

Cap QOPM ANTONIO CARLOS CAMPOS JUNIOR

A LEGALIDADE DA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL
SOB A ÓTICA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO
ESTADO DO PARANÁ

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 em Segurança Pública.

Orientador de Conteúdo: Ten.-Cel. QOPM César Vinicius Kogut.

Orientadora Metodológica: Prof^a Dr^a Sônia Maria Breda

CURITIBA
2009

“Descobrir a verdade
é oferecer conhecimentos capazes de convencer alguém
da existência ou inexistência de determinado fato,
ou seja, uma relação de identidade,
de adequação ou de acordo
entre o nosso pensamento
e as coisas que constituem seu objeto:
em uma palavra,
o acordo do pensamento com seu objeto
‘adequatio mentis et rei’.”

FENECH

AGRADECIMENTOS

A **Deus** por absolutamente tudo.

À minha **Fé** que jamais me deixou desistir.

Ao meu pai, **Antonio Carlos Campos**, pela superação de diversas dificuldades e por me possibilitar a aproximação à minha carreira de policial-militar.

À minha mãe **Maria Nilva Campos** pelas orações e pelo carinho sempre demonstrados e presentes.

Ao Coronel BM RR **Carlos Roberto Cidade**, pelas palavras de incentivo, ditas na hora certa.

A minha querida esposa **Samia El Kadri**, por estar sempre junto, compreender, superar e incentivar.

Aos **filhos**, pelo amor inabalável.

Ao meu orientador Ten.-Cel. QOPM **Cezar Vinicius Kogut**, pelo apoio, por seu caráter, sua honra, sua humildade e espírito de liderança.

Obrigado.

RESUMO

Versa sobre a legalidade da atuação da Guarda Municipal sob a ótica da segurança pública no Estado do Paraná. Objetiva balizar um panorama histórico e doutrinário sobre a criação das guardas municipais, assim como os aspectos legais de sua ação frente ao poder de polícia. Por meio de pesquisa descritiva e bibliográfica, elucida a legitimidade das ações levadas a efeito no campo da Segurança Pública pela Guarda Municipal. Verifica os limites e a esfera de competência dos agentes públicos municipais e suas atividades e até onde suas ações não ilidem, constitucional e arbitrariamente, o poder de polícia já exercido pelo Estado e pela União. Interpreta as legislações atuais relativas ao tema, a análise do “modus operandi” da Guarda Municipal e percepção que se tem como parâmetro das cidades que adotaram esta postura. Evidencia que o poder público municipal tem instrumentos eficazes para lidar com a criminalidade, concentrando muitas das atribuições e recursos para melhorar a qualidade de vida da população. Ressalta que há total viabilidade na execução da segurança pública, direcionada ao combate à violência e suas causas, cuja implementação, integral ou parcial, depende mais da vontade política e decisão do governo do que de verbas públicas.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Legalidade. Poder de Polícia.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	8
1.2 OBJETIVOS.....	9
1.2.1 Objetivo geral.....	9
1.2.2 Objetivos específicos	9
1.3 JUSTIFICATIVA.....	10
2 ENCAMINHAMENTO METODOLÓGICO	11
3 A GUARDA MUNICIPAL	12
3.1 HISTÓRICO DA GUARDA MUNICIPAL	16
3.2 IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ.....	21
4 LEGISLAÇÃO BÁSICA DA GUARDA MUNICIPAL	25
4.1 A GUARDA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	25
4.2 ESTATUTOS MUNICIPAIS DE FORMA GERAL E NO ESTADO DO PARANÁ	27
4.3 OUTRAS NORMAS RELATIVAS À GUARDA MUNICIPAL	32
4.3.1 A Guarda Municipal no Código de Processo Penal.....	32
4.3.2 A Guarda Municipal no Plano Nacional de Segurança Pública	34
5 EFETIVIDADE DA GUARDA MUNICIPAL NO BRASIL	36
5.1 AUTORIDADE - PODER DE POLÍCIA	42
5.2 GUARDA MUNICIPAL E SUA RESPONSABILIDADE	46
5.3 ASPECTOS LEGAIS	47
5.4 PRÉ-REQUISITOS	49
6 PREVISÃO DE FUTURO	52
6.1 LEIS A SEREM APROVADAS.....	52
6.2 ASPECTO POLÍTICO	53
7 CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira tem, ao longo do tempo, aprendido a manifestar suas aspirações por meio de seus representantes constituídos, quer seja no âmbito federal, estadual ou municipal, não raras vezes estabelecendo prioridades que, forçosamente, obrigam a adoção de posturas por parte dos governantes como forma de estabelecer uma política responsável e contínua, o que objetiva a melhoria efetiva das condições de segurança dos cidadãos.

Estas posturas, entendidas como um sistema de segurança pública, congregam atualmente a nível estadual, os subsistemas policiais com atividades voltadas para o policiamento preventivo e repressivo (Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal e Guardas Municipais), investigatórias (Polícia Civil e Polícia Federal), processuais (Ministério Público), prestação jurisdicional (Poder Judiciário) e dos estabelecimentos penais (execução da pena), pois todas, respeitadas as esferas de competência, visam exercitar o poder-dever do Estado em garantir, de uma maneira ampla, a segurança do cidadão.

Na atualidade, tem-se tornado necessário aprimorar e aperfeiçoar cada dia mais os conhecimentos de segurança pública e das organizações policiais, verdadeiros baluartes da ordem e da segurança interna da Nação, lutando constantemente contra o crime, fazendo cumprir a lei, zelando pelos interesses individuais e coletivos, e protegendo sistematicamente o patrimônio, desde os primórdios como sustentáculo imperecível da civilização universal.

A sociedade espera ter sua tranquilidade assegurada pelo poder público por meio de uma polícia bem paga, bem preparada e que possa dar resposta aos anseios da população, em que as pessoas possam andar nas ruas e sentir a sensação de segurança, seus filhos possam brincar sem a preocupação do que possa acontecer, em que o cidadão possa parar o carro no semáforo tranquilamente sem temer o delinqüente, e, por fim, ao sair de casa em direção ao trabalho, tenha a certeza de que ao retornar encontrará sua residência sem que tenha sido violada.

Definindo “Polícia” Amaral na obra “Direito e Segurança Pública” - “É a atividade do Estado consiste em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. É a atividade da polícia/policial em geral”.

Antes, a ordem pública se restringia à segurança pública e o poder de polícia era, então, sinônimo de segurança coletiva/pública. Modernamente, porém, o Estado assumiu novas atribuições e o conceito de ordem pública envolve, agora, a ordem econômica e social. Assim ampliou-se o poder de polícia (AMARAL apud CARVALHO, 2005, p.23).

Para ser mais específico, policiamento é o ato de civilizar. O termo Polícia tem origem em 1791, no ordenamento jurídico da França, em que concomitantemente dividiu a polícia em administrativa e judiciária. Contudo, já em Roma Antiga tínhamos as “polícias”, que em virtude de sua natureza, eram divididas em Civita ou Militare.

CIVITA - Civil - derivação de cidade - cives - moradores da cidade.

MILITARE - Militar - combatente na guerra - moravam fora do limite das cidades - permissão do governo para adentrar nas cidades.

As diretrizes da segurança pública, dentro do Estado Brasileiro, por sua vez, têm seus alicerces cada vez mais direcionados a uma visão municipal de segurança. Nessa premissa, o maior baluarte desta quebra de paradigmas tem sido o próprio Governo Federal, por meio do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, o qual procura reunir ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação forçada nas raízes socioculturais do crime, além de articular programas de segurança pública com políticas sociais já desenvolvidas pelo governo, sem descuidar das estratégias de controle e repressão qualificada à criminalidade.

Este novo foco de orientação segue a tendência em demonstrar que o desenvolvimento de uma comunidade se dá em nível de município, onde os problemas acontecem, onde as pessoas nascem, vivem e morrem, concluindo não ser mais possível a realização de uma política pública de segurança, ou de qualquer natureza sem o comprometimento por parte do município, ente federativo mais próximo do cidadão.

O que se observa em uma análise preliminar é que esta substituição, lenta e gradativa, do ônus sobre a segurança pública, vem se tornando cômoda ao Estado,

dentro do aspecto de investimento institucional, responsabilidade funcional e o próprio pagamento de novos servidores, hoje militares estaduais. O investimento municipal em guardas próprias, em um futuro próximo, implicará uma possível redução na ação constitucional do Estado, no provimento de segurança pública, relegando ao município, por meio de seus próprios recursos, a buscar um padrão de segurança almejado e principalmente, a mantê-lo.

Neste ponto, tem-se tornado de suma importância a representação e participação dos líderes da segurança pública local na elaboração de leis e projetos, como órgão consultivo, e não apenas se tornarem inertes às ações desenfreadas da elaboração de leis que visem atender, unicamente, interesses políticos/partidários, e muito longe de realmente esmerar-se na solução dos problemas sociais.

Dentro deste universo de possibilidades há uma necessidade primordial de se mensurar qual a extensão da autoridade exercida pelos agentes municipais; até que ponto vão os limites do poder da autoridade municipal, quando o assunto é segurança pública, e a esfera de competência dos agentes municipais não fere, constitucional e arbitrariamente, o poder de polícia já exercido pelo Estado.

Sabedores da competência constitucional da União e dos Estados Federativos, no cerne da segurança pública, objetiva este trabalho apresentar uma avaliação sobre a atuação legal das guardas municipais e a adoção de medidas e/ou propostas que visem demonstrar a necessidade de leis para garantia a eficácia da atuação do município como atividade auxiliar na prevenção do crime, sem configurar a usurpação da função pública.

1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

As ações desenvolvidas pelo Governo Federal seguem as diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Segurança Pública, cujo eixo central é a articulação entre União, Estados e Municípios, com a finalidade de combater o crime, apregoando que as ações públicas municipais de repressão à desordem pública podem e devem ser realizadas e/ou acompanhadas pelas guardas municipais e secretarias de segurança municipais onde existirem.

Com a evolução e o crescimento das Guardas Municipais, especialmente no Paraná, pretende-se descobrir se a ação do município cerca-se de legitimidade de poder de polícia para agir de forma tão ostensiva quanto vem agindo, inclusive com realização de serviços tipicamente policiais, prendendo, realizando operações de bloqueio de vias, encaminhamento de presos, autuações e a lavratura do termo circunstanciado, como, a exemplo, é o caso da Guarda Municipal de Foz do Iguaçu.

Para se verificar esta situação há de ser analisado a extensão da autoridade exercida pelos agentes municipais, e os limites do poder municipal, assim como até onde a esfera de competência dos agentes municipais não fere, constitucional e arbitrariamente, o poder de polícia já exercido pelo Estado.

A partir desta análise, verificar-se-á qual é a legalidade da atuação da Guarda Municipal sob a ótica da Segurança Pública no Estado do Paraná.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Constitui objetivo geral do estudo traçar um panorama histórico e doutrinário sobre a criação das guardas municipais e dos aspectos legais de sua atuação frente ao poder de polícia.

1.2.2 Objetivos específicos

Constituem objetivos específicos do estudo:

- a) Citar e interpretar as legislações pertinentes ao tema;
- b) Relatar e analisar o “modus operandi” da Guarda Municipal;
- c) Identificar a percepção que se tem como parâmetro das cidades que adotam esta postura;
- d) Diagnosticar o amparo legal para a forma de atuação;

- e) Estabelecer a percepção frente ao poder de polícia.

1.3 JUSTIFICATIVA

O atual governo federal, por intermédio dos programas de desenvolvimento social nos municípios, tem demonstrando a necessidade de uma gestão comunitária da segurança pública. Para uma maior eficácia dessas ações de gestão, urge a necessidade de as lideranças estarem conscientes que as responsabilidades pela segurança e pelo bom convívio nos municípios devem ser baseadas na premissa do efetivo envolvimento da comunidade na resolução dos problemas, adotando-se uma postura proativa para garantir o convívio social pacífico.

Frente a essa progressão geométrica da criminalidade, surgem ações desenfreadas e destoantes na elaboração de leis que visam atender interesses unicamente políticos, e distantes do clamor social, o que acaba por engendrar mecanismos públicos municipais, como solução mediata do problema, sem mensurar a extensão da autoridade exercida pelos agentes municipais que muitas vezes ilidem, constitucional e arbitrariamente, o poder de polícia já exercido pelo Estado.

Os gestores municipais têm um papel preponderante no esforço conjunto de contenção da escalada do crime e da criminalidade, e não se questiona aqui a possibilidade de municipalização total da segurança pública, tampouco a transferência da responsabilidade pelo trato do tema (que no sistema brasileiro, é do Estado primordialmente e da União em casos específicos) para os municípios. Na verdade, o que se almeja é expandir a idéia da necessidade de participação do poder municipal no desenvolvimento e execução de programas e ações de prevenção da violência, sem que isso venha afrontar princípios legais vigentes.

2 ENCAMINHAMENTO METODOLÓGICO

O presente trabalho se desenvolveu baseado na análise de informações bibliográficas, caracterizando-se como descritivo quanto à finalidade, bibliográfico no que tange ao procedimento técnico.

Dentro da revisão de literatura procurou-se dados relativos à história da Guarda Municipal, sua evolução, e sua atual situação, e nesse contexto direcionou-se à importância que a Guarda Municipal teve no contexto social de época, e o papel que exerce hoje na sociedade brasileira.

A pesquisa abrangeu ainda a atual legislação brasileira no que se refere à Guarda Municipal, à legalidade e à postura das ações desenvolvidas por seus operadores, delimitando até que ponto esta esfera de competência em suas ações ilidem, constitucional e arbitrariamente, o poder de polícia já exercido pelo Estado.

Abordaram-se as atribuições inerentes à Guarda Municipal e, em linhas gerais, sua responsabilidade funcional na proteção de bens, serviços e instalações municipais, dentro da perspectiva das novas diretrizes da segurança pública no Estado Brasileiro, que preconiza ações de prevenção, controle e repressão da violência com a atuação forçada nas raízes socioculturais do crime, fazendo-se uma análise sucinta do conjunto legal para ao final apresentar uma proposta científica.

3 A GUARDA MUNICIPAL

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. Em alguns municípios do Estado do Paraná foram criadas guardas municipais baseados na autonomia dos municípios, prevista no artigo 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.(BRASIL, 1988)

Ainda na competência dos municípios, prevê o artigo 30, inciso 1º, da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

Art. 30 – Compete aos municípios:
I – Legislar sobre assuntos de interesse local.(BRASIL, 1988)

E respaldado, 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 de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (RIO GRANDE DO SUL, 1989)

Dentro desse contexto, surgiram as guardas municipais, criadas pelos prefeitos, em algumas cidades, com a finalidade de suprir deficiências na fiscalização e na proteção do patrimônio público municipal. A criação das guardas municipais ganhou vários defensores, a partir de 1973, conforme o relato de Coelho (1983, p.42) dentre os quais, influentes membros da polícia civil, em vários estados da federação, em que o assunto é tratado em encontros nacionais de delegados de polícia.

As teses para criação de guardas municipais extraídas destes encontros inspiram-se no modelo de polícia utilizados 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 se segue:

Dentre os princípios destacam-se:

- a) Subordinação operacional dessas organizações às delegacias policiais, nos municípios;
- b) Ingresso mediante seleção e curso de formação profissional realizado pela Academia de Polícia Civil;
- c) Custo dividido entre estado e os municípios.

Dentre as vantagens deste sistema pode-se citar:

- a) Estagnação ou mesmo redução dos efetivos das Polícias Militares Estaduais, com reflexo gradativo de custos para os Estados;
- b) Concentração das atividades da Polícia Civil no trabalho de Polícia Judiciária;
- c) Integração plena do serviço policial devido à formação única;
- d) Baixo custo operacional para os municípios, devido à não necessidade de movimentação e os gastos serem divididos com o Estado, além de maior número de policiais no patrulhamento, devido a 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 renomadas autoridades como Jânio Quadros, há época, prefeito da cidade de São Paulo, apoiado pela

Associação dos Delegados de Polícia e o Ex-Governador Orestes Quércia, quando prefeito municipal de Campinas que 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 das Polícias Militares Estaduais, conforme preconiza a Constituição Federal em seu artigo 144, § 5º e o Decreto-Lei Nº 667/69, modificado pelo Decreto-Lei Nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983 em seu artigo 3º, a qual 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, conforme artigo 144, § 8º da Constituição Federal de 1988.

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 artigo 144 da Constituição da República, em absoluto, não indica um escalonamento hierárquico, que implicaria na 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 deve coordenar as atividades do outro ou dos outros, o que na prática, implicaria reconhecer supremacia do órgão coordenador sobre o coordenado.

No ano de 2000, foi criado o Plano Nacional de Segurança Pública, o qual propôs a criação de novos planos, a reorganização de secretarias e que teve diversas alterações e repercussões de segurança pública, sendo inclusive utilizado por alguns municípios para dar competência em matéria de segurança para a sua guarda municipal, legitimando assim, sua atuação em matéria de segurança pública.

Em 4 de setembro de 1997, por meio do Decreto Nº 2.315/97, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), cuja responsabilidade se limita à formulação, articulação e indução da política nacional de segurança pública, tendo como base o Plano Nacional de Segurança Pública.

Esta secretaria tem como função a administração dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública e a estruturação e implantação do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública, criado a partir desse novo plano de segurança (CARVALHO, 2005, p. 34).

Para Carvalho (2005, p.34), a SENASP passou por uma reordenação, ficando atualmente com a responsabilidade pela criação e implantação da Política Nacional de segurança Pública, a partir de uma nova visão do aparelho policial brasileiro.

Para conseguir seus objetivos, deu uma nova função ao Fundo Nacional de Segurança Pública, passando a ser um instrumento de direção da política de segurança, em que, de projetos isolados, agora privilegia planos que possuem planejamento, metas a serem alcançadas, avaliações, monitoramento, dentre outros necessários a nova visão de polícia a ser construída.

Este Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, tem como objetivo executar a nova política nacional de segurança pública, definindo as novas linhas mestras da ação da polícia em âmbito federal, estadual e municipal, com objetivo de que estas possam se inter-relacionar no campo da segurança. (CARVALHO, 2005)

A integração das polícias, na opinião unânime de especialistas do setor, é a maneira mais adequada de eliminar a fragmentação desta atividade típica do Estado, especialmente num período em que o crime esta cada vez mais organizado, com ramificações interestaduais e até mesmo transnacionais (CARVALHO, 2005)

Em 2005, segundo Carvalho (2005, p.34), cerca de 25 estados e o distrito federal já tinham aderido ao Sistema Único de Segurança Pública. Também já haviam sido liberados cerca de R\$ 108 milhões para os Estados e Municípios investirem em segurança com base nos objetivos do Sistema de Segurança Pública, na prevenção e repressão ao crime, e segundo o autor supracitado, “na

reestruturação e reaparelhamento das polícias estaduais e guardas municipais, em projetos de combate às organizações criminosas e análise criminal e estatística”.

A principal mudança instituída pelo SUSP na relação entre as polícias é a implantação do Gabinete de Gestão Integrada (GGIs), que está operando no Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul. Os GGIs auxiliam na integração das ações das secretarias estaduais de Segurança Pública, de representantes do Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Guardas Municipais, que definem, por consenso, ações focadas principalmente no combate ao crime organizado. Em Pernambuco, a integração de práticas de segurança pública promovida pelo SUSP já está em curso com o Consórcio Metropolitano de Segurança Urbana e Prevenção à Violência da região Metropolitana de Recife, que reúne 14 municípios (Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Igarassú, Paulista, Moreno, Ilha de Itamaracá, São Lourenço da Mata, Aroçoiaba, Abreu e Lima, Líapessuma, e a própria capital pernambucana). O projeto tem como objetivo desenvolver e implementar novas práticas de planejamento e gestão integrada para a prevenção da violência entre os três níveis de governo, seus órgãos setoriais e com a sociedade civil, além de deflagrar e gerenciar um processo sustentado de redução dos índices de violência e criminalidade na região (CARVALHO, 2005).

O Plano Nacional de Segurança Pública, citado anteriormente, tem como objetivo fazer um aperfeiçoamento do então sistema de segurança público brasileiro, por meio da integração de políticas de segurança, políticas sociais e de ações comunitárias. (CARVALHO, 2005)

3.1 HISTÓRICO DA GUARDA MUNICIPAL

A Guarda Municipal é um organismo de proteção e segurança municipal, com atribuições previstas legalmente na Constituição Federal. De acordo com a Magna Carta, os municípios não podem ter polícias, mas podem constituir guardas municipais que têm, hoje, como atribuição a proteção de bens, serviços e instalações municipais, não lhes sendo autorizado atuar no policiamento ostensivo, na manutenção da ordem pública, como a Polícia Militar, nem na investigação criminal, como a Polícia Civil, embora muitas exercem na prática atividade de policiamento, de maneira independente ou em colaboração com as polícias Civil e Militar. (FULGÊNCIO, 2007, p.314)

A idéia de municipalização de serviços oferecidos ao público pelo Estado está lastreada na expectativa de que, desse modo, seus beneficiários possam participar mais diretamente da definição de prioridades, elaboração de estratégias, monitoramento de seu fluxo e avaliação dos resultados. Supõe, portanto, a existência de uma relativa mobilização por parte da sociedade, ao mesmo tempo que tem embutida a suposição de que a própria oportunidade aberta para sua participação funcione como indutor para sua organização. Em uma palavra, a municipalização supõe e almeja mobilização civil. (SENTO SÉ, 2005)

A palavra "polícia", etimologicamente falando, é oriunda das Cidades-Estado da Grécia Antiga, em que as atividades governamentais eram chamadas de "politéia". também originária de "polis", ou seja: cidade. (GUIMARÃES, 2008, p. 37)

No entanto, naquela época ainda não se evidenciava o emprego do "polícia", como hoje se tem em mente, em razão de que os gregos não vislumbravam a necessidade de uma estrutura policial, considerando que não existia a propriedade privada, tudo pertencia às Cidades-Estado. O emprego do termo politia, assim, estava mais vinculado à idéia de governar. (GUIMARÃES, 2008, p. 37-38)

A existência de formas primitivas de polícia (ainda não com esta denominação) surge entre os faraós egípcios e entre os hebreus antes mesmo dos tempos de Aristóteles", e posteriormente, em Roma. onde a polícia ganha as primeiras linhas de organização como instituição. (GUIMARÃES, 2008, p. 38)

No entanto, foi entre os romanos antigos, com o reinado de Augusto César, que a polícia passou a ser organizada, com chefes de polícia "preventiva e repressiva dos incêndios, escravos, fugitivos, furtos, roubos, vadiagem, ladrões habituais ou reincidentes, em suma. das classes perigosas". Segundo Pestana, os romanos não admitiam a presença de soldados dentro das cidades, por entender que suas presenças poderiam constituir ameaça às suas liberdades e assim é que resolveram criar uma polícia com a finalidade de manter a ordem interna. (GUIMARÃES, 2008, p. 38)

É, pois, precisamente, entre os romanos que se vislumbra a adoção do termo politia "no sentido de manter a ordem pública, a tranqüilidade e a paz interna". No tempo do Império Romano, já se encontravam funcionários encarregados de

informar os magistrados a respeito da ocorrência de determinado crime, detalhando suas circunstâncias, chamados de curiosi, irenarche, stationarii, nuntiatores e os digiti duri, agindo como arremedos dos modernos policiais. (GUIMARÃES, 2008, p. 37)

Hoje, numa forma abrangente, define-se "polícia" como sendo a função administrativa estatal que tem como escopo a manutenção da ordem pública, a fim de que se possa viver harmoniosamente em sociedade, atuando de forma preventiva e repressiva no combate aos desvios de conduta dos cidadãos. (GUIMARÃES, 2008, p.40)

Conjugando-se os elementos que, obrigatoriamente, devem estar presentes na estruturação conceitual – o Estado, detentor único do poder de polícia, tranquilidade pública, condição indispensável para que os grupamentos humanos progredam, as restrições jurídicas, à liberdade, necessárias para que as ações abusivas de um não cause embaraços à ação de outro. (VALLA, 1999, p. 9)

No que diz respeito ao Brasil, a primeira manifestação de "polícia" foi trazida pelos portugueses. Vigiam em Portugal as chamadas Ordenações Afonsinas. as quais tratavam a policia e a magistratura de maneira unitária, preponderando inclusive, a atividade policial sobre a judicial. Aliás, ambos não passavam de longa manus do Rei de Portugal. (GUIMARÃES, 2008, p. 40)

Duarte Coelho, em 1550, na Capitania de Pernambuco, propôs-se a estabelecer uma Polícia rigorosa e uma Justiça de escarmento, um sistema de repressão contra os facínoras que invadiam as zonas povoadas. Os livros das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e, finalmente o Livro V das Ordenações Filipinas, que enumeravam os crimes e as penas e dispunham sobre a forma do processo de apuração, representaram importância extraordinária para a vida jurídica do Brasil. (CARVALHO, 2005)

As Ordenações Filipinas deram os primeiros passos para a criação e desenvolvimento de Polícias Urbanas no Brasil, ao disporem sobre os serviços gratuitos de polícia. Esses serviços eram exercidos pelos moradores, sendo organizados por quadros ou quarteirões e controlados primeiramente pelos alcaides e mais tarde, pelos juízes da terra. (CARVALHO, 2005)

Essa “Polícia” foi caindo em desuso, de modo que os Quadrilheiros foram substituídos progressivamente por Pedestres, Guardas Municipais, Corpos de Milícias e Serviços de Ordenanças. Na Legislação Brasileira, a partir de 31 de março de 1742, nunca mais se ouviu falar dos Quadrilheiros, possivelmente substituídos pelos atuais Oficiais de Justiça. (CARVALHO, 2005)

Com a queda do império e a promulgação da Constituição Republicana de 1891, surgiu outro fato marcante na evolução da Polícia brasileira, quando, na esfera da Justiça Federal, não mais foi autorizada a existência da Policia Judiciária com o direito de iniciativa de pronunciamento, nem com função decisória com os Estados-membros passando a ter administração própria e autônoma, e resultando nas organizações policiais estaduais, o que perdurou até 1937 com a promulgação da nova Constituição da República que trouxe a reunificação da legislação processual penal. (GUIMARÃES, 2008, p. 44)

Somente com a promulgação da Constituição da República de 1988. já sob a égide de uma nova democracia, é que, ao menos no papel, procurou-se imprimir um novo conceito de Segurança Pública, voltado para defender a população e não o sistema.

De forma mais específica ao que se refere às Guardas Municipais, um Decreto de 13 de maio de 1809 criou a Divisão Militar da Guarda Real no Rio de Janeiro. Este Decreto homologou a existência das Guardas Municipais Permanentes no Brasil, ocasião em que o Príncipe Regente percebeu a necessidade de uma organização de caráter policial para o provimento da segurança e tranqüilidade pública na cidade do Rio de Janeiro e demais províncias.(CARVALHO, 2005)

A Guarda passou a ser subordinada ao Governador das Armas da Corte, sendo este comandante da força militar e sujeito ao Intendente Geral de Polícia, como autoridade Policial.

Em 14 de junho de 1831, foi reorganizado em cada Distrito de Paz um Corpo de Guardas Municipais, divididos em esquadras.

Neste mesmo momento histórico, em 18 de agosto de 1831, em virtude do Novo Governo, D. Pedro I abdica do trono, deixando em seu lugar o Príncipe

Herdeiro, seu filho menor, D. Pedro II. O Brasil passa a ser governado, então, pela Regência Trina.(CARVALHO, 2005)

É nesta ocasião, após a lei que tratava da tutela do Imperador e de suas Augustas irmãs, que é editada a lei que instituiu a Guarda Nacional, sendo extintas no mesmo ato as Guardas Municipais, Corpos de Milícias e Serviços de Ordenanças.

Conseqüentemente, a fim de manter a ordem pública nos municípios, em 10 de outubro do mesmo ano – data em que se comemora o Dia Nacional das Guardas Municipais – foram novamente reorganizados os Corpos de Guardas Municipais Voluntários no Rio de Janeiro e nas demais Províncias, sendo este um dos atos mais valorosos realizados pelo então, Regente Feijó, o qual tornou pública tamanha satisfação, ao dirigir-se ao Senado em 1839, afirmando que:

Lembrarei ao Senado que, entre os poucos serviços que fiz em 1831 e 1832, ainda hoje dou muita importância à criação do Corpo Municipal Permanente; fui tão feliz na organização que dei, acertei tanto nas escolhas dos oficiais, que até hoje é esse corpo o modelo da obediência e disciplina, e a quem se deve a paz e a tranquilidade de que goza esta corte.(CARVALHO, 2005)

Em 05 de junho de 1832, as Guardas Municipais passaram a ter em seu Corpo o posto de Major, ano este em que o Major Luiz Alves de Lima e Silva (Duque de Caxias), no dia 18 de outubro, foi nomeado Comandante do Corpo de Guardas Municipais Permanentes da Corte, após ter atuado no subcomando deste corpo, desde 07 de junho. (CARVALHO, 2005)

Duque de Caxias comandou bravamente a Guarda Municipal durante oito anos, vindo a passar o comando ao ser nomeado Coronel, no final de dezembro de 1839, para seguir novas funções públicas. Ao se despedir dos seus subordinados fez a seguinte afirmação:

Camaradas! Nomeado presidente e comandante das Armas da Província do Maranhão, vos venho deixar, e não é sem saudades que o faço: o vosso comandante e companheiro por mais de oito anos, eu fui testemunha de vossa ilibada conduta e bons serviços prestados à pátria, não só mantendo o sossego público desta grande capital, como voando voluntariamente a todos os pontos do Império, onde o governo imperial tem precisado de nossos serviços (...). Quartel de Barbonos, 20/12/39. Luís Alves de Lima e Silva. (CARVALHO, 2005)

Em 1º de julho de 1842, fora criado o Regulamento Geral n.º 191, das Guardas Municipais Permanentes do Brasil, padronizando atuação, patentes e uniformes.

Em agosto de 1932, a Guarda Civil, em decorrência da Revolução Constitucionalista, veio a ser incorporada, servindo como força auxiliar do Exército.

Com a queda do Regime Militar e a segurança municipal deficitária, começou a se cogitar a possibilidade de reorganizar as Guardas Municipais nas grandes cidades e regiões metropolitanas.

3.2 IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ

No município de Curitiba, no ano de 1895, após a Proclamação da República, mostrava-se claramente que, após a mudança da forma de governo, ainda as Guardas Municipais permaneceram em pleno exercício, pois continuavam a ser contempladas, bem como a ser direcionada a sua atuação nesta municipalidade. Como podemos ver nas Posturas Municipais de 23 de novembro de 1895, em seus artigos 341, 346, 347, 350 e 355, em que se atribuía aos Guardas Municipais a competência de verificar se os comerciantes pagavam ou não os impostos devidos, e ainda, determinava os guardas a fazer a exata correção trimestral, a fim de verificar se eram observadas ou não as Posturas Municipais. Competia-lhes, ainda, a aplicação de multas para os infratores, havendo inclusive a previsão de punição de multa, caso ocorresse a omissão por parte dos guardas que não viessem a atuar os infratores. E por fim, preconizava que “todo aquele que desobedecer ou injuriar os guardas municipais, quando em exercício de suas funções, sofrer a multa de 30 contos de reis, além das penas em que incorrer”. (CARVALHO, 2009)

A fim de ampliar a segurança de Curitiba e periferias, em 17 de junho de 1911, pelo Decreto Estadual n.º 262, foi criada a Guarda Civil do Paraná órgão civil incumbido de auxiliar na manutenção da ordem e segurança pública. (CARVALHO, 2009)

O Ato n.º 15, do município de Curitiba, assinado pelo Prefeito Moreira Garcez, de 18 de fevereiro de 1927, nomeia para o Cargo de Guarda de 2ª Classe o

Sr. Brasília Pery Moreira, sendo o ato seguinte a promoção por merecimento do Guarda de 2ª Classe, Sr. Manoel de Oliveira Cravo, para o Cargo de Guarda de 1ª Classe. Convém ressaltar que o Prefeito Ivo Arzua Pereira, quando em exercício, como forma de reconhecimento para com os serviços prestados pelo Guarda Pery Moreira, deu o seu nome à edificação onde se encontra atualmente a Sede da Procuradoria Geral do Município de Curitiba.

Em 1936, com o estabelecimento do que se chamou o “Estado Novo” à feição totalitária dos estados nazi-fascistas, não havia mais o que se falar em autonomia dos Estados e Municípios, e portanto, em forças dissuasórias do poder central. Se a Guarda Municipal e a Força Pública eram ainda úteis como instrumento de contenção popular, elas iam perdendo a posição antes desfrutada para as Forças Armadas, em especial para o Exército; para evitar rebeliões civil e policial contra o poder central, elas foram despindo-se gradativamente de suas autonomias, por meio do poder público federal, que aos poucos foi limitando cada vez mais suas atribuições, chegando ao ponto de torná-las inúteis e onerosas. (CARVALHO, 2009)

Com o advento da Lei Estadual n.º 73, de 14 de dezembro de 1936, foram transferidos os serviços públicos de Guarda Civil e Inspetoria de Tráfego do Município de Curitiba, ambos desempenhados pela Guarda Municipal de Curitiba, para o Estado do Paraná, sendo neste mesmo ato transferido o seu efetivo operacional. A partir de 1935, em decorrência de algumas Constituições Estaduais, a atividade policial passou a ser competência exclusiva do Estado: A Guarda Civil e a Guarda de Trânsito passaram a fazer o policiamento ostensivo na Capital, enquanto a Brigada Militar assumiu o policiamento no interior. (CARVALHO, 2009)

Com a promulgação da Constituição da República de 18 de setembro de 1946, surgiram as “polícias militares, instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados”, sendo consideradas como forças auxiliares e reservas do Exército. Desse modo, com a publicação do Decreto-Lei n.º 544, de 17 de dezembro de 1946, a Força Policial do Estado do Paraná passou a denominar-se Polícia Militar do Estado do Paraná. (CARVALHO, 2009)

A partir de então, o Município de Curitiba, na tarefa de preservação da ordem pública, passou a contar somente com os Inspectores de Quarteirões os quais,

em 03 de outubro 1951, por meio da Lei Municipal n.º 357/51, foram reconhecidos novamente como integrantes dos serviços públicos municipais, sendo denominados como Guarda Noturna. (CARVALHO, 2009)

Desencadeado pelo Golpe Militar, por meio dos Decretos-Lei Federais 667, de 2 julho de 1969 e 1070, de 30 de dezembro de 1969, os municípios tornaram-se impossibilitados de exercer a segurança pública. Contudo, mesmo com todas essas mudanças políticas, alguns mantiveram as suas Guardas Municipais, umas restritas à banda municipal, outras à vigilância interna dos próprios. Entretanto, em algumas cidades apenas mudaram o nome das suas instituições para Guarda Civil Metropolitana, mantendo-as até os dias de hoje. (CARVALHO, 2009)

Por meio do Decreto-Lei 667 e suas modificações, garantiu-se às Polícias Militares, a Missão Constitucional de Manutenção da Ordem Pública, dando-lhes exclusividade do planejamento e execução do policiamento ostensivo, com substancial reformulação do conceito de "autoridade policial", assistindo-se, também, à extinção de "polícias" fardadas, tais como: Guarda Civil, Corpo de Fiscais do DET, Guardas Rodoviários do DER e Guardas Noturnos. A partir de 1968, a Brigada Militar passou a executar, com exclusividade, as atribuições de policiamento ostensivo. (CARVALHO, 2009)

Em 1969, a Guarda Civil Metropolitana pertencendo ao Governo do Estado do Paraná desde o ano de 1937, passou então a estar diretamente subordinada à Polícia Militar do Estado, sendo esta corporação efetivamente extinta em 17 de julho de 1970. (CARVALHO, 2009)

Em 17 de junho de 1986, exatamente 16 anos após a sua extinção, o Prefeito Municipal Roberto Requião sancionou, com aprovação da Câmara Municipal dos Vereadores de Curitiba, conforme as prerrogativas inerentes ao seu cargo, o Projeto de Lei n.º 56/84, de autoria do Vereador José Maria Correia, surgindo assim a Lei n.º 6867, que criou o Serviço Municipal de Vigilância - VIGISERV. (CARVALHO, 2005)

A autonomia municipal se consolidou por meio da Carta Magna de 1988, que conferiu aos municípios a faculdade de "criar novamente" as Guardas Municipais, seguindo o estatuído em seu Artigo 144, § 8º.

Desse modo, aplicando o preceito legal da Constituição da República Federativa do Brasil, a VIGISERV teve a sua denominação alterada por meio da Lei n.º 7356/89, passando a ser denominada Guarda Municipal de Curitiba, com o lema: “PRO LEGE SEMPER VIGILANS” (Pela Lei, Sempre Vigilantes) – lema este, oriundo da extinta Guarda Civil do Paraná.(CARVALHO, 2005)

4 LEGISLAÇÃO BÁSICA DA GUARDA MUNICIPAL

4.1 A GUARDA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Guarda Municipal é um dos poucos órgãos, senão o único, de prestação de serviço público municipal, que está inserida na Constituição Federal, tamanha a sua importância frente à segurança pública local.

Atualmente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, em seu art. 144, que a segurança pública será exercida por meio das Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Civil, Militar e pelos Corpos de Bombeiros Militares, possibilitando ainda aos Municípios a criação das Guardas Municipais, destinadas à proteção dos seus bens, serviços e instalações. Neste aspecto, muita polêmica já se verificou nos Municípios que criaram as suas Guardas Municipais notadamente quanto ao campo de sua atuação.

A República Federativa do Brasil, nos termos do artigo primeiro da Constituição, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios constituindo-se em Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos básicos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, sob a premissa de que todo o poder emana do povo, exercido por meio de seus representantes eleitos.

A organização política administrativa do Estado compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de forma autônoma, conferindo aos Municípios a competência para reger-se de por meios de lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, e na Constituição do respectivo Estado, podendo legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber.

O embasamento constitucional para a criação das referidas Guardas Municipais decorre do § 8º do artigo 144 da Constituição Federal, verbis:

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

- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 8o - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.(BRASIL, 1988).

Cabe lembrar que a leitura de todo o texto deve ser interpretada utilizando-se das técnicas jurídicas existentes, lembrando que quando o Código Civil trata sobre bens é de maneira extensiva, abrangendo a vida e o corpo das pessoas (bens corpóreos e incorpóreos), pois o maior bem do município são os seus munícipes. Carvalho (2005) ressalta:

Conforme Leib Soibelman, em Enciclopédia do Advogado, "Bem é um conceito muito mais amplo que o de coisa. Bem é todo valor representativo para a vida humana, de ordem material ou imaterial. Nem tudo que no mundo material é coisa adquire a mesma categoria no mundo jurídico, como acontece por exemplo com o corpo do homem vivo, considerado elemento essencial da personalidade e sujeito de direito, já que não é possível separar na pessoa viva o corpo da personalidade. Os direitos também não são coisas embora freqüentemente sejam mencionados como "coisas incorpóreas". Juridicamente não existem coisas imateriais. Se desta natureza, o mais admitido hoje é falar em bens incorpóreos. A palavra coisa refere-se sempre aos bens materiais, corpóreos tangíveis, sensíveis. Coisa é o que não sendo pessoa pode ser tocado, ou pelo menos sentido como as energias. Todo o valor que representa um bem para uma sociedade, e cuja distribuição, segundo os padrões nela vigentes pode provocar injusta competição, torna-se objeto do direito". (CARVALHO, 2005)

Quanto à proteção dos seus serviços, cabe lembrar que na esfera de atuação do poder público municipal, tal a sua abrangência na prestação de serviços, desde a área de Educação, Saúde, Trânsito, Meio Ambiente, ainda, temos um número quase que incalculável de atribuições e atividades desempenhadas pela municipalidade, em que, para fornecer segurança a todos esses serviços, efetivamente o Guarda Municipal estará realizando o policiamento ostensivo/preventivo.

Sobre instalações, cabe lembrar que este item sim trata do aspecto patrimonial, pois refere-se às edificações pertencentes ou sob a guarda do poder público municipal.

Por fim, quando menciona "conforme dispuser a lei", pelo fato de ser a Constituição da República Federativa que trata deste item, ela quer dizer lei federal,

ou seja, uma norma regulamentadora oriunda do Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. (CARVALHO, 2005)

Pelo que estabelece o preceito constitucional, o permissivo para organizar uma Guarda Municipal condiciona-a exclusivamente ao exercício de poder de polícia administrativa como única prerrogativa de atuação que esse tipo de corporação poderia ter. (CADERMATORI, 2007, p.105)

A polícia administrativa tem sido definida como função da administração destinada a assegurar o bem-estar geral, impedindo por meio de ordens, proibições, apreensões, o exercício anti-social dos direitos individuais, o uso abusivo da propriedade ou a prática de atividades prejudiciais a sociedade, expressando-se em um conjunto de órgãos e serviços públicos incumbidos de fiscalizar, controlar e deter as atividades individuais (não os indivíduos) que se revelem contrárias, inconvenientes ou nocivas à comunidade, no tocante à segurança, à higiene, à saúde, à moralidade, ao sossego, ao conforto público, e até mesmo à estética urbana.

A Polícia Administrativa é preponderantemente preventiva e excepcionalmente repressiva, e neste mister, Valla (1999. p. 12) afirma ser inquestionável que a incumbência da polícia administrativa ou polícia preventiva, no ordenamento constitucional, em relação às esferas estadual e municipal, é a Polícia Militar, segundo o que dispõe o Art. 144 § 5º da Constituição Federal.

A constituição Federal, em seu Artigo 225, especifica ainda que

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo é essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (VALLA, 1999, p.12 a 14)

4.2 ESTATUTOS MUNICIPAIS DE FORMA GERAL E NO ESTADO DO PARANÁ

As Guardas Municipais, conforme visto anteriormente, estão previstas na Constituição de 1988, com atribuições específicas, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Observa-se, no entanto, a falta de um padrão de funcionamento entre elas, com grande variação de atribuições nos diversos

municípios em que estão implantadas. De modo geral, não possuem metas claras, não têm acesso a tecnologias de informação, nem obedecem a critérios mínimos de recrutamento, seleção e formação, e tampouco o regime de trabalho a que estão sujeitas é padronizado.

A existência de guarda municipal relaciona-se ao porte dos municípios: está presente em 75,8% dos municípios com mais de 500 mil habitantes e em 60,6% daqueles com população estimada entre cem mil e 500 mil habitantes. A Região Nordeste é a que apresenta a maior proporção de municípios que possuem guarda municipal (25,4%), acima da média brasileira.

Em 2002, no Estado Brasileiro, 982 municípios dispunham de guardas municipais como instrumento de segurança e, embora a proteção do patrimônio fosse a atividade predominante, seguida do auxílio ao público, o que se verifica na prática é que seu papel tem sido mais diversificado. Em muitos municípios, as guardas desenvolviam atividades diretamente ligadas à segurança pública como ronda escolar, em 64,2% dos casos; auxílio à polícia militar (57,9%); patrulhamento ostensivo (51,7%) e atendimento de ocorrências policiais (27,4%). (CARVALHO, 2009)

Existe uma tendência, entre as prefeituras que têm assumido uma postura mais incisiva para a segurança pública, a fazer da Guarda Municipal um elemento estratégico em suas iniciativas. Com o cuidado de respeitar as atribuições constitucionalmente definidas para as guardas, tais prefeituras têm buscado soluções criativas, mediante treinamento, articulação com as polícias estaduais, valorização profissional e uma série de programas de integração das guardas com as comunidades, de forma que se está firmando o reconhecimento do papel que elas podem vir a ter em políticas locais de segurança. (SENTO SÉ, 2005, p.12)

No Estado do Paraná, 19 cidades implantaram nestes últimos anos guardas municipais como instrumento de segurança e proteção do patrimônio. Em Curitiba, a mais antiga, a Guarda Municipal foi instalada em 17 de junho de 1986, por meio da Lei n.º 6867/1986, atuando nas escolas municipais, creches, postos de saúde, praças, bosques, parques, armazéns da família, no transporte coletivo e demais equipamentos da Prefeitura Municipal de Curitiba, visando à proteção da população,

dos bens, serviços e instalações, por meio do trabalho preventivo, além de atuar de forma direta em mais de 570 equipamentos municipais, atuam em ações de combate a pichação, em ações conjuntas com as polícias civil e militar e outros órgãos públicos, nas ações de fiscalização urbana - AIFU, na prevenção e proteção ao transporte coletivo (em parceria com a URBS) na orientação à perturbação ao sossego, no monitoramento de alarmes e outros atendimentos.

Utilizando motocicletas e viaturas, a Guarda Municipal faz rondas preventivas e encaminhamentos a Instituições, delegacias, hospitais e demais órgãos da municipalidade.

Por meio da Secretaria Municipal da Defesa Social, a Guarda Municipal de Curitiba em conjunto com o departamento de Promoção da Defesa Comunitária tem firmado inúmeras parcerias com órgãos da esfera federal, estadual e municipal, universidades, ONGs, associações, conselhos comunitários de segurança e empresas privadas, visando integrar-se e aproximar-se cada vez mais do cidadão, ouvindo suas sugestões, conhecendo suas necessidades, trocando informações e conjuntamente planejando ações capazes de minimizar os problemas sociais da comunidade.

Desenvolve projetos de defesa comunitária, tendo como exemplos; o Teatro de Fantoques da Guarda Municipal, Projeto Nove Acorde, Projeto de Defesa Civil nas escolas “ Conhecer para Prevenir”, Escolinhas de futebol, com a participação ativa da escola, pais e voluntários da comunidade, colabora com a formação educacional das crianças e adolescentes da rede municipal de ensino e comunidade local, despertando nesse público infanto-juvenil a correlação de direitos e deveres no sentido de valorizar: a vida; a família; a pátria brasileira; a disciplina, o espaço escolar e comunitário; o meio ambiente; os símbolos nacionais; incentivando-os à prática de atividades lúdicas e esportivas, valores cívicos, éticos e morais, disseminando a cultura da paz, visando melhorar sua auto-estima, o desempenho escolar e sua inserção no convívio social harmônico e futurista.

A Guarda Municipal de Curitiba possui hoje um efetivo de 1618 guardas, atuando também na Defesa Civil do Município em situações de emergência, tais

como alagamentos, inundações, quedas de árvores, muros, placas, destelhamentos, etc.

Em São José dos Pinhais, a guarda municipal foi criada por meio da Lei Complementar Nº 12, de 14 de Abril de 2005 com atribuições de desempenhar missões eminentemente preventiva, zelando pelo respeito à Constituição, às leis e a proteção do patrimônio público municipal, prevenindo, proibindo, inibindo e restringindo ações nefastas de pessoas que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais, executando o policiamento ostensivo, preventivo, uniformizado e armado na proteção à população, bens, serviços e instalações do Município; além de: educar, orientar, fiscalizar, controlar e policiar o trânsito nas vias e logradouros municipais, visando à segurança e à fluidez no tráfego; vigiar e proteger o patrimônio ecológico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, adotando medidas educativas e preventivas; colaborar, com os órgãos estaduais para o desenvolvimento e o provimento da Segurança Pública no Município, visando cessar atividades que violem as normas de saúde, higiene, segurança, funcionalidade, moralidade e quaisquer outros interesses do Município; além de participar das atividades de Defesa Civil na ocorrência de calamidades públicas e grandes sinistros. Conta com efetivo atual de 190 guardas que poderão portar armas, em todo território do Município para a defesa do patrimônio público, quando do exercício das atribuições inerentes ao seu cargo, na forma de regulamento e legislação pertinente

Em Araucária, a Guarda Municipal foi criada por meio da Lei Municipal Nº 1.364/02 de 11/11/2002 e regulamentada pelo decreto Nº 17.577/03 de 31 de Março de 2003, com atribuições de exercer segurança preventiva dos próprios municipais, praças, jardins, teatros, museus, escolas, cemitérios, feiras livres, visando protegê-los contra danos e atos de dilapidação do patrimônio público; exercer a orientação ao público e segurança preventiva nos eventos e festividades ocorridos no Município, além de colaboração com os órgãos da Defesa Civil e prestar assistência à população no caso de calamidade pública; cooperar, no exercício de suas atribuições, com a Polícia Civil e Polícia Militar, exercer a segurança preventiva da população nos bairros junto aos Conselhos Comunitários de Segurança e colaborar

com o Município na aplicação da legislação relativa ao exercício do poder de polícia administrativa.

Conta atualmente com efetivo de 75 guardas; é uma corporação de natureza civil, uniformizada, com objetivos e atribuições definidas por lei, estando fundamentada nos princípios da lei e da ordem com ampla cooperação aos órgãos responsáveis pela segurança pública sediados no Município. Todos os treinamentos realizados pelos guardas municipais foram ministrados por instituições de reconhecimento irretocável no Paraná e no Brasil, que primam pela qualidade dos cursos oferecidos, como a Academia de Polícia do Guatupê e a Coordenadoria Nacional de Defesa Civil.

A Guarda Municipal de Foz do Iguaçu iniciou suas atividades operacionais no dia 05 de maio de 1994 e completou neste ano 12 anos de serviços prestados à comunidade iguaçuense. Conta atualmente com 310 guardas municipais dos quais 272 integrantes do quadro masculino e 38 integrantes do quadro feminino.

Em 1995, passou a somar junto aos trabalhos da guarda municipal o grupamento de vigias patrimoniais, que atualmente fazem parte de uma divisão do departamento da guarda, com 228 servidores, com atribuição de vigilância patrimonial dos equipamentos municipais. Além das atividades peculiares, a guarda municipal atua como agente fiscalizador de trânsito, apoio ao turista, tarefas de cunho cívico-sociais como defesa civil, meio ambiente e parceria com as demais secretarias do município e harmonicamente na colaboração aos demais organismos de segurança da cidade.

A Guarda Municipal tem atualmente 22 viaturas e 50 motocicletas. Em 12 anos de serviços prestados à comunidade atendeu mais de 118.000 ocorrências sendo destas uma média de 80% de ocorrências de cunho social.

Além destas, contam hoje com serviços de Guardas Municipais no Estado do Paraná, os Municípios de Fazenda Rio Grande, Mandiritiba, Campo Largo, Campina Grande do Sul, Pinhais, Ponta Grossa, Umuarama, Maringá, Arapongas, Iporã, Paranaguá, Toledo, Cascavel e Apucarana.

4.3 OUTRAS NORMAS RELATIVAS À GUARDA MUNICIPAL

4.3.1 A Guarda Municipal no Código de Processo Penal

Na Carta Magna, em seu artigo 144, § 8º, ao estabelecer atividades, órgãos e atuação frente à Segurança Pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, preconiza a responsabilidade de todos, e principalmente do “Estado” (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sendo um direito e responsabilidade de todos. A Guarda Municipal, por sua vez, tem como atribuição a proteção de bens, serviços e instalações municipais, não lhes sendo facultado atuar diretamente no policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, como a Polícia Militar, tampouco na investigação criminal, como a Polícia Civil, principalmente sob a égide de colaboração.

A guarda municipal, portanto, não pode ser considerada polícia ostensiva, já que a própria Constituição Federal no art. 144 é expressa ao designar os órgãos que exercerão as polícias no Brasil, dentre os quais não está a Guarda Municipal.

O Código de Processo Penal, em seu artigo 301, especifica a possibilidade de que qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito, portanto, a priori, elas, as Guardas Municipais, têm desenvolvido suas atividades em razão deste “poder de polícia” para agirem em qualquer outra situação de flagrante delito ou ameaças à ordem ou à vida, além de em situações de calamidade, porque nesses casos, conforme a lei mesmo reza, “qualquer do povo pode”.

Prender alguém em flagrante delito é um sistema de autodefesa da sociedade, derivada da necessidade social de fazer cessar a prática criminosa e a perturbação da ordem pública, tendo também o sentido de salutar providência acautelatória da prova da materialidade e da respectiva autoria.

A palavra flagrante é derivada do latim: *flagrans*, *flagratis*, (do verbo *flagrare*), queimar, significa ardente, que está em chamas, que arde, que está crepitando. Daí a expressão flagrante delito, para significar o delito, no instante mesmo da sua perpetração, o delito que está sendo cometido, que ainda está

ardendo. Fernando da Costa Tourinho (2009. p. 45) leciona que “temos para nós que a prisão em flagrante se justifica como salutar providência acautelatória da prova da materialidade do fato e da respectiva autoria. Se, na flagrância, há manifesta evidência probatória quanto ao fato típico e sua autoria, justifica-se a detenção daquele que é surpreendido cometendo a infração penal, a fim de que a autoridade competente, com presteza, possa constatar a realidade fática, colhendo, sem tardança, prova da infração, seja a parte objecti, seja a parte subjecti”.

A prisão em flagrante posta à disposição do cidadão é uma faculdade, utiliza-se assim quiser, enquanto que aquela destinada à autoridade policial reveste-se de obrigatoriedade, como uma força coercitiva do Estado caracterizada no Estado Democrático de Direito, uma vez que por mais que se queria alcançar a liberdade em sua plenitude, ela sempre será limitada

É necessário fazer uma ligeira distinção: quando se tratar de qualquer do povo, a lei concede apenas uma faculdade de efetuar a prisão, isto é, a faculdade de colaborar com o Estado. Não se exige nenhum dever, é tanto que a lei diz: “qualquer do povo poderá”, exprimindo um *facultas agendi*, cujo uso não acarretará a menor sanção, ao contrário da autoridade policial ou um de seus agentes, em que a lei, expressando de maneira bastante clara, impõe um dever jurídico, cujo não cumprimento poderá configurar-se em crime de prevaricação.

Assim, mesmo que haja divergências sobre a possibilidade de ação das Guardas Municipais, a ação é amparada pela lei, cabendo a prisão em flagrante delito não só em relação à prática de crime, em sentido estrito, como de contravenção, aplicando-se também a esta os preceitos do Código de Processo Penal que se referem à prisão em flagrante delito quando da prática de infração penal.

Por todas essas razões, a lei obriga que as autoridades policiais, ou seus agentes, prendam quem se encontre em flagrante delito e permite que o faça o particular, excepcionalmente exercendo, transitoriamente, uma função pública.

4.3.2 A Guarda Municipal no Plano Nacional de Segurança Pública

As diretrizes da segurança pública, dentro do Estado Brasileiro, por sua vez, têm seus alicerces cada vez mais direcionados a uma visão municipal de segurança. Nessa premissa, o maior baluarte desta quebra de paradigmas tem sido o próprio Governo Federal, por meio do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, o qual procura reunir ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação forçada nas raízes socioculturais do crime, além de articular programas de segurança pública com políticas sociais já desenvolvidas pelo governo, sem descuidar das estratégias de controle e repressão qualificada à criminalidade.

Este novo foco de orientação segue a tendência em demonstrar que o desenvolvimento de uma comunidade se dá em nível de município, onde os problemas acontecem, onde as pessoas nascem, vivem e morrem, concluindo não ser mais possível a realização de uma política pública de segurança, ou de qualquer natureza sem o comprometimento por parte do município, ente federativo mais próximo do cidadão.

Ciente de que não existem soluções milagrosas para enfrentar a violência, a intenção deste Plano foi a de aglutinar esforços nas áreas de segurança pública que pudessem propiciar melhorias imediatas na segurança do cidadão, tanto quanto o fomento de iniciativas de intervenção nas múltiplas e complexas causas que estão ligadas ao fenômeno da criminalidade. Contudo, na visão de Carvalho (2005). para se alcançar esta meta e torná-la possível há que se conseguir o estreitamento da cooperação com Estados, Municípios, demais Poderes e sociedade civil organizada - de forma firme e permanente.

Neste ponto, tem-se tornado de suma importância a representação e participação dos líderes da segurança pública local na elaboração de leis e projetos, como órgão consultivo, e não apenas se tornarem inertes às ações desenfreadas da elaboração de leis que visem atender, unicamente, interesses políticos/partidários, e muito longe de realmente esmerar-se na solução dos problemas sociais.

Dentro deste universo de possibilidades, dentre os compromissos previstos no PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, compete aos Municípios apoiar e incentivar a criação de Guardas Municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação inclusive para a área de trânsito, bem como sensibilizar e apoiar financeiramente projetos municipais que invistam na qualidade de vida de populações que vivem em periferias, favelas e zonas de carência, na instalação de equipamentos sociais que reduzam circunstâncias ou situações que facilitem a ação criminosa.

5 EFETIVIDADE DA GUARDA MUNICIPAL NO BRASIL

Esses novos paradigmas envolvidos na atuação dos governos municipais na segurança tornam complexa a tarefa de encontrar indicadores adequados para medir o impacto da atuação das prefeituras. A violência urbana é um dos fenômenos sociais mais complexos, seja por suas múltiplas causas e conseqüências, seja também pelas distintas modalidades de ação/ atuação de modo a reduzir sua incidência. Estamos diante de um novo paradigma de segurança pública, marcado pelo diálogo e participação da comunidade, enfatizando sua intrínseca correlação com todas as políticas desenvolvidas pelo município. (SENTO SÉ, 2005, p. 51)

Uma sugestão da forma como trabalhar com indicadores de segurança dentro do Plano Municipal de segurança, segundo Sento Sé (2005, p. 51) seria:

As prefeituras incluíram como seus objetivos, entre outros, a redução dos índices de criminalidade, o aumento da sensação de segurança dos munícipes e a melhora da imagem da Guarda Municipal. Estes são, poderíamos dizer, macro-objetivos, para a obtenção dos quais o poder público precisa colocar em prática ações específicas, com uma certa intensidade, num determinado tempo. (SENTO SÉ, p. 51)

Ações	Metas	Indicadores
Ampliar a atuação da Guarda, orientando-a principalmente para as áreas de maior risco de violência contra a pessoa, por meio do aumento e redistribuição do efetivo existente.	Contratar mil novos guardas.	Número de guardas / taxa de guardas por mil habitantes.
Incentivar a redistribuição dos efetivos atuais, dedicando aos serviços burocráticos apenas a quantidade estritamente necessária para a boa realização dessas tarefas. Servidores civis devem preferencialmente ser utilizados nas funções administrativas e burocráticas.	Colocar 80% do efetivo em funções operacionais.	Razão entre servidores em funções burocráticas / servidores em funções operacionais.
Incentivar o sistema de "disque-denúncia" no município, através dos quais os cidadãos possam fazer sugestões e denúncias sobre crimes aos órgãos policiais, garantindo o anonimato dos usuários.	Estimular denúncias ao disque-denúncia, dobrando a quantidade de denúncias atuais em quatro anos.	Número de ligações telefônicas ao disque-denúncia.
CONTINUA		

CONTINUAÇÃO		
Ações	Metas	Indicadores
Estimular programas municipais de proteção a vítimas como o Centro de Referência e Apoio à Víctima - criados com a finalidade de proteger vítimas de crimes. Incentivar a criação no município e	Dobrar a quantidade de atendimentos a vítimas em quatro anos.	Número de atendimentos a vítimas de violência.
Valorizar os conselhos comunitários municipais de segurança - Consegs, dotando-os de maior autonomia e representatividade, para que possam servir efetivamente como centros de acompanhamento e monitoramento das atividades da Guarda pela comunidade e como mecanismos para melhorar sua integração e cooperação.	Aumentar de dez para cinquenta o número de Consegs no município em quatro anos.	Número de Consegs criados.
Incentivar experiências de polícia comunitária, definindo não apenas a manutenção da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio mas também e principalmente a defesa dos direitos da cidadania e da dignidade da pessoa humana como missões prioritárias da Guarda Municipal.	Criar vinte bases de policiamento comunitário em quatro anos.	Número de bases de policiamento comunitário.
Incentivar programas de capacitação material da Guarda, com a necessária e urgente renovação e modernização dos equipamentos de prestação da segurança pública.	Adquirir cinquenta novas viaturas para a Guarda.	Número de viaturas / quantidade de viaturas por mil habitantes.
Melhoria da iluminação da cidade, em especial dos pontos em que se concentram ocorrências criminosas no período noturno.	Iluminar os cinquenta principais hot-spot de furto no município.	Número de hot-spots iluminado.
Programas culturais e cursos profissionalizantes direcionados a jovens acima de 14 anos; instituir os Centros da Juventude, visando a atrair os jovens para o mercado de trabalho, fazendo parceria com a iniciativa privada para a implementação de bolsas de estudo e estágios.	Criar trezentas vagas em cursos profissionalizantes para jovens.	Número de vagas / quantidade de vagas por jovem.
Programas de incentivo à maior permanência dos alunos na escola (PSDB) / aumentar os investimentos na área de educação e ampliar a carga horária, mantendo as crianças e os jovens por mais tempo nas escolas (PFL); inclusão geral dos jovens em idade escolar nas escolas (PT).	Aumentar em duas horas diárias a permanência dos jovens nas escolas.	Número de horas dentro das escolas.
CONTINUA		

CONCLUSÃO		
Ações	Metas	Indicadores
Introdução de programa de geração de emprego e renda nas regiões carentes da cidade / medidas de redução das desigualdades, como programa de renda mínima, bolsa-escola, bolsa-emprego, medidas de segurança alimentar e acompanhamento por agentes sociais das condições de vida das populações mais carentes.	Cadastrar mil famílias no programa de renda mínima, criar quinhentas novas bolsas-escola e quinhentas bolsas-emprego.	Número de famílias cadastradas. Número de bolsas criadas. Quantidade de famílias cadastradas sobre o total de famílias carentes.
Mobilizar a sociedade para não tolerar a violência; campanha de extensão de direitos e de procedimentos cidadãos; contra a discriminação, contra a violência doméstica, contra a violência nos meios de comunicação, pela resolução pacífica dos conflitos contra o individualismo exacerbado, massificando a idéia de participação comunitária, solidariedade e humanização.	Impressão de dez mil Guias de Direitos do Cidadão.	Número de Guias impressos.
Campanhas de desarmamento da população; troca de armas por brinquedos e cestas básicas.	Aumentar em 20% o número de armas apreendidas mensalmente pela Guarda.	Número de armas apreendidas. Quantidade de armas apreendidas por policial.
Munir todos os guardas com radio-comunicador.	Adquirir quinhentos rádios em quatro anos.	Número de rádios por policial. Número de rádios por policial em função operacional.

QUADRO 1 – AÇÕES ESPECIFICAS PARA A MELHORIA DA IMAGEM DA GUARDA MUNICIPAL

FONTE: SANTO SÉ (2005, p.76)

Analisando o quadro anterior, Santo Sé (2005, p. 76) esclarece:

Assim, o indicador "número de hot-spots iluminados" nada mais é que a tradução empírica da dimensão "sensação de segurança". "Número de bases de policiamento comunitárias criadas" está relacionado à dimensão "melhora da imagem da Guarda" e "quantidade de rádios por policial em função operacional", à dimensão "redução dos índices de criminalidade".

Como o exemplo sugere, os indicadores devem ser pensados especificamente em cada caso, relacionado a metas e ações específicas, que por sua vez traduzem um macroobjetivo. Em outras palavras, a construção de indicadores é a última etapa de um processo que se inicia com o estabelecimento de políticas públicas, e de pouco servem se não estiverem referidos a elas.

Se por um lado existem limitações legais e falta regulamentação específica para a atuação das guardas municipais, que diversas propostas de emendas constitucionais na Câmara de Deputados e no Senado tentam modificar, por outro, a prática da função e o apoio da sociedade fazem com que, gradativamente, as Guardas Municipais continuem com suas atividades de policiamento de acordo com critério e interpretação da lei por parte de cada prefeito.

Definir as atribuições da guarda Municipal está longe de um consenso. Nos últimos tempos, a responsabilização da esfera municipal na área da segurança pública tem aumentado. Uma das consequências se reflete na constituição, no investimento e na atuação das Guardas Municipais. É uma discussão interminável nos fóruns sobre o assunto e também no Congresso Nacional, porque se na Constituição Federal o papel da guarda municipal é de proteção ao patrimônio público, ordem pública e auxílio no trânsito, ela também acaba fazendo proteção às pessoas, o que não é um problema em si, mas há um conflito de competências.

Enfatizar uma guarda preventiva em lugar da guarda armada ainda é o modelo de boa parte dos municípios brasileiros, diferente da opção feita pelo estado de São Paulo, onde boa parte da guarda atua armada.

A responsabilidade pela segurança pública não é dos municípios. No entanto, as cidades têm sentido, cada vez mais, a necessidade de se articularem com estados e a União para tratar sobre este assunto com maior ênfase nas áreas mais populosas. (CARVALHO, 2007)

Em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o perfil dos municípios brasileiros, no ano de 2006, indicou que 22,1% (1.230) das cidades, em todo o País, possuem uma estrutura organizacional específica para tratar assuntos de segurança pública e na região Sul, 19,7% dos municípios têm a mesma preocupação. Nesse sentido, a maior parte das cidades constitui um setor subordinado à chefia do Executivo (48,6% dos municípios brasileiros). Em 35,3% das cidades, a segurança pública é subordinada a secretarias diversas e apenas 10,4% possuem uma secretaria exclusiva para a segurança pública. (CARVALHO, 2007)

Como é um assunto de interesse de toda a sociedade, alguns municípios contam ainda com conselhos que abordam esse tema. São 445 municípios (ou 8%) em todo o País que reúnem diferentes segmentos da sociedade para discutir a segurança pública. O trabalho dos conselhos municipais, na maioria das cidades, é diagnosticar problemas vinculados à criminalidade; planejar e elaborar programas educacionais; e promover intercâmbio com a comunidade. (CARVALHO, 2007)

	5.564 CIDADES	1.188 CIDADES	399 CIDADES
NÚMERO DE MUNICIPIOS COM:	Brasil	Região Sul	Paraná
* Conselhos Municipais de Segurança	445	17	78
* Fundo e Plano Municipal de Segurança Pública	434	101	53
* Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente	4.622	1.026	350
* Conselho Tutelar	5.167	1.167	394
* Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente	161	41	16
* Delegacia de Polícia Especializada no Atendimento à Mulher	374	61	17
* Instituição Especializada no Atendimento à Mulher Vítima de Violência	204	42	15
* Delegacia de Polícia Civil	4.582	976	364
* Juizado Especial Criminal	1.375	277	104
* Coordenadoria Municipal de Defesa Civil	1.815	594	208
* Guarda Municipal	786	53	19

QUADRO 2 – PRESENÇA DE ÓRGÃOS VOLTADOS A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL, NA REGIÃO SUL E NO ESTADO DO PARANÁ.

FONTE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009.

Conforme se observa, a Guarda Municipal está presente em 14,1% dos municípios brasileiros (786 cidades), especialmente nos mais populosos. Na região Sul, 4,5% das cidades criaram a Guarda Municipal. No Paraná, são 19 cidades com este efetivo. O Sudeste é a região com o maior número de cidades que possuem Guarda Municipal - 25,4% ou 185 municípios. (CARVALHO, 2007)

Embora o objetivo da Guarda Municipal seja proteger instalações e bens públicos, a pesquisa aponta que a Guarda Municipal tem recebido a função de auxiliar na segurança pública. A ajuda para a Polícia Militar é praticada pela Guarda Municipal de 558 municípios brasileiros. O auxílio à Polícia Civil acontece em 435

idades. Das 19 cidades paranaenses com Guarda Municipal, 16 ajudam as duas polícias. (CARVALHO, 2007)

Parte das Guardas Municipais utiliza armas de fogo. Na região Sul, são 12 municípios, sendo sete deles no Paraná (Curitiba, Campo Largo, Araucária, São José dos Pinhais, Ponta Grossa, Foz do Iguaçu e Umuarama) Em todo o País, as armas de fogo estão presentes nas Guardas Municipais de 127 cidades.

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) valorizam a guarda preventiva, com papel voltado para o atendimento comunitário e dentro desta premissa, os investimentos da Secretaria de Segurança Pública do Paraná nos Conselhos Comunitários de Segurança ditam a perspectiva política do Estado, preventiva, em relação às guardas municipais.

Alguns dos Resultados Esperados Pelo Governo Federal com a Implantação do PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA:

- a) Redução anual dos crimes contra a pessoa no país.
- b) Fiscalização em pontos críticos no trânsito funcionando de forma mais eficiente e eficaz.
- c) Policiamento intensificado e funcionando de forma integrada.
- d) Redução anual da violência nos bairros.
- e) Restabelecimento da confiança nas forças policiais e redução de conflitos entre policiais e populações de periferia e moradores de favelas.
- f) Cidades, bairros de periferia e favelas mais bem iluminados e redução dos atos de vandalismo praticados por jovens em espaços públicos.
- g) Guardas Municipais criadas e monitoradas.
- h) Redução das gangues e grupos de jovens formados para práticas violentas por meio de programas de apoio a famílias, criados e funcionando nas principais capitais do País.
- i) Redução da violência familiar.

- j) Serviços de denúncia instalados.
- k) Comunidades mais seguras e em melhores condições de infra-estrutura física.
- l) Redução do consumo de drogas pelos adolescentes.
- m) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ampliado para zonas urbanas com altos índices de envolvimento de crianças com o tráfico de drogas e a prostituição infantil
- n) Polícias mais qualificadas e com resultado mais eficaz, atuando de forma crescentemente integrada.
- o) Redução de policiais vitimados em ação.
- p) Ouvidorias implantadas em todo o País.
- q) Programas de apoio e motivação de policiais implementados nos estados.
- r) Polícias aparelhadas adequadamente.
- s) Número de policiais na rua aumentado.” (CARVALHO, 2005)

5.1 AUTORIDADE - PODER DE POLÍCIA

Segundo Valla (1999, p.27-28) poder de Polícia é o que legitima a ação da polícia e a sua própria razão de ser, tendo como premissa o conjunto de atribuições da administração pública, como poder público, tendente ao controle dos direitos e liberdades das pessoas naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum.

O poder de polícia, por seus princípios, caracteriza-se pela auto-executoriedade, pela discricionariedade e pela coercibilidade; é a faculdade da administração, no caso a polícia, de executar diretamente a sua decisão, isto é, os seus atos de polícia, determinando a oportunidade e conveniência, bem como, de aplicar as sanções e empregar os meios para atingir os objetivos desejados, destacando-se pela imposição, se necessária, coativa das medidas adotadas. O ato

de polícia é imperativo, admitindo o emprego de força pública para o seu cumprimento, particularmente quando resistido.

Mais uma vez a prática revela-se conflitante com a mera disposição legal, na medida em que, o que vem efetivamente ocorrendo é que a presença da Guarda Municipal nas ruas, em diversas oportunidades, vem fazendo com que acabe atuando de forma a prevenir e, até mesmo, reprimir a prática de crimes outros que não aqueles relacionados com bens, serviços e instalações municipais, como disciplina a Constituição da República, imiscuindo-se assim, em primeira análise, nas funções inicialmente reservadas às Polícias Militar e Civil.

Na visão de Cadermatori (2007, p.106), a *contraio sensu*, no âmbito do poder de polícia administrativa, a sua natureza, regime jurídico e forma de atuação, embora diversas, podem guardar algumas afinidades com a polícia ostensiva.

O poder de polícia administrativa define-se doutrinariamente como 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 e do próprio Estado (MEIRELLES, 2004, apud CADERMATORI, p. 106). Vale dizer, a polícia administrativa, ao contrário das outras duas polícias, sujeitas à legislação penal e militar-penal, rege sua atuação sob normas jurídico-administrativas e, regra geral, atua na fiscalização de bens coisas e atividades e não diretamente sobre pessoas físicas. Entretanto, este tipo de atuação também é passível de ocorrer quando da necessidade de ações coercitivas.

O policiamento administrativo da Guarda Municipal, que é eminentemente preventivo e inibitório, passa a ter o chamado "poder de polícia", segundo Munis (p. 75) quando o guarda em seu serviço normal, ao perceber uma ação criminosa, dá a voz de prisão ao delinqüente e, tendo-o retido, faz seu encaminhamento à autoridade policial civil, no gozo da faculdade prevista no Código de Processo Penal, Capítulo II, Artigo 301 - Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito. O estado de flagrancia é definido no seguinte artigo:

Artigo 302 - Considera-se em flagrante delito quem:
I - está cometendo a infração penal;
II - acaba de cometê-la;

III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido, ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração;
IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração. (BRASIL, 1941)

Sobre a questão destaca-se o entendimento do Superior Tribunal Justiça:

A guarda municipal, a teor do disposto no § 8º, do art. 144, da CF 88, tem como tarefa precipita a proteção do patrimônio do Município, limitação que não exclui nem retira de seus integrantes a condição de agentes da autoridade, legitimados, dentro do princípio de auto-defesa da sociedade, a fazer cessar eventual prática criminosa, prendendo quem se encontra em flagrante delito, como de resto facultado a qualquer do povo pela norma do art. 301 do CPP. Nestas circunstâncias, se a lei autoriza a prisão em flagrante, evidentemente que faculta - também a apreensão de coisas, objeto do crime. Apenas o auto de prisão em flagrante e o termo de apreensão serão lavrados pela autoridade policial (GUIMARÃES, 2008, p. 51)

Apesar disto, Cademartori (2007, p.106) esclarece que:

[...] a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração, constitui também atributo do poder de polícia. Portanto, todo ato de polícia é imperativo, no sentido de obrigatório para o seu destinatário, admitindo até o emprego de força pública para o seu cumprimento quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial. (CADERMATORI, 2007, p.106)

Diante das circunstâncias que envolvem a criminalidade de rua, a Guarda Municipal culmina por atuar como polícia repressiva, o que, de resto, segundo GUIMARÃES (2008, p.52) não deixa de contribuir para amenizar a sensação de insegurança que se vive hoje, agindo ela, como destacou o Superior Tribunal de Justiça, em nome do princípio maior de autodefesa da sociedade.

Neste aspecto, inclusive, no Senado Federal encontra-se em tramitação a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 534/02 de autoria do Senador Romeu Tuma, que altera o artigo 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional.

A proposta prevê alteração no § 8º e acréscimo do § 10º do art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal.

§ 10. Compete à União criar, organizar e manter a guarda nacional, com atribuição, além de outras que a lei estabelecer, de proteger seus bens, serviços e instalações."

Com a possível promulgação da Emenda Constitucional acima referida, surgirá, agora de direito, um novo corpo policial capaz de contribuir para a diminuição da violência e da criminalidade, tanto de forma preventiva, quanto repressiva, com a vantagem de estar com sua atividade centralizada num único Município. De qualquer sorte, surgirão conflitos naturais de atribuição, que somente a lei e o tempo poderão dirimir, cabendo o alerta de René Ariel Dotti (apud GUIMARÃES, 2008, p.52), para que se evitem os abusos de Prefeitos na condução das "suas polícias".

Assim, diversos municípios perceberam a necessidade de adotar novas formas de combate à criminalidade, baseadas em outras premissas, diferentes daquelas utilizadas pelos governos estaduais. O fato de muitos municípios não terem Guardas, Secretarias de Segurança, e de a Guarda não ter poder de polícia, obrigou os prefeitos a apostarem em outros caminhos ao trabalharem com a questão da segurança pública.

Uma aposta consistente de prevenção do crime é aquela baseada em projetos que segundo Sento Sé (2005, p.50-51) têm as seguintes características: um diagnóstico preciso que determine os desafios, fatores de risco e recursos da comunidade; um plano de ação que estabeleça prioridades, identifique programas que podem ser modelos úteis e defina objetivos de curto e longo prazos; um processo de implementação rigoroso que inclua o treinamento e coordenação dos parceiros envolvidos; avaliações que forneçam retornos tanto sobre os processos quanto sobre os resultados obtidos; uma coalizão de atores-chave com lideranças fortes e staff de apoio administrativo; uma estratégia de comunicações que possa mobilizar profissionais e cidadãos e seja sensível a idade, gênero e diferenças culturais. Estes são, em linhas gerais, os ingredientes para políticas bem sucedidas de prevenção ao crime, identificados na literatura. E esses projetos, freqüentemente, podem perfeitamente prescindir da existência de efetivos policiais.

5.2 GUARDA MUNICIPAL E SUA RESPONSABILIDADE





O que está posto é a identificação da segurança pública com o trabalho estritamente policial, de enfrentamento do crime. Por outro lado, ao reconhecer certas atribuições do poder municipal quanto à preservação do patrimônio público, iluminação e o respeito às leis do trânsito, o secretário apresenta um repertório de ações que, se coordenadas com iniciativas e planejamento voltadas para a prevenção da violência, podem e devem ser entendidas como cruciais para o avanço e a obtenção de melhores resultados nessa área específica (SENTO SÉ, 2005).

Percebe-se que a rejeição a um papel mais ativo do município na política de segurança se confunde com a percepção da vocação corrupta de parte dos políticos locais e do despreparo das Guardas Municipais para lidar com o trabalho de polícia. É evidente que tal abordagem é apenas uma possibilidade entre tantas outras. A municipalização é igual à centralidade da Guarda Municipal, que é igual a atribuir a esta os poderes de polícia de que hoje gozam as forças policiais estaduais. Tal operação, como se sabe, não é necessária. É possível pensar um papel relevante para as guardas sem que elas necessariamente se transformem em mais uma força policial. Essa é, inclusive, uma tendência que se tem observado em alguns municípios que tomaram a dianteira quanto à participação em políticas voltadas para a segurança pública. No entanto, a apreensão deste tema não é totalmente desprovida de fundamento, já que existem, por outro lado, defensores de medidas que elevem, ainda que com restrições, o poder de uso legítimo da força por parte das guardas.

O Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, em junho de 2000, implantou o Plano Nacional de Segurança Pública, com o objetivo de aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, vindo a assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança - por meio de propostas que integram políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro.





5.3 ASPECTOS LEGAIS

Duas enquetes, que merecem um destaque, e se encontram atualmente sendo realizadas em um site da Guarda Municipal na Internet, vêm demonstrar a necessidade da guarda municipal como forma de prevenção à violência e ao crime, bem como a importância da representação e participação dos líderes da segurança pública local na elaboração de leis e projetos, como órgão consultivo.

Enquete Nº 1:			
O Município deve participar na prevenção do crime e da violência?			
Sim		25063	88.7%
Não		2955	10.4%
Indiferente		108	0.3%
Sem Opinião		122	0.4%
Total De Votos:		28248	100.0%

QUADRO 3 - PESQUISA SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO NA PREVENÇÃO DO CRIME E DA VIOLÊNCIA

FONTE: GUARDAS MUNICIPAIS, 2009.

Enquete Nº 2:			
Na sua opinião qual o fator que impede o desenvolvimento das Guardas Municipais?			
Falta de legislação		14470	39.3%
Falta de investimento		1547	4.2%
Corporativismo de outras instituições		6071	16.5%
Falta de representação política		14671	39.9%
Total De Votos:		36759	100.0%

QUADRO 4 - PESQUISA SOBRE QUAL FATOR IMPEDE O DESENVOLVIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS.

FONTE: GUARDAS MUNICIPAIS, 2009.

Esta preocupação das Guardas Municipais, de forma geral, sobre a falta de uma legislação específica que lhe outorgue o “poder de polícia” para agir preventiva e repressivamente contra o crime, e não somente com base nas margens de dispositivos jurídicos, fez com que a Guarda Municipal de São Paulo, por meio do Diretor Técnico da Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo

requisitasse um parecer jurídico sobre as formas atuação elaborado J. Cretella Junior (1989).

Cretella Junior, com base na exposição da matéria apresentada pela Guarda Municipal de São Paulo, que se baseia principalmente nas futuras leis regulamentadoras, dentre as quais a própria PEC 534/2002, citada anteriormente, além de outras futuras alterações que se virão na Constituição do Estado de São Paulo e da lei Orgânica de cada Município da Federação, tornando as Guardas Municipais entidade de direito subjetivo público de cada Município, faz as seguintes considerações:

No âmbito municipal, as Guardas Municipais são destinadas, no exercício do poder de polícia, à proteção de seus "bens", "serviços" e "instalações", imiscuindo-se a lei no que se trata a "pessoas".

Cretella em sua análise afirma que a Guarda Municipal na proteção dos "bens", "serviços" e "instalações", colabora indiretamente com os demais órgãos do Estado, diante do exercício da parcela de poder de polícia de que é detentora, pois quando se trata da proteção de "bens", "instalações" e "serviços", a ação policial das Guardas Municipais, no atual texto da Constituição, não pode ficar restrita a esses três aspectos, porque protege, na prática, evitando a ação deletéria de pessoas que procuram destruir, desestabilizar ou paralisar serviços públicos comunais, incidindo sua ação sobre o agente infrator, concluindo entretanto sobre a necessária e mesmo, indispensável, inserção de regra jurídica constitucional, possibilitando a instituição das Guardas Municipais.

Certo é que nenhum artigo de lei deve ser interpretado de modo pontual, a hermenêutica ensina que a interpretação mais completa é a sistemática que, globalmente, inteira o dispositivo, dentro do contexto em que se insere. Neste foco, a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida, no âmbito municipal, por suas respectivas Guardas, cuja ação se destina à proteção mais ampla possível, dos bens, serviços e instalações, podendo, nesse caso, a Guarda colher ação nefasta de indivíduos, preventiva e repressivamente, quando se trata da preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas, do patrimônio e dos serviços comunais.

Cretella conclui seu parecer afirmando que a Guarda Municipal pode, preventiva e repressivamente, impedir a ação de qualquer elemento que, em concreto, danifique bens, serviços ou instalações, ou que, pela atitude suspeita, dê a impressão de que irá agir contra esses três interesses, enumerados pelo texto constitucional.

5.4 PRÉ-REQUISITOS

De acordo com Carvalho, (2005, p.56), a modelagem desejável da Guarda Municipal deveria contemplar certos parâmetros de forma a habilitar estes gestores da esfera municipal a compreender a complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública e a agir em conformidade com esta compreensão, atuando, portanto, como “solucionadores de problemas”.

Essa sensibilidade supõe múltiplas competências, tais como a capacidade para diagnosticar situações-problema, identificando causas imediatas e remotas, produzindo diagnósticos mediante o levantamento dos dados pertinentes, de natureza diversa, e o exercício do diálogo, e a competência para formular, interativamente, estratégias de solução, em múltiplas esferas, o que envolve a capacidade de mobilizar os recursos multissetoriais apropriados.

A atribuição aos guardas de tais funções requer sua mobilidade permanente pela cidade, acompanhada pelo uso de tecnologia leve e ágil de comunicação com a central de monitoramento da Guarda, para que sua presença iniba o crime e a violência, e lhe faculte o acesso aos problemas vividos pelas comunidades, nos bairros e nas vilas, por meio do diálogo cotidiano, o que implica relativa autonomização do trabalho na ponta; a valorização e a responsabilização do profissional subalterno; e a descentralização da estrutura de tomada de decisões operacionais, sem prejuízo da integração sistemática, a partir de uma plataforma gerencial orientada para o planejamento e a avaliação sistemática, base para o monitoramento corretivo permanente.

A exemplo do Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, que adota o sistema de geoprocessamento do crime, o qual

objetiva a coleta, organização, processamento, análise e difusão de dados, Carvalho (2005, p.56) observa a necessidade da formação de um núcleo de gestão da informação que vinculará uma rotina de planejamento e avaliação participativa, envolvendo todas as unidades da guarda municipal.

Na mesma ótica dos órgãos estatais e federais, por se tratar de força armada, com atribuições de polícia administrativa, há necessidade de um controle interno envolvendo representantes de várias instituições e membros da própria Guarda, em rodízio, para evitar estigmatizações ou prejuízos na progressão da carreira, assim como de um controle externo será exercido por uma ouvidoria independente, com poder investigativo próprio, e por conselhos comunitários, que também serão consultados no processo de planejamento e avaliação.

O recrutamento dos agentes de segurança municipais deve obrigatoriamente ser rigoroso quanto aos aspectos técnicos, psicológicos e ético-legais, devendo-se durante o processo de formação, permanente e multidisciplinar, abordar-se temas pertinentes, com ênfase em mediação de conflitos, nos direitos humanos, nos direitos civis, na crítica à misoginia, ao racismo, à homofobia, na defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente, na especificidade da problemática que envolve a juventude, as drogas e as armas, e nas questões relativas à violência doméstica, à violência contra as mulheres e contra as crianças, além das matérias diretamente técnicas, policiais e legais, artes marciais e estudo prático e teórico do gradiente do uso da força.

As disciplinas incluirão elementos introdutórios de sociologia, história, antropologia, psicologia, comunicação, computação, português / redação / retórica oral, teatro e direito. O método didático prioritário será o estudo de casos, nacionais e internacionais, com seminários, debates e simulações.

A hierarquia baseada no mérito, rigorosa o suficiente para sustentar a disciplina indispensável a uma organização que zela pela ordem pública cidadã e democrática, deve ser a base da identidade institucional assim como o plano de cargos e salários terá de ser compatível com as ambições do projeto e o regime de trabalho deverá ser de expediente corrido de oito horas, proibindo o segundo

emprego, o que será viabilizado pelo bom nível dos salários e pagamento de horas-extras, quando necessário.

Deve ser estabelecida uma estrutura de apoio psicológico permanente e os guardas que se envolverem em conflitos graves serão afastados do trabalho ostensivo, para acompanhamento psicológico intensivo e investimento concentrado em atividades ligadas à qualificação profissional. Além da saúde mental, a saúde física também merecerá atenção constante, voltando-se ambas para a prevenção da drogadicção, inclusive do alcoolismo.

Dentro do aspecto operacional é de vital importância a articulação com a Polícia Militar e Polícia Civil, bem como a interação com as secretarias de Justiça e Segurança do Estado, norteando-se por uma praxe suprapartidária, orientada pelo interesse público e evitando sobreposição de forças.

Segundo Carvalho, (2005, p.56), somente após contempladas as sugestões expostas poder-se-á pensar em conceder à Guarda o “poder de polícia”, pressuposto de agentes devidamente preparados para tal autoridade.

6 PREVISÃO DE FUTURO

Nos municípios de grande porte, reapareceram, nos últimos anos, as Guardas Municipais, agora com funções que extrapolam, na prática, a proteção do patrimônio da cidade. Elaboram-se Planos Municipais de Direitos Humanos e Segurança Pública, com diversos itens diretamente voltados para o problema da segurança, e começam a surgir secretarias municipais de Segurança. Esse esforço multiagencial é louvável e promissor, na medida em que a população não quer saber se o problema é de alçada federal, estadual ou municipal.

Segurança pública converteu-se recentemente, segundo Sento Sé (2005, p. 48) num dos principais temas na campanha eleitoral para as prefeituras, quando das eleições de 2000. Quase todos os candidatos nos municípios de grande porte apresentaram propostas sobre o tema, normalmente relegado ao segundo plano nessas ocasiões: diversas pesquisas de opinião pública revelaram que a criminalidade, ao lado do desemprego, são as maiores preocupações do eleitorado, e os prefeitos não poderiam ficar alheios ao problema.

Nesta ótica, é de relevante importância os representantes da sociedade analisarem as propostas de criação de uma guarda municipal de forma técnica e jurídica, imiscuindo-se a propositura de ações meramente de cunho político. Os projetos de lei devem observar a legislação no que se refere à legalidade da atuação, sem mensurar projetos futuros de emendas constitucionais, atendendo as necessidades e anseios da população sem que isso venha confrontar aspectos legais que poderiam insurgir contra a própria administração pública municipal.

6.1 LEIS A SEREM APROVADAS

A grande dificuldade para regulamentar as guardas estão nas desigualdades municipais, muitas prefeituras não têm estrutura para equipar as guardas para atender à população, pois sobrevivem exclusivamente com os repasses do Fundo de Participação dos Municípios.

A Proposta de Emenda à Constituição Federal - PEC 534/2202, de autoria do Senador Romeu Tuma, altera o artigo 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional, possibilitará a reformulação das leis estaduais e municipais, convalidando o poder discricionário de polícia, hoje, já efetivamente em uso pela guarda municipal.

A alteração implicará em uma maior autonomia e consequente captação de recursos federais por meio do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) além de uma possibilidade maior de interação com os demais órgãos de segurança pública.

6.2 ASPECTO POLÍTICO

O envolvimento da sociedade civil na elaboração de políticas sociais tem aparecido como um dos motes dominantes da agenda para uma nova política. Existem de fato diversas situações nas quais o cidadão comum pode ser incluído nas políticas sociais, como por exemplo: elaboração de diretrizes, alocação de recursos, assessoria a órgãos públicos, prestação de serviços de base, acompanhamento da implementação e da prestação de contas aos órgãos públicos. As pessoas podem ser convocadas, sozinhas ou em grupos, para atuar como peritos, clientes e usuários dos serviços, integrando o tecido social.

Às vezes, a participação da sociedade civil não passa de uma fachada, e os formuladores das políticas seguem seus caminhos usuais, sem empecilhos. Observa-se, no entanto, que em alguns setores das políticas públicas, ou em determinadas regiões da América Latina, têm sido envidados esforços para fazer com que a participação se torne significativa, como instrumento para dar poder ao cidadão e aprimorar os serviços públicos. Na medida em que os cidadãos puderem exercer uma influência tangível sobre a elaboração das políticas e dispuserem de recursos e de estabilidade institucional para resistir à cooptação e manter sua autonomia, esse engajamento resulta no que se denomina parceria entre o Estado e a sociedade civil.

7 CONCLUSÃO

Em razão dos objetivos propostos, e o que se observa nos estudos analisados pelo presente trabalho é que:

A guarda municipal vem ao longo do tempo, se estruturando e se organizando administrativamente de forma a viabilizar uma gestão eficiente e implementação de políticas inteligentes, prospectivas, preventivas e comunitárias, sensíveis as peculiaridades de cada local.

Esta organização administrativa, contudo, esbarra no ordenamento constitucional no que se refere a legalidade de sua atuação, principalmente nas atuações que ultrapassam os limites da proteção dos bens públicos, serviços e instalações, obrigando-se a valer de outros diplomas legais e da hermenêutica histórica, sistemática e gramatical no sentido de se alcançar uma norma que justifique a ação de polícia, quando esta não apresenta relação da casualidade com missão institucional para qual foi criada.

Pelo que estabelece o preceito constitucional, o permissivo para organizar uma Guarda Municipal condiciona-a exclusivamente ao exercício de poder de polícia administrativa como única prerrogativa de atuação que esse tipo de corporação poderia ter, o que não justifica se alicerçar na premissa maior da autodefesa da sociedade para, de forma ostensiva e repressiva, atuar no rádio-atendimento de ocorrências, abordagem de suspeitos, operações de trânsito e outras práticas diferenciadas do conjunto de serviços da qual esta incumbida, ou seja, fiscalizar, controlar e deter as atividades individuais e não os indivíduos.

É indubitável e totalmente permissível a possibilidade de ação das guardas municipais em ações, amparada pela lei, na prisão em flagrante delito não só em relação à prática de crime, em sentido estrito, como de contravenção, em razão da aplicação dos preceitos do Código de Processo Penal que se referem à prisão em flagrante delito quando da prática de infração penal, desde que condicionada ao exercício de poder de polícia administrativa.

Em contraposição ao modelo tradicional de "segurança pública", centrado no controle repressivo-penal do crime, atualmente, surgem novas propostas que

apresentam uma abordagem alternativa, enfatizando o caráter interdisciplinar, pluriagencial e comunitário na problemática da segurança.

O tema da segurança vem sendo apropriado pela sociedade, e o planejamento da segurança local, em alguns municípios, é tarefa conjunta da comunidade e das agências governamentais. De todas as esferas de governo, o poder local é aquele mais próximo da população, podendo convocar iniciativa privada, organizações não governamentais, Igrejas e todas as forças vivas da comunidade para a tarefa conjunta de prevenir o crime.

Somente com o cuidado de respeitar as atribuições constitucionalmente definidas para as guardas municipais, buscando soluções criativas, mediante treinamento, articulação com as polícias estaduais, valorização profissional e uma série de programas de integração com as comunidades, é que se firmará o reconhecimento do papel que esta instituição pode vir a ter em políticas locais de segurança.

As prefeituras tem em seu poder instrumentos eficazes para lidar com a criminalidade. A teoria criminológica moderna vem insistindo na relação estreita entre as ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida e a redução da criminalidade mais grave. E é justamente nas mãos do poder municipal que estão concentradas muitas das atribuições e recursos para melhorar a qualidade de vida da população.

Como propostas de melhorias ao trabalho desenvolvido pelas guardas municipais, resultante da análise do conjunto de leis e estatutos municipais vigentes no Estado do Paraná em razão das guardas municipais, observa-se que:

- a) Não há uma identidade institucional, que poderia ser a base para a auto-estima profissional, fundamento da competência, do investimento na carreira e barreira sólida contra os atrativos da corrupção;
- b) As Guardas Municipais não dispõem de um organograma bem composto, transparente, articulado a uma dinâmica de fluxos racionalizados e apoiado em um regimento disciplinar moderno e funcional. Diversas não

têm hierarquia, cadeia de comando ou gerenciamento adequado de informações;

- c) Faltam fundamentos mínimos para que a organização mereça esse nome e se governe pelos princípios do planejamento, que supõem diagnósticos consistentes e avaliações regulares;
- d) Não há controle interno ou externo, nem transparência, nem mecanismos de legitimidade/confiabilidade/eficiência.
- e) Não há testes de rotinas ou recrutamento, formação e requalificação orientados por finalidades públicas e identidade profissional reconhecida;
- f) O acesso à tecnologia de informação e comunicação é precário e contingente;
- g) Os equipamentos e a preparação física são precários;
- h) Não há símbolos distintivos, rituais próprios, uma linguagem particular e uma metodologia de comunicação com a sociedade;
- i) Os regimes de trabalho não estão padronizados.

Sem a existência de uma instituição, no sentido pleno da palavra, não é de espantar que não haja um relacionamento sistemático desse amálgama difuso e confuso, a despeito dos valorosos e competentes funcionários, com as forças estaduais da segurança pública. Em suma, falta praticamente tudo, na maioria de nossas Guardas. É sempre preciso evitar generalizações, que seriam levianas e injustas. Mas, antes e acima de tudo, falta uma política que as constitua como protagonista da segurança municipal e lhes determine um perfil, uma identidade institucional, um horizonte de ação, um conjunto de funções e, muito particularmente, lhes atribua metas claras, publicamente reconhecidas, afinal, identidades são fenômenos interacionais.

Há viabilidade na execução da proposta social e de segurança pública, direcionada ao combate à violência e suas causas, cuja implementação integral ou parcial depende mais da vontade política e decisão do governo do que de verbas públicas, escassas no momento, cabendo à população, governo e empresários a formação de uma corrente positiva com a utilização de todos os mecanismos

disponíveis e eficazes, para que, de modo duradouro, tenha início uma reconstrução econômica, moral e social de nosso país.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários a Constituição Federal do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1997.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Pareceres Normativos no Âmbito Constitucional**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

CARVALHO, Claudio Frederico de. **A Guarda Municipal e o Estatuto do Desarmamento** - Atualizado com o Decreto nº 5.871/06. 2006. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2768/A-Guarda-Municipal-e-o-Estatuto-do-Desarmamento-Atualizado-com-o-Decreto-no-5871-06>>. Acesso em: 10/6/2009.

_____. **O que você precisa saber sobre guarda municipal e nunca teve a quem perguntar**. 2005. Disponível em: <http://www.guardasmunicipais.com.br/gerenciamento/download/arquivos/livro_da_guarda_municipal.pdf>. Acesso em: 21/5/2009.

CARVALHO, Joyce. **Estados do Sul investem pouco em segurança pública**. 2007. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/cidades/news/267116/>>. Acesso em: 25/7/2009.

COELHO, Sérgio 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 o Poder de Polícia no Direito Administrativo**. São Paulo: Forense, 1987.

CRISTO, Luciana. **Seis cidades terão Guarda Municipal armada**. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/cidades/news/348791/>>. Acesso em 17/6/2009

FULGENCIO, Paulo Cesar. **Glossário Vade Mecum: administração pública, ciências contábeis, direito, economia, meio ambiente: 14000 termos e definições**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

GUIMARAES, Rodrigo Regnier Chemim. **Controle Externo da atividade policial**. 2 ed. São Paulo: Juruá, 2008.

LAZZARINI, Álvaro et alii. **Direito Administrativo na Ordem Pública**. 2. ed. Rio: Forense, 1987.

MUNICIPAIS, Guardas. **Enquete**. Disponível em: <http://www.guardasmunicipais.com.br/guardasmunicipais/home/home.php>. Acesso em: 5/8/2009

MUNIS, Sérgio Luiz Gantmanis. **Defenda-se da violência: como combater a violência e suas causas.** Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SALES JUNIOR, Oscar Francisco. **As Guardas Municipais no Contexto da segurança Pública Brasileira Contemporânea.** São Paulo: Polícia Militar, 1989.

SENTO SÉ, João Trajano. **Prevenção da violência: o papel das cidades.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

TOURINHO, Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal**, 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de Emprego de Polícia Militar e Bombeiro Militar.** Curitiba: AVM, 1999.