias municipalizadas são uma realidade nas cidades de grandes nações da terra e, não há dúvida, serão uma realidade também no Brasil, desde que os governantes visem a melhores instituições policiais para o povo e não apenas para chefes e comandantes.

As Guardas Municipais, a exemplo do que foram as Guardas Civas do Brasil, representam, neste final de século 20, os embriões seguros para a mais moderna, econômica e eficiente forma de policiamento preventivo-ostensivo do futuro próximo: a polícia municipal, mais indentificada com os membros da coletividade a que deve servir e da qual seus integrantes são componentes.

3.8 DUAS SUGESTÕES

a) Os senhores Prefeitos Municipais previdentes e preocupados com o bem-estar dos munícipes e com a autonomia de seus Municípios, com certa brevidade, e até para não perder parte de sua autoridade como Chefes de Executivo, deveriam assumir o que lhes toca, no que tange à Segurança Pública local, ante as atribuições constitucionais das Guardas Municipais - e no que nesse campo, não lhes seja vedado pela Constituição - e também ante a competência que o Código Brasileiro de Trânsito estabelece para o Município, nas questões de Tráfego em sua superfície;

b) Poderiam criar Secretarias Extraordinárias de Segurança Pública Municipal, às quais se subordinariam, respectivamente: 1. a Coordenadoria-Geral (ou Superintendência-Geral, ou Inspetoria-Geral, ou Diretoria-Geral, e não "comando" ou "subcomando") da Guarda Civil Municipal, e 2. a Diretoria (ou inspetoria, ou Coordenadoria, ou Departamento) Municipal de Trânsito. (Embora pareça representar mais despesas para os Municípios, na verdade, naqueles onde já existiam Guardas Municipais e Órgãos Municipais de Trânsito, bastaria um reestudo de tais órgãos, e talvez fosse possível centralizar os problemas de Segurança Pública local, sob controle dos Prefeitos e fiscalização dos munícipes, no interesse de toda coletividade).

4 A GUARDA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

O Jornal A Gazeta do Iguaçu, Edição 4435, de 07 de maio de 2003, trouxe em seu editorial:

Desde que começou a funcionar em 1994, foram atendidas mais de 61 mil ocorrências. No início da gestão Sâmis da Silva (PMDB), a GM passou a ser um departamento da Secretaria de Cooperação nos Assuntos de Segurança Pública. A atuação é voltada para a proteção do patrimônio público e controle do tráfego de veículos na área central. A GM local é considerada uma das guardas com melhor preparação do País.

O efetivo de 300 guardas tem papel fundamental na segurança de escolas, creches e prédios públicos, além de prestar assistência social à população e colaborar com os órgãos de segurança. Segundo o diretor José Antônio da Silveira, dentre os trabalhos se destacam a Força Tarefa, a Força Tarefa Social, a Patrulha Escolar e a Patrulha Ambiental.

O que a sociedade e as próprias autoridades da corporação reclamam para uma maior eficiência é o "poder de polícia" que aumentará a responsabilidade de seus dirigentes, mas dará mais tranquilidade à população.

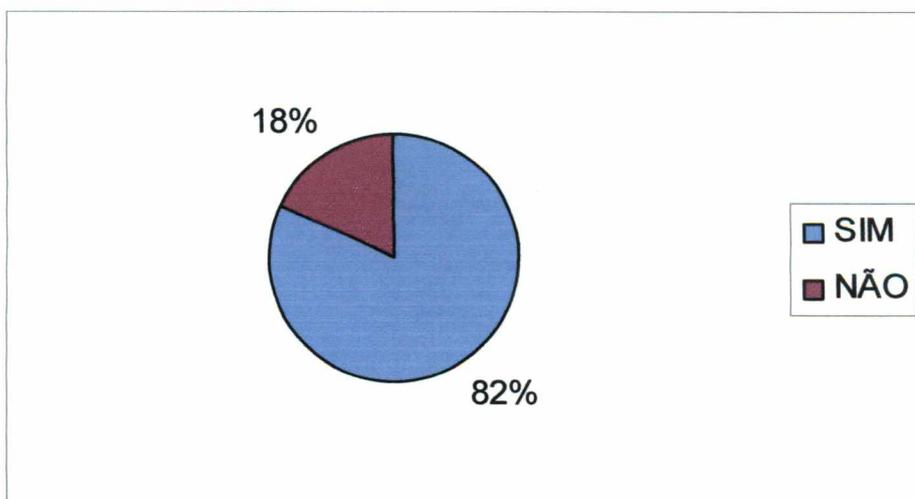
A presença diuturna dos Guardas Municipais nas ruas de nossa cidade já se incorporou à paisagem urbana iguaçuense, proporcionando mais segurança a seus habitantes. De um estreito relacionamento com as outras instituições policiais, como na Força Tarefa, as ações preventivas e repressivas ao crime se tornam mais eficazes. Os índices de violência, homicídios, roubos e assaltos tornam esta cidade uma das mais violentas do Estado, o que não condiz em absoluto com a sua condição de destino turístico.

Com o ingresso, em breve, de mais cinquenta Guardas nos Quadros da Corporação, será possível manter-se um policiamento ostensivo nos principais trechos dos corredores turísticos da cidade, inibindo os marginais, e proporcionando a sensação de segurança aos nossos visitantes. Uma cidade bem policiada ostensivamente é um dos quesitos principais na motivação do turista na escolha do seu destino. Com o Estado mostrando-se incapaz e muitas vezes omissivo para a questão da Segurança Pública - seu dever constitucional inalienável - sobra ao município fazer a sua parte, e neste aspecto são dignos de cumprimentos os governos locais em relação aos investimentos e aparelhamento da Guarda Municipal de Foz do Iguaçu.

5 PERCEPÇÕES DA POLÍCIA MILITAR EM FACE DA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL EM FOZ DO IGUAÇU

5.1 ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS

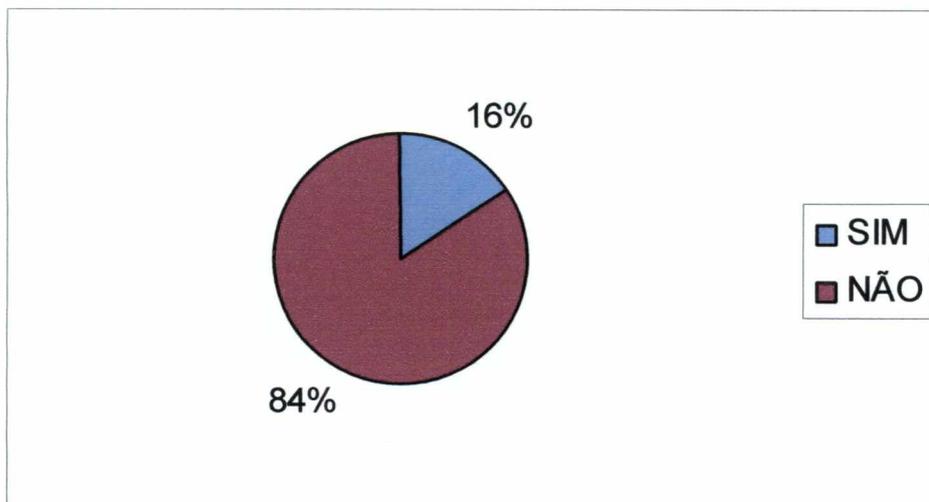
GRÁFICO 1 - A GUARDA MUNICIPAL É MAIS UMA FORÇA VOLTADA À SEGURANÇA PÚBLICA



FONTE: Pesquisa de campo

A grande maioria dos policiais-militares consideram a Guarda Municipal como Força de Segurança Pública.

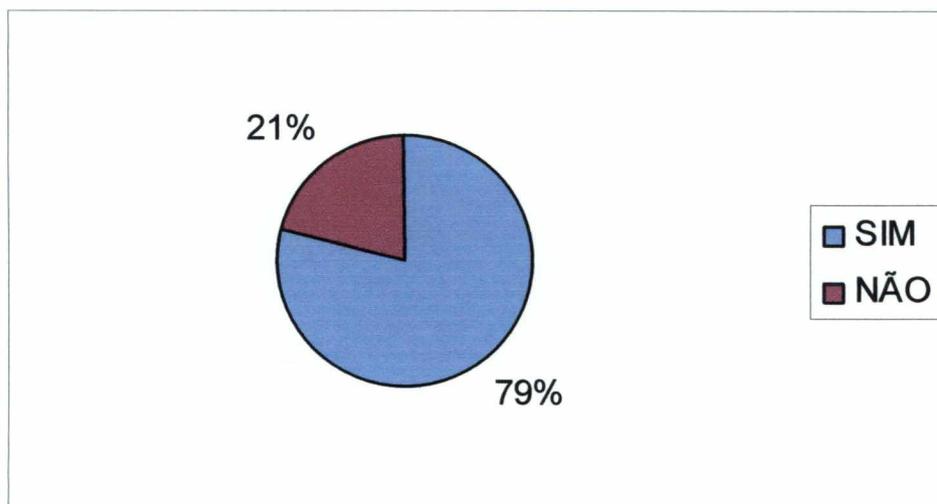
GRÁFICO 2 – ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL
DIANTE DOS PRECEITOS LEGAIS



FONTE: Pesquisa de campo

Apesar de acharem que a GM é uma força voltada à Segurança Pública, os policiais entendem que a GM age de forma ilegítima.

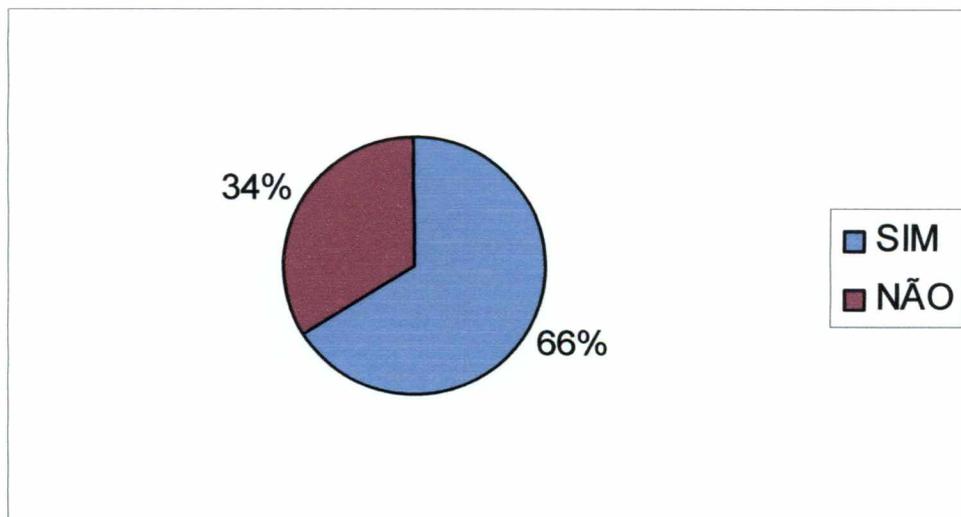
GRÁFICO 3 – SITUAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA
DA GUARDA MUNICIPAL



FONTE: Pesquisa de campo

Vários policiais (79%) já se depararam com situações em que a GM fazia o papel que não lhe era cabido, mas sim à PM.

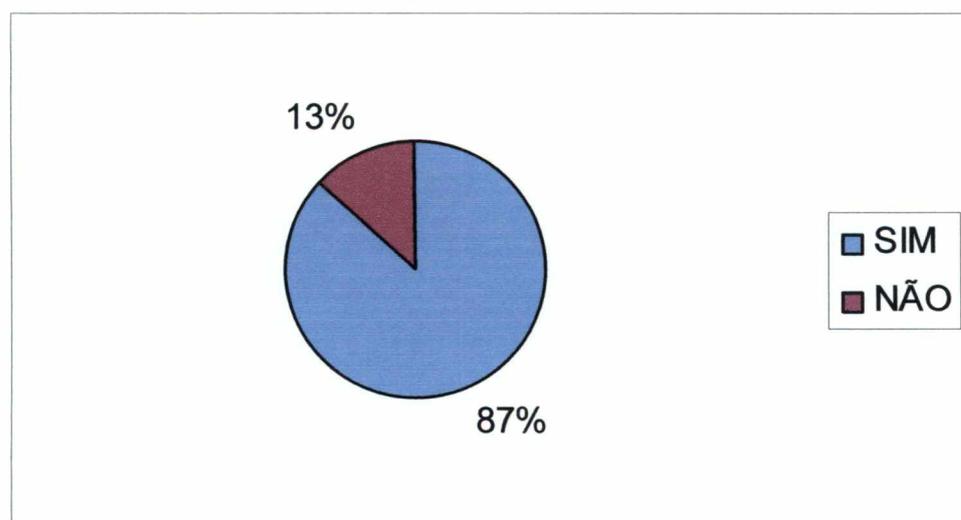
GRÁFICO 4 - RECEBERAM AUXÍLIO DA GM EM ATENDIMENTO A OCORRÊNCIA



FONTE: Pesquisa de campo

A maioria dos policiais (66%) já recebeu apoio da Guarda Municipal, quando em atendimento de ocorrência.

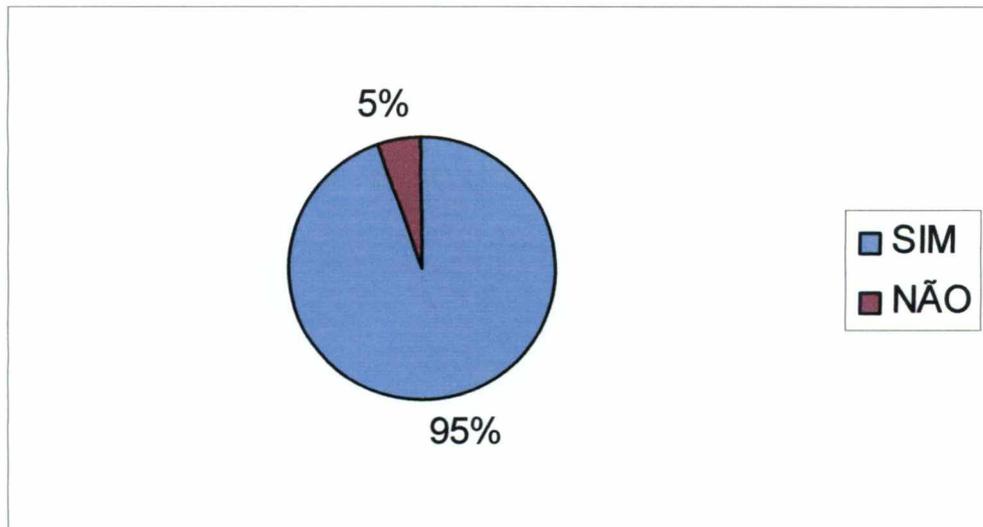
GRÁFICO 5 - O SERVIÇO PRESTADO PELA GM E A PREVENÇÃO DE ILÍCITOS?



FONTE: Pesquisa de campo

Esta resposta nos deixa bastante surpresos, pois quase a totalidade dos policiais-militares afirmam que o serviço prestado pela Guarda Municipal auxilia na prevenção, ou seja, satisfazem o anseio da população.

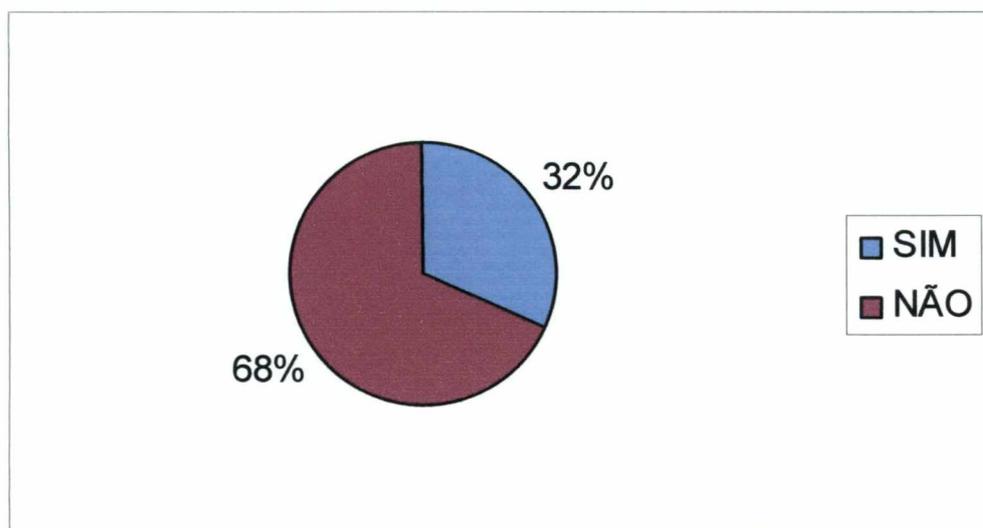
GRÁFICO 6 – RELACIONAMENTO DA PM COM A GM EM FOZ DO IGUAÇU



FONTE: Pesquisa de campo

Novamente temos quase a totalidade de respostas convergindo no mesmo sentido. 95% dos policiais não têm problemas de relacionamento com a GM.

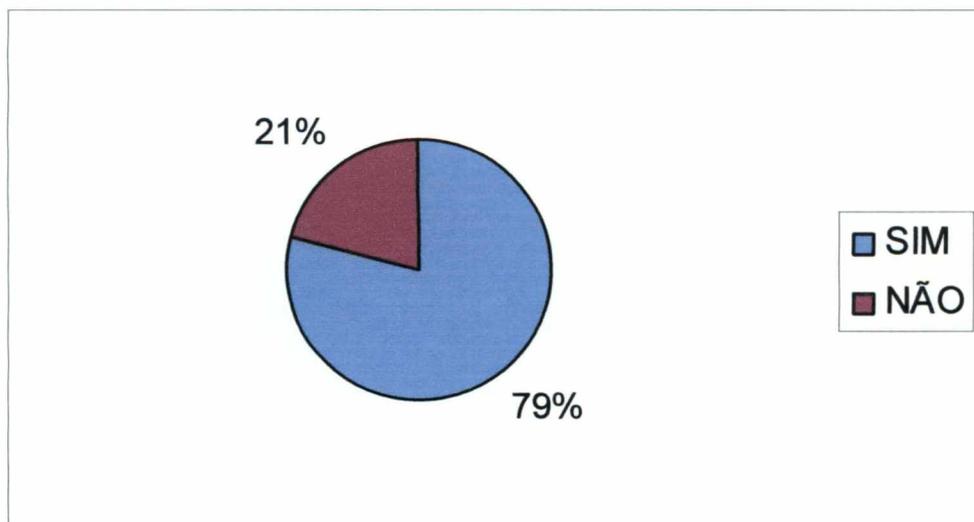
GRÁFICO 7 - A GUARDA MUNICIPAL E O PODER DE POLÍCIA



FONTE: Pesquisa de campo

Apesar do bom relacionamento, os policiais acham que a Guarda não deve ter Poder de Polícia.

GRÁFICO 8 - O PORTE DE ARMA POR PARTE DOS GUARDAS MUNICIPAIS EM SERVIÇO



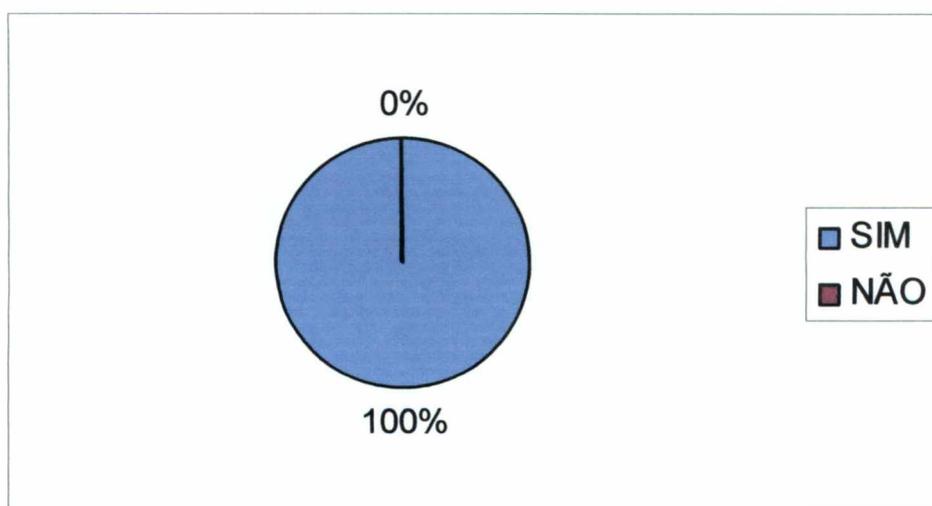
FONTE: Pesquisa de campo

A grande maioria é favorável que o GM porte arma de fogo em serviço.

6 PERCEPÇÕES DA GUARDA MUNICIPAL COM SUA PRÓPRIA ATUAÇÃO EM FOZ DO IGUAÇU

6.1 ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS

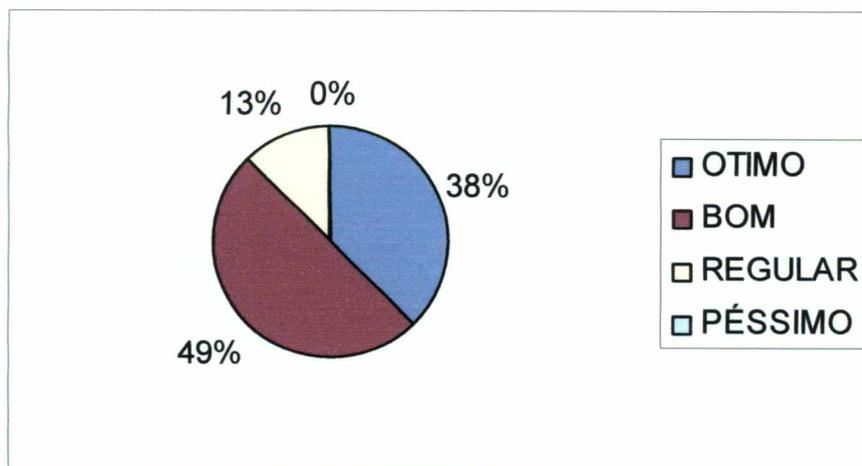
GRÁFICO 9 – IMPORTÂNCIA DA GM DE FOZ PARA A SEGURANÇA PÚBLICA



FONTE: Pesquisa de campo

A totalidade dos Guardas Municipais acreditam que a GM de Foz é importante para a Segurança Pública local.

GRÁFICO 10 - ENTROSAMENTO DA GM COM A PM EM FOZ DO IGUAÇU

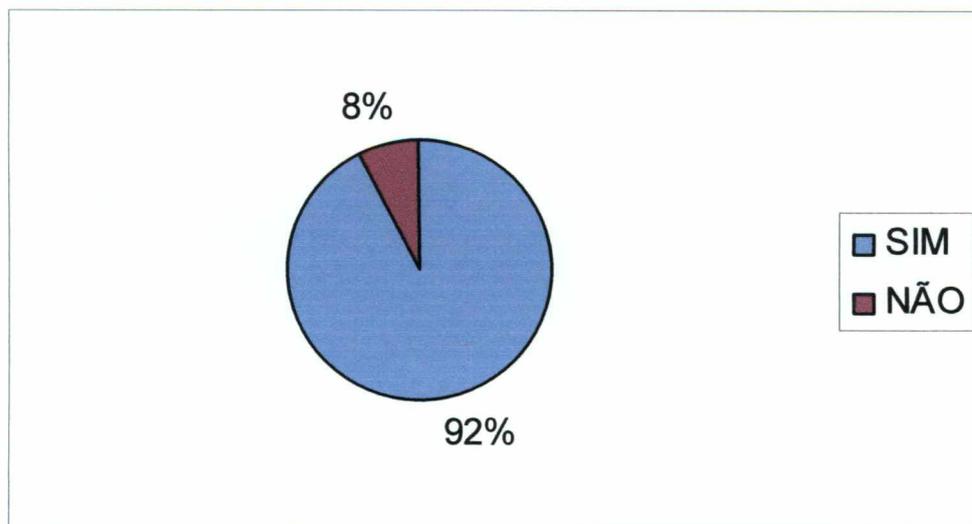


FONTE: Pesquisa de campo

A grande maioria (87%) tem de bom para ótimo entrosamento com a Polícia

Militar

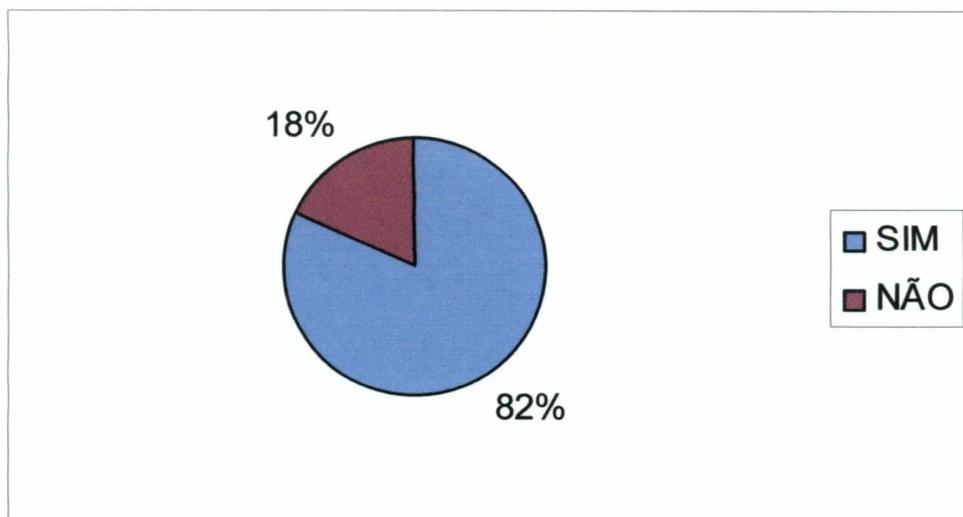
GRÁFICO 11 - APOIO A POLICIAIS MILITARES EM ATENDIMENTO DE OCORRÊNCIA



FONTE: Pesquisa de campo

Quase todos já prestaram apoio a policiais-militares, quando em atendimento de ocorrência.

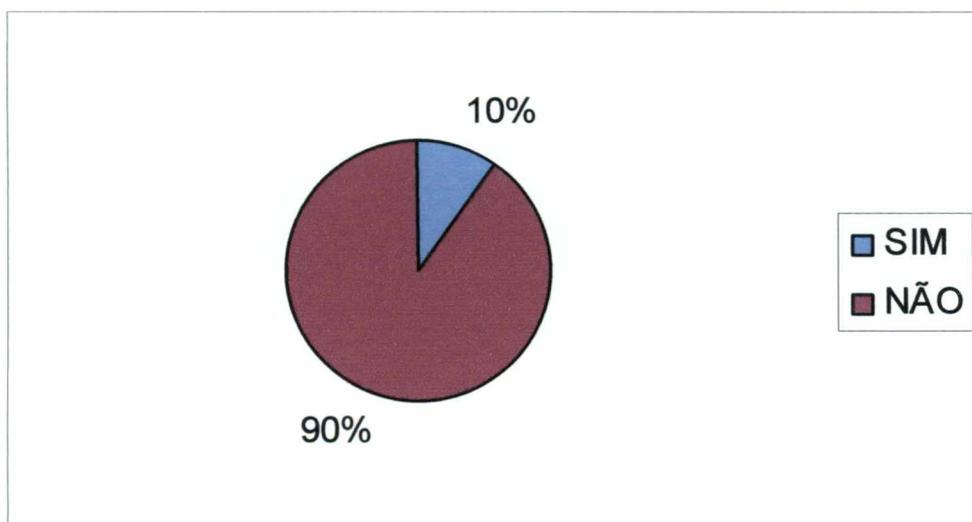
GRÁFICO 12 – PRESTEZA NO APOIO DA PM



FONTE: Pesquisa de campo

Novamente aqui vemos coerência nas repostas da GM em comparação com as repostas da PM. A grande maioria declara que é atendido com presteza pela PM.

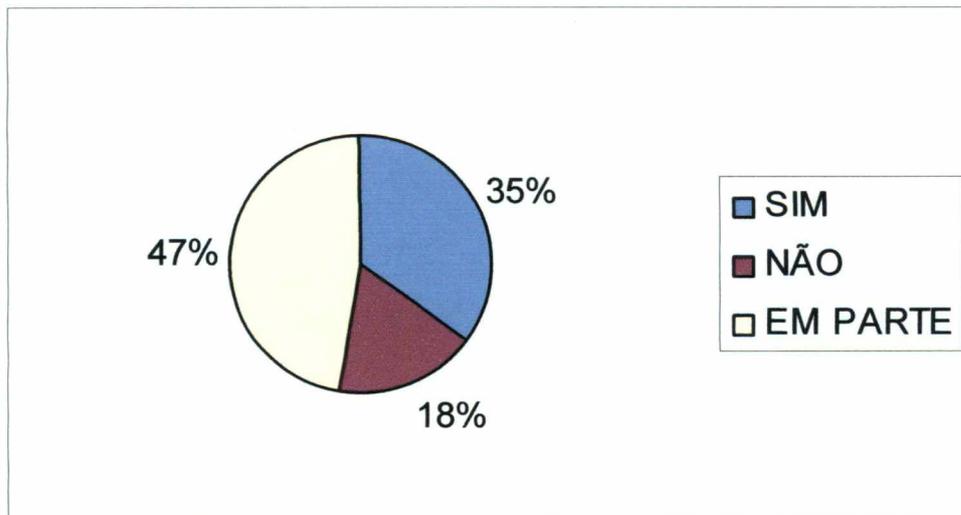
GRÁFICO 13 – ENTENDIMENTO, PELA POPULAÇÃO, DO QUE COMPETE À GM E O QUE COMPETE À PM



FONTE: Pesquisa de campo

As opiniões são quase unânimes, quando perguntado se a população sabe distinguir o que compete a uma instituição, e o que compete à outra.

GRÁFICO 14 – PREPARO DA GUARDA MUNICIPAL PARA REALIZAR O POLÍCIAMENTO OSTENSIVO



FONTE: Pesquisa de campo

Novamente vemos coerência, pois as opiniões são divididas, porém a maioria não é segura o suficiente para realizar este tipo de tarefa.

7 ANÁLISE COMPARATIVA DAS PERCEPÇÕES DA POLÍCIA MILITAR E DA GUARDA MUNICIPAL QUANTO À ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

As opiniões do efetivo de cada uma das Instituições foram bastante coerentes, como podemos acompanhar abaixo:

A grande maioria dos policiais-militares consideram a Guarda Municipal como Força de Segurança Pública.

A totalidade dos Guardas Municipais acreditam que a GM de Foz é importante para a Segurança Pública local.

A maioria dos policiais (66%) já recebeu apoio da Guarda Municipal, quando em atendimento de ocorrência.

Quase todos já prestaram apoio a policiais-militares, quando em atendimento de ocorrência.

Quase a totalidade dos policiais-militares afirmam que o serviço prestado pela Guarda Municipal auxilia na prevenção, ou seja, satisfazem o anseio da população.

Novamente temos quase a totalidade de respostas convergindo no mesmo sentido. 95% dos policiais não têm problemas de relacionamento com a GM.

A grande maioria (87%) tem de bom para ótimo entrosamento com a Polícia Militar

8 CONCLUSÃO

Não há nada de novo em reivindicar segurança para os cidadãos, vivam eles nos campos ou nas cidades, sejam quais forem as suas condições sociais. A segurança dos cidadãos é um direito constitucional e consta dos Direitos Humanos da ONU. É um bem público, uma responsabilidade à qual os governos, o municipal em primeiro lugar, devem responder com políticas públicas bem concatenadas. Isto é, políticas com objetivos, doutrinas (incluindo o respeito democrático à cidadania e aos direitos humanos), meios materiais, estrutura, recursos humanos e financeiros. Para tanto, as Guardas Municipais devem estar sujeitas à fiscalização interna e externa. Caso contrário, tenderão ao arbítrio.

Haverá quem reitere não caber à Guarda Municipal tal ou qual tipo de policiamento, que já seria da responsabilidade de uma polícia ou de outra. Os tipos de ação policial cabem, sim, à Guarda Municipal enquanto coadjuvante, que por vezes tem grande capacidade de presença e mobilidade no território municipal. É um ator coadjuvante qualificado, capaz de prestar serviços relevantes, merecedor do apoio da comunidade.

A segurança pública está em processo de mudança no Brasil. Isto é, a cidadania não se conforma com a falta de segurança e, quando pode, busca no âmbito privado o que não lhe é garantido pelos governos. Daí a proliferação da indústria da segurança. De outro lado, a área política está tomando iniciativa que promovam mudanças nos papéis tradicionais. Tramita no legislativo, em Brasília, um número elevado de projetos que reconhecem o papel das Guardas Municipais. Falta consenso sobre isso, mas juristas de renome advogam uma interpretação constitucional favorável ao papel mais ativo das Guardas Municipais, pois a expressão "destinadas à proteção de seus (dos municípios) bens, serviços e instalações" (do art. 144, § 8º da Constituição Federal) não conflitaria com as funções constitucionais da Polícia Militar

e da Polícia Civil. A questão seria muito mais de integração com estas polícias do que a exclusão das Guardas Municipais no âmbito da Segurança Pública, que é o título do capítulo no qual se inscreve o referido artigo.

A insegurança chegou a tal ponto que os prefeitos e prefeitas não têm mais como fugir do problema. Não basta que sejam sensíveis, que busquem recursos, que debatam o problema. Nada disso conta se não colocarem a mão na massa.

Aproveitando os ensinamentos de LAZZARINI (1999), 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 pessoas.

Diante de tudo que se fez exposto, concluímos que não cabe à Guarda Municipal de Foz do Iguaçu realizar atividades de policiamento ostensivo, pois não há competência expressa em lei. Por outro lado, nada obsta que a Guarda Municipal realize sua missão, e subsidiariamente, preste apoio à Polícia Militar em atividade a ela competente.

Resta enaltecer o trabalho que a Guarda Municipal tem feito no município de Foz do Iguaçu, onde efetua tão bem suas tarefas, conquistando a confiança da população, e da própria Polícia Militar.

Desempenho como o da GM de Foz do Iguaçu corrobora para que as leis que regem a matéria sejam alteradas, e a população seja brindada com esta força de segurança e ordem.

REFERÊNCIAS

- BEZNOS, Clóvis. **Guardas Municipais na Constituição**. 1ª ed. São Paulo: Loyola, 1990. p. 178.
- BIELZA, Rafael. **Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Forense, 1987. p. 186.
- BRUNGERA, Néri Vitorino et alii. **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.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Administrativo**. São Paulo: Forense, 1987.
- GASPARINI, Diógenes. **As Guardas Municipais na Constituição de 1988**. São Paulo, 1991.
- Jornal Correio Popular. **A Guarda Municipal e a Segurança Pública**. OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. São Paulo, 17 out.2001.
- LAZZARINI, Álvaro et alii. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. 2.ed. Rio: Forense, 1987. p. 229.
- MAFALDA, José Luis da Silva et alii. **Guardas Municipais – Tendências e Perspectivas no Contexto da Segurança Pública no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: CSPM, 1996.
- MARTORANO, Dante. **Direito Municipal**. 1ª ed. Rio: Forense, 1985. p. 69, 247.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Diretriz para o policiamento ostensivo interior**. Belo Horizonte: Polícia Militar, 1988. p. 19.
- MORAES, Benedito A. A. de. **A Guarda Municipal e a Segurança Pública**. Piracicaba: [s. Ed.] 1995.
- REVISTA O ALFERES. **A Segurança Pública na Constituição**. Belo Horizonte: PMMG, 1989. n. 28, p. 9-21.
- SALES JUNIOR, Oscar Francisco. **As guardas municipais no contexto da Segurança Pública brasileira contemporânea**. 1ª ed. São Paulo: Polícia Militar, 1989. p. 146.
- SÃO PAULO. Decreto nº 25265, de 29 de junho de 1986. **Dispõe sobre o controle de Guardas Municipais e da outras providências**. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, n. 100. 30 de Jun. de 1986. p. 36.
- VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de Emprego de PM/BM**. 2.ed. Curitiba: AVM, 2004.
- CONGRESSO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS. (II. 1991: Americana, São Paulo). **Carta de Americana**. Americana, Julho de 1991. p. 1.
- FORUM NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, VIOLENCIA E CRIMINALIDADE, (II. 1993: São Paulo). **Proposta de complementação do parágrafo 8º do artigo 144 da constituição Federal**. São Paulo, 12 e 13 de ago. e 1993. p. 3.

LEGISLAÇÃO

BRASIL, Decreto nº 88.777, de 30 de Setembro de 1983. **Aprova o Regulamento para as Policias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R.200)**. Diário Oficial da União, Brasília, n. 191, 04 out 1983.

BRASIL, Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. **Reorganiza as Policias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e da outras providencias**. Diário Oficial da União, Brasília, n.124, 03 jul 1969. p. 2.

PARANÁ. Constituição. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba: Imprensa Oficial, 1989. p. 28-29.

ANEXOS**QUESTIONÁRIO A SER APLICADO A POLICIAIS MILITARES DO 14º BPM.**

1. O questionado considera a Guarda Municipal como mais uma força voltada para a Segurança Pública?

Sim Não

2. Em seu entendimento, a Guarda Municipal age dentro dos preceitos legais, de conformidade com o que a lei preceitua?

Sim Não

3. Em sua atividade diária já se deparou com problemas referentes a usurpação de competência, por parte dos agentes da Guarda Municipal?

Sim Não

4. O questionado já foi auxiliado em atendimento de ocorrência, por agentes da Guarda Municipal?

Sim Não

5. Em seu entendimento, o serviço prestado pela Guarda Municipal auxilia a prevenção de ilícitos?

Sim Não

6. A Polícia Militar de Foz do Iguaçu tem um bom relacionamento com a Guarda Municipal local?

Sim Não

7. Em sua concepção, a Guarda Municipal deve ter Poder de Polícia?

Sim Não

8. O questionado é favorável ao Porte de Arma por parte dos Guardas Municipais em serviço?

Sim Não