



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



AMÉRICO ERNESTO DA SILVA

MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA
A GARANTIA DE UM DIREITO FUNDAMENTAL

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

PATO BRANCO

2014

AMÉRICO ERNESTO DA SILVA



MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA
A GARANTIA DE UM DIREITO FUNDAMENTAL

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

Orientadora: Professora Doutora Elizângela Mara Carvalheiro

PATO BRANCO

2014



TERMO DE APROVAÇÃO

Municipalização da Segurança Pública: A Garantia de um Direito Fundamental

Por

Américo Ernesto da Silva

Esta monografia foi apresentada às 09h00min do dia **20 de Dezembro de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

Professora Doutora Elizângela Mara Carvalheiro
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco
(Orientadora)

Professora Doutora Ivete Inês Pastro
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

À Deus por todas as vitórias, pela família, minha mãe Juraci Fernandes e meu pai Lauro Divino, os quais proporcionaram aos filhos, amor e dedicação, e a escola que nunca frequentaram, mantiveram como meta na formação de todos os filhos, maior aprendizado não há, me ensinaram como ser um cidadão.

AGRADECIMENTOS

Imaginei que seria está à etapa mais fácil, infelizmente, não é, porque se lembrar de todos que já me ajudaram e daqueles que ainda me ajudam é a tarefa mais complexa da vida.

Talvez, não tenha sido o melhor filho, mas, tenho os melhores pais, os quais nunca negaram apoio, em todos os momentos de dificuldades estiveram ao meu lado com a palavra de conforto, abraço acolhedor, e a grandeza intelectual.

Ainda não sei qual o verdadeiro nome que devo chamar, porém, acredito que todos somos irmãos, entretanto, existem aqueles em que encontramos o refúgio e ombro amigo, por isso, hoje sei que conquistei mais uma família, logo não poderia deixar de registrar o quanto são importantes em minha vida, obrigado Claudia Zelenkovas e Leticia Zelenkovas de Oliveira.

Um dia ao pretender ser aluno da UTFPR, me alegrei com esse sentimento surgiram perguntas e respostas paralelas, porque quando conhecemos a qualidade, reconhecemos as dificuldades.

Incrivelmente, fui desde o primeiro dia acolhido por meus eternos amigos, Wagner Luís dos Santos e Marcia Cristina Salama, os quais não pouparam esforços durante nossa jornada.

Não tenho dúvidas de seu talento, os dias foram passando, meses se completavam, a especialização chegou à reta final, porque a vida é assim, me fazendo ser grato na evolução do conhecimento, reconhecendo o potencial de nossa tutoria presencial, em especial, à Doutora Leila de Assunção Marques Garcia, por toda dedicação e afinco.

Aos pesquisadores, professores e corpo administrativo da UTFPR, Campus Pato Branco.

Finalmente, minha orientadora, Professora Doutora Elizângela Mara Carvalheiro, pela compreensão e dedicação em todas as etapas desta pesquisa, diante de tantas dificuldades, pensei que não chegaria ao fim, mas aqui me encontro, porque Deus coloca em nosso caminho às pessoas certas, dando sentido ao nosso viver, com ela, conquisto mais um degrau na escada da vida.

“Ver o que é justo e não agir com justiça é a maior das covardias humanas”.

(CONFÚCIO)

RESUMO

DA SILVA, Américo Ernesto. *Municipalização da Segurança Pública: A Garantia de um Direito Fundamental*. 73 folhas. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

O presente estudo teve como eixo central a figura dos municípios no rol dos integrantes da Segurança Pública no Brasil, com sua forte influência e tendência a uma reforma deste modelo, o qual caminha para a municipalização da segurança. Dando destaque para as ações governamentais, seus conflitos, a questão da violência e clamor da sociedade por justiça social. À existência de direitos e garantias fundamentais em paralelo ao acesso à justiça. O sistema carente de eficácia, eficiência e não permanente, preocupante ao estabelecimento da qualidade de vida. Sendo os municípios que possuem contato direto com os cidadãos, conhecendo a demanda, podendo propor soluções locais e regionais, no combate e avanço da paz social. Enquanto o Governo Estadual permanece inerte aos fatores sociais, não apresentando projetos e preocupando-se somente com sua capital e as grandes cidades. Por isso, são as Guardas Municipais merecedoras do novo Instituto que atribuiu poder de polícia preventivo, assim, sob a gerência do Chefe do Executivo, continuam crescendo por todo país. Ressaltamos a questão constitucional das Guardas Municipais, os diversos projetos na Câmara dos Deputados e Senado Federal. O orçamento municipal destinado a segurança pública, o procedimento de implantação e manutenção de Guardas Municipais. O Estatuto Geral das Guardas Municipais – Lei 13.022/2014, sua regulamentação e estrutura, a importância de presídios destinados aos agentes municipais, seus órgãos fiscalizadores, ouvidoria e corregedoria, o porte de arma de fogo e suas contradições. Por derradeiro, a municipalização segurança pública e planejamento estratégico.

Palavras-chave: Guarda Municipal; Segurança Pública; Poder de Polícia; Municipalização; Porte de Arma de Fogo; Ordem Pública.

ABSTRACT

DA SILVA, Américo Ernesto. Municipalization of Public Security: Securing a Fundamental Right. 73 sheets. Monograph (Specialization Public Management). Federal Technological University of Paraná, Pato Branco, 2014.

This study centered on the figure of the municipalities in the list of members of Public Security in Brazil, with its strong influence and tendency to reform this model, which goes to the security municipalization. Highlighting the government's actions, their conflicts, the issue of violence and clamor of society for social justice. The existence of fundamental rights and guarantees in parallel access to justice. The system lacking effectiveness, efficiency, and not permanent concern the establishment of the quality of life. Being the municipalities that have contact with the right people, knowing the demand, may propose local and regional solutions in the fight and advance social peace. While the State Government remains inert to social factors, not presenting projects and worrying only about their capital and major cities. So are the Municipal Guards worthy of the new Institute that gave power to preventive police as well, under the management of Chief Executive continue to grow across the country. We stress the constitutional issue of the Municipal Guards, the various projects in the House of Representatives and the Senate. The municipal budget for public safety, the implantation procedure and maintenance of municipal guards. The General Status of Municipal Guards - Law 13.022/2014, its regulations and structure, the importance of prisons intended for municipal officers, their regulatory agencies, ombudsman and internal affairs, the firearm possession and its contradictions. For ultimate, municipalization public security and strategic planning.

Keywords: Municipal Guard; Public Security; Police Power; Municipalization; Gun Possession; Public Order.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 JUSTIFICATIVA	12
1.2 OBJETIVOS	13
1.2.1 Objetivo Geral	13
1.2.2 Objetivo Específico.....	14
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	15
2.1 Políticas Públicas de Segurança Nacional	15
2.2 Análise Constitucional da Segurança Pública	17
2.2.1 Projetos na Câmara dos Deputados e Senado Federal sobre segurança pública municipal	20
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	23
3.1 Tipo de pesquisa	23
3.2 Coleta de dados	23
3.3 Análise dos dados	24
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	25
4.1 Os municípios e a Segurança Pública.....	25
4.1.1 O Orçamento Municipal em Segurança.....	26
4.1.2 A Implantação e a Manutenção de Guardas Municipais	27
4.1.3 Força e intervenção Policial para Garantia dos Direitos Fundamentais	28
4.1.4 Violência e Sociedade	29
4.1.5 Poder de Polícia	29
4.1.6 Municipalização da Segurança Pública Brasileira e Planejamento Estratégico	30
4.2 Estatuto Geral das Guardas Municipais – Lei 13.022/2014.....	32
4.2.1 O reconhecimento da atividade policial	32
4.2.2 Regulamentação e Estrutura.....	34
4.2.3 Presídios para Guardas Municipais.....	34
4.2.4 Ouvidoria e Corregedoria	35

4.2.5 O Porte de Arma de Fogo	36
4.2.6 O papel do Estado.....	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS.....	41
ANEXOS	44
ANEXO A: ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS - LEI 13.022/2014 .	45
ANEXO B: LEI 12.993, DE 17 DE JUNHO DE 2014	50
ANEXO C: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 33/2014.....	51
ANEXO D: PARECER DA CCJ Nº 954/2014.....	59
ANEXO E: PARECER DA CCJ Nº 536/2014 - SENADORA GLEISI HOFFMANN – PLC Nº 39/2014	66

1 INTRODUÇÃO

O contexto nacional de Segurança Pública e responsabilidade dos Governos estaduais, que é exercida predominantemente pelo serviço das polícias civis e militar, do Judiciário dos Estados e o próprio Ministério Público estadual.

Entretanto, com a aglomeração urbana de população excessiva, trouxe o crescimento da violência e criminalidade, o ambiente em que as pessoas estão imersas é de incertezas, dificuldades, conflitos e um sentimento constante de insegurança e insatisfação pela dificuldade dos governos atenderem as demandas de segurança pública da população.

O fato é que no Brasil, encontram-se muitos desafios, entre eles nos depara-se com direitos e garantias fundamentais à existência humana, e como garantir o acesso à justiça quando se convive com um sistema carente de eficácia, eficiência e não permanente.

Assim, a Segurança Pública, não pode ser vista como uma exclusividade de denominados entes federativos, vez que, sua discussão abrange todo território, englobando os municípios, surgindo neste último, possibilidades de efetivo policiamento preventivo, considerando que não basta reprimir, as Políticas devem alcançar a sociedade em sua fonte.

Durante muitos anos discutiu-se a real competência das Guardas Municipais, com opiniões divergentes, a solução foi o reenquadramento desta categoria, aprovando-se na Câmara dos Deputados e Senado Federal, o Estatuto das Guardas Municipais do Brasil, sancionada pela Presidente da República em 08 de Agosto de 2014.

Em verdade, não foi um grupo beneficiado, mas, o povo brasileiro, infelizmente, uma matriz fracassada e delimitada ao militarismo, se opõe a esta nova vertente, atacando com Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN, postulada perante o Supremo Tribunal Federal – STF, alegando a impossibilidade de criação de um novo órgão policial.

Certamente, o medo também é problema militarizado, porque a Organização das Nações Unidas – ONU, rebate a existência das forças militares, acreditando que o desenvolvimento está alienado a desmilitarização.

Como se pode notar, a discussão centraliza-se em uma redoma de egos, porém, a nova lei antecipa o projeto futuro, considerando que com Projeto de Emenda Constitucional nº 33/2014, aprovada pela Comissão de Constituição,

Justiça e Cidadania – CCJ, em 03 de Dezembro de 2014, encaminhado para inclusão da Ata do Plenário Senado Federal, e assim, se neste último for também aprovada, tem-se um novo rol de competência comuns entre os entes federativos, sendo que a Constituição 1988 é obscura e contraditória em relação a Segurança Pública.

Pelo exposto, é fundamental estruturar e capacitar tecnicamente, principalmente, reconhecer as Guardas Municipais como mecanismo da Administração Municipal, o que somente poderá proporcionar a proteção ao exercício da cidadania, restabelecendo a ordem pública, cumprindo com as responsabilidades da municipalidade, e corrigindo em um futuro não muito distante, sua nomenclatura, passando-se a ser chamada de Polícia Municipal. Entretanto, o que se pergunta é: Como as políticas públicas direcionadas para a municipalização da segurança pública estão sendo tratadas no Brasil?

Apesar de ser um assunto recorrente, a municipalização da segurança pública permeia as discussões acadêmicas e de opinião pública no país. Na tentativa de estabelecer uma visão sobre o tema, será realizado uma análise documental das Leis e normativas que retratam a realidade da segurança pública no Brasil e a municipalização da guarda nacional.

1.1 JUSTIFICATIVA

A Segurança Pública é regida pelos dos Governos estaduais, que utilizam o aparato institucional existente no Brasil (polícias civis e militar, judiciário dos Estados e o próprio Ministério Público) para exercer as ações para suprir as demandas da população. É estritamente preocupante tornar efetivo as ações e políticas direcionadas à Segurança Pública, contemplando a população e restabelecendo a qualidade de vida.

Com o aumento da violência e criminalidade, há uma tendência que haja uma junção de forças na atuação da área da segurança pública, dos governos municipais e a sociedade civil organizada, através de organizações não-governamentais e da iniciativa privada.

Em uma realidade criminal em ascensão, são os municípios que possuem à maior demanda, além de estarem diretamente envolvidos nos problemas locais e

regionais, podendo tratar de forma inquestionável, porque sendo este o mais próximo acaba desenvolvendo capacidade superior para enfrentar, avançar e combater a criminalidade.

Dessa forma, os governos municipais cada vez mais estão inseridos no processo de fornecer a população segurança pública, demanda esta exigida pela população que cobra ações imediatas de combate a criminalidade sem distinguir as estâncias do Governo que agirão na resolução do problema.

Há uma necessidade de se manter a figura do Executivo Estadual como o responsável imediato, mesmo quando sua presença é considerada como falida. Não se discute fatores de exclusividade, apenas indica-se o Governo Municipal como peça fundamental de um jogo de quebra cabeça, ou seja, a importância exercida no controle da violência, em seu sentido mais basilar, porque estando próximo ao cidadão tem capacidade de melhor gerência.

As políticas públicas com o passar dos anos foram submetidas a administração direta municipal, enquanto, a União e o Estado ficaram responsáveis por um planejamento mais elevado e o repasse de verbas.

Ocorre que, os municípios estão exercendo com melhor qualidade, apresentando estratégias viáveis, executando e agrupando resultados positivos, amenizando os efeitos da insegurança e ausência das ações do Governo Estadual.

Diante desta transição é interessante realizar um estudo para verificar como as políticas públicas de segurança estão estruturadas em nível estadual e municipal.

Tendo em vista a função que o autor desempenha desde Outubro/2011, ocupando o cargo de Corregedor Geral da Guarda Municipal de Itapevi/SP, e na mesma Instituição a experiência no cargo de Guarda Municipal, entre Agosto/2008 à Junho/2010, foi o estímulo para que este estudo fosse realizado.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar as políticas públicas voltadas para questão da municipalização da segurança pública no Brasil, enfatizando o processo de integração dos municípios, com a estruturação das Guardas Municipais no Território Nacional.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Descrever através das políticas públicas o papel do Estado como administrador da segurança pública;
- Identificar e descrever as políticas públicas voltadas para a questão da municipalização da segurança pública no Brasil;
- Analisar o Estatuto Geral das Guardas Municipais– Lei 13.022/2014

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Está diretamente relacionada a nova e emergente estruturação legal das Guardas Municipais no Brasil, a responsabilidade dos municípios, bem como sua inclusão como membro da Segurança Pública. Onde pode-se afirmar a existência da necessidade de *interligação de interesses*, pautada no direcionamento de uma perfeita estrutura, na qual os princípios básicos e fundamentais se relacionam para o bem estar social. Sem modelagem de exclusividade, mas, com reconhecimento de exceções, que por sua vez, trabalharão em uma ação conjunta, em um sistema de participação.

Para tanto, foram escolhidos trabalhos referentes a segurança pública, a nova apresentação estrutural das Guardas Municipais e a Proposta de Emenda à Constituição nº 33/2014.

2.1 Políticas Públicas de Segurança Nacional

Souza (2003, p.13) conceitua política pública como o;

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e ou entender por que o como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente).

“Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado” (TEIXEIRA, 2002, p.2).

As políticas públicas se estruturam através de demanda para satisfazer às necessidades e resolver conflitos destinados a utilização dos bens públicos. Entende-se por atividade política os procedimentos formais e informais que traduzem as relações de poder na sociedade (RUA, 1998).

As primeiras políticas públicas efetivadas e registradas no Brasil datam do período do governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945) e estavam baseadas nas questões trabalhistas, e em menor ênfase as áreas da saúde, educação profissional, segurança e habitação (CASTRO (2008).

Com o fim da ditadura, as políticas públicas brasileiras foram estruturadas na Constituição de 1988. Foi com esta que o Estado passou a ser o provedor da regulação, implantação e gestão. Esta também é um marco referencial da troca de políticas excludentes para propostas de políticas sociais universalistas, ressaltando o avanço específico nas áreas de educação e saúde, com a universalização do ensino fundamental e a criação do SUS (CASTRO, 2008).

Entretanto, no segmento Segurança Pública o que se observa ao longo da história é que da República da Espada (1889-1891) e da República Velha (1891-1930), a segurança pública ainda se voltava a atender aos interesses privados das classes dominantes e dos oligopólios políticos no tocante à proteção à aristocracia. Da década de 1930 até o surgimento do Estado de Direito, continuou a proteção aos direitos privados de determinadas castas, tornando o serviço público de segurança uma defesa aos interesses privados, contrariamente ao que deveria ocorrer com esse sistema (PEDERZNI, 2011).

Vale ressaltar que

A segurança pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a ampliação da justiça da punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos. Um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos (BENGOCHEA et al., 2004, p. 120 apud CARVALHO E SILVA, 2011).

A segurança pública passou a ser uma atividade administrativa do “Estado que tem por fim limitar e condicionar o exercício das liberdades e direitos individuais visando a assegurar, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos da convivência social, notadamente a segurança, a salubridade, o decoro e a estética” (NETO, 1998, P.71).

A execução das políticas públicas na área da segurança pública está intimamente ligada ao Poder Executivo como agente planejador e gestor de políticas de segurança pública que visem à prevenção e à repressão da criminalidade e da violência e à execução penal; ao Poder Judiciário cabe assegurar a tramitação processual e a aplicação da legislação vigente; e compete ao Poder Legislativo

estabelecer ordenamentos jurídicos, imprescindíveis ao funcionamento adequado do sistema de justiça criminal (PEDERZINI, 2011).

O sistema de segurança pública brasileiro em vigor, desenvolvido a partir da Constituição Federal de 1988, estabeleceu um compromisso legal com a segurança individual e coletiva. Entretanto, no Brasil, em regra, as políticas de segurança pública têm servido apenas de paliativo a situações emergenciais, sendo deslocadas da realidade social, desprovidas de perenidade, consistência e articulação horizontal e setorial (CARVALHO E SILVA, 2011).

Planejamento, monitoramento, avaliação de resultados, gasto eficiente dos recursos financeiros não têm sido procedimentos usuais nas ações de combate à criminalidade, seja no executivo federal, seja nos executivos estaduais. Desse ponto de vista, a história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira nas duas últimas décadas se resume a uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam a ordem pública [...] (SAPORI, 2007, p. 109, apud CARVALHO E SILVA, 2011).

2.2 Análise Constitucional da Segurança Pública

Até o início do mês de Agosto de 2014, ainda difundia-se a ideia, e a própria previsão do artigo 144, da Constituição Federal 1988, que com o devido respeito, absolutamente inconsistente, foram às visões daqueles legisladores, pois, ao tratarem de segurança pública, em um país recém-liberado do controle militar, não demonstraram preocupação e conceituação abrangente, reservando para o texto constitucional o Capítulo III – Da Segurança Pública, preenchido com apenas um artigo, reforçando entendimento que o Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, não comportou adequadamente sua essência fundamental, nem mesmo, a beleza dos artigos 5º e 6º, ambos relacionados aos direitos e garantias fundamentais e sociais, os quais dão destaques a segurança.

Estudamos e compreendemos que o dever do Estado, também é direito e responsabilidade de todos, enfatizando a figura da gestão municipal enquanto órgão da administração direta, não podendo estar limitada a uma norma ultrapassada.

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

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;
 III – polícia ferroviária federal;
 IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

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

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

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

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

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

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

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

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

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

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

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do artigo 39º.

A Carta Magna não especificou as responsabilidades das três esferas do Governo no âmbito da Segurança Pública.

Ao reconhece-se um novo perfil de competências, automaticamente estaremos descentralizando o poder, propiciando as tomadas de decisões a nível municipal, ocasião em que o Chefe do Executivo, auxiliado por seu corpo diretivo poderá identificar e diagnosticar os problemas específicos de sua localidade, estabelecendo metas e em parcerias com o Legislativo construir projetos para suas ações.

Neste processo a população estará mais próxima das políticas públicas, favorecida por ações de controle social, não podendo o gestor estar desqualificado,

o que certamente tornara-se um desafio e impedimento para o efetivo planejamento, execução, avaliação, manutenção e continuidade das ações.

O maior desafio com certeza é ainda atender as pessoas em áreas de vulnerabilidade social, sendo estes os mais vitimados.

Por esta razão, a figura policial não pode ser aquela apresentada com perfil truculento e desumano, devendo amoldar-se as características humanitárias, desenvolvendo o policiamento comunitário, possibilitando atingir os diversos setores e níveis da sociedade.

Ainda somos falhos em nossos planejamentos, não adotamos estratégias que possam atender os grupos, por exemplo: projetos com famílias, nas escolas, parcerias no setor privado, comunidades, entre outros.

De acordo com o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, são os municípios detentores de papel fundamental à prevenção da violência e criminalidade, e suas ações estão voltadas a redução dos fatores de risco, aumento da proteção do indivíduo, ou seja, com o combate local, obtém-se resultados favoráveis à vida comum e digna.

Em outros momentos, saúde, educação e outras áreas, foram municipalizadas, simplesmente porque o controle exercido apresentou-se com melhores rendimentos.

Por sua vez, a segurança pública requer urgentemente deste modelo, não defendemos diretamente a municipalização, este conceito, refere-se exatamente à atribuição e reconhecimento da Polícia Municipal, relacionando-se à qualidade de vida, considerando os três pilares: Saúde, Educação e Segurança, onde denominamos como **interligação de interesses**, e deste relacionamento caminhamos para o bem estar social.

Ao incluir o município como gestor de segurança pública o colocamos no centro das práticas e decisões viáveis a concretizar soluções para a sociedade, sendo ele o mais próximo do cidadão, e a própria formação do Estado, caso contrário, estaríamos destruindo sua ideologia, suas prerrogativas constitucionais, que lhe permite propor e zelar pelo exercício de políticas sociais.

2.2.1 Projetos na Câmara dos Deputados e Senado Federal sobre segurança pública municipal

Durante anos, muitos projetos foram apresentados em ambas as Casas, entretanto, um erro gravíssimo assolava suas diretrizes, porque tais legisladores como bem sabemos não possuem necessariamente formação acadêmica em ciências jurídicas, então respectivas propostas eram de Emenda Constitucional.

A Carta da República consagrou em seu Artigo 60:

“A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dois membros, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

.....
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.”

Ocorre que, o texto Constitucional, discussão de eventuais alterações deveria ter sido alvo de propostas de Lei Complementar, vez que no parágrafo 8º, do Artigo 144, do mesmo Diploma Legal, ao final citou “...conforme dispuser a lei...”, ao existir estes termos, nos deparamos com a figura de complementação, não haverá alteração da matéria, apenas uma declaração da forma e conteúdo.

No ano de 2000 as Casas Legislativas, realizaram levantamento de todas as propostas de Emenda Constitucional, sendo doze, vejamos:

- 1) **PEC nº 087/1999:** Transforma as guardas municipais em polícias municipais, as quais terão competência para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 218/2000);
- 2) **PEC nº 095/1995:** Cria a polícia municipal, as quais terão competência para realizar ações de segurança pública;
- 3) **PEC nº 247/1995:** Altera o § 8º, do Art. 144, atribuindo às guardas municipais competências de segurança pública (apensada à PEC nº 095/1995);
- 4) **PEC nº 343/1996:** Concede às guardas municipais competência para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 095/1995);
- 5) **PEC nº 392/1996:** Atribui às guardas municipais competências para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 095/1995);

- 6) **PEC nº 514/1997:** Entre outras alterações, atribui às guardas municipais competências para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 151/1995);
- 7) **PEC nº 613/1998:** Entre outras alterações, atribui às guardas municipais competências para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 151/1995);
- 8) **PEC nº 240/2000:** Possibilita a criação de guardas municipais em municípios com qualquer número de habitantes e estabelece que, em municípios com mais de duzentos mil habitantes, os municípios assumirão as competências de manutenção, organização e controle das polícias civil e militar, com atuação na área do município (apensada à PEC nº 218/1995);
- 9) **PEC nº 250/1995:** Inclui as guardas municipais como órgão de segurança pública e lhes atribui competências para exercer as funções de polícia judiciária, apuração de infrações penais e ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública concorrentemente com as polícias civil e militar (apensada à PEC nº 218/1995);
- 10) **PEC nº 266/2000:** Cria uma polícia municipal e destina um por cento da receita tributária da União para os municípios com mais de cem mil habitantes para a manutenção de suas polícias (apensada à PEC nº 218/1995);
- 11) **PEC nº 276/2000:** Possibilita que, em municípios com mais de um milhão de habitantes, a guarda municipal possa executar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 218/1995);
- 12) **PEC nº 284/2000:** Atribui às guardas municipais competência para executar ações polícia ostensiva (apensada à PEC nº 218/1995).

Já no ano de 2002, fora proposta a Emenda Constitucional nº 534, oriunda do Senado Federal, novamente, buscava-se preencher o das Guardas Municipais, e no mesmo documento apresentava-se à criação do parágrafo 10º, este sim, seria alvo de reforma através da Emenda Constitucional nº 82/2014.

Portanto, faltou preparo daqueles legisladores, que coadunando-se com a burocracia e lentidão dos plenários a medida adequada foi finalmente adotada,

aprovando-se o Projeto de Lei Complementar nº 39/2014, sancionando a Lei Complementar nº 13.022/2014 – Estatuto das Guardas Municipais.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

3.1 Tipo de pesquisa

Este trabalho está alicerçado numa pesquisa bibliográfica, qualitativa de estudo exploratório.

Segundo aos procedimentos de coleta, utilizou-se a pesquisa bibliográfica que, segundo Cerro & Bervian (2002, p. 65), “procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos”.

Em Silva (2005, p. 20) a pesquisa qualitativa “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. Com este tipo de análise busca-se compreender a real situação da segurança pública, e sua relação com a sociedade, o comportamento e suas experiências.

Para Gonçalves (2001, p. 65), a pesquisa exploratória “oferece uma visão panorâmica [...] referente a um determinado fenômeno que é pouco explorado”, e também “oferece dados elementares que dão suporte a realização de estudos mais aprofundados sobre o tema.”

Tal metodologia justifica-se no presente trabalho porque não se pretendeu quantificar os dados, mas interpretá-los. Nesta dimensão procura-se o entendimento da segurança pública no contexto social, baseado na própria evolução humana.

3.2 Coleta de dados

Foi realizado através análise documental, verificando as normas vigentes, atuais propostas do Legislativo, usufruindo da pesquisa eletrônica, estudos de trabalhos científicos e experiência profissional.

Dessa forma, foi analisado o texto da Constituição da República, Projetos da Câmara do Deputados e Senado Federal, assim como outros documentos acadêmicos que possibilitem a formação desta pesquisa.

3.3 Análise dos dados

Foi realizada a partir dos pontos conflituosos, onde foram consideradas as conceituações que melhor expressaram o conceito estabelecido, para a futura municipalização da Segurança Pública em todo Território Nacional.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Os dados obtidos, aqui serão discutidos, dividindo em tópicos que referem-se aos objetivos específicos desta pesquisa, apontando para todos eles respostas conclusivas, alertando da importância de novos estudos, quais preocupações são impostas aos Gestores Públicos.

4.1 Os municípios e a Segurança Pública

A norma constitucional limitava, como já demonstrado, a atuação das Guardas Municipais, que mesmo assim, por vezes atendendo aos anseios locais, agia na obscuridade e omissão dos legisladores.

Normalmente, os magistrados ao analisarem casos criminais, onde agentes da Guarda Municipal haviam realizado flagrante, e em sua decorrência o procedimento da busca pessoal, mediante revista no infrator, posicionaram-se nos termos do Artigo 301, do Código de Processo Penal:

“Qualquer do povo poderá e autoridade policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.”

E assim, no julgamento do *Habeas Corpus* nº 109.105 – SP (2008/0135091-2), o Superior Tribunal de Justiça – STJ, ao proferir decisão, acolhendo a manifestação do digno representante do Ministério Público da União – MPU, denegou a ordem, reafirmando os termos do venerando acórdão dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, não acolhendo a infundada posição do Defensor Público Estadual, o qual alegou que tratando-se de ação de Guardas Municipais as provas estariam contaminadas:

“Vindo a contaminar todas as provas dela decorrentes”.

Por isso, o modelo tradicional das Políticas de Segurança Pública carece de reforma e reestruturação, ainda que o nobre defensor busque o livramento do Réu, ou, eventual absolvição, as janelas estão abertas, o município comporta todas

qualidades e requisitos para estar elencado entre os responsáveis pela segurança pública.

Encontramos, a importância da atuação e atuação dos municípios brasileiros, inovando o sistema policial, o Estado de São Paulo possui duas polícias, das quais não resultam efetivamente o policiamento ostensivo (PM), nem investigativo (PC), enquanto cumpria a Polícia Militar, a preservação da Ordem Pública e o serviço ostensivo, a Polícia Judiciária deveria buscar solucionar os crimes, porém, nenhum destes apresenta êxito.

As confusões das forças policiais, colocaram o Estado em um processo de ingerência, onde passou a desenvolver projetos em suas capitais, estendendo-os as grandes regiões, deixando cidades limítrofes das regiões metropolitanas e as demais do interior à mercê da sorte e da sucessão de bons gestores.

Aplica-se a qualidade e quantidade onde imagina-se ser o foco do mundo, esquecendo dos demais membros, o que poderia ser solucionado com uma política estadual que envolvesse todos os municípios, mas, os Governos Estaduais estão carentes, desestruturados, falidos em seus mecanismos e sem coordenação não aceitam os fatos.

Desta forma, os municípios, que até então eram co-gestores, foram obrigados a assumir a Segurança Pública, e ainda, passaram a sustentar os departamentos da Polícia Civil e Polícia Militar.

4.1.1 O Orçamento Municipal em Segurança

Bom, percebemos que além dos gastos com suas estratégias em segurança pública, o município só não paga diretamente os salários dos servidores estaduais, porque eventuais aluguéis de edifícios para comportar as polícias estaduais são geridos pelo orçamento municipal.

Aliás, o município torna-se o fornecedor das coisas mais básicas, suprimentos, consertos de viaturas e instalações, disponibilização de funcionários, no caso da Polícia Militar, normalmente, funcionários de serviços gerais, enquanto, para a Polícia Civil são vários servidores, principalmente, para ocupar as funções de

escrivão de polícia “*ad hoc*”, bem como disponibiliza Guardas Municipais para funções diversas.

Em 2011, foi previsto para o orçamento do ano de 2012 da Secretaria Municipal de Segurança de Itapevi/SP, a quantia R\$ 8.000.000,00. No ano de 2012 a previsão para o ano de 2013 foi de R\$ 9.000.000,00. Já em 2013, a previsão o ano seguinte foi de R\$ 11.000.000,00 e no ano de 2014 nos deparamos com a surpreendente mudança, comparando os últimos anos, a estimativa ficou em R\$ 16.000.000,00.

Os valores são altíssimos, e no caso de Itapevi/SP, o Governo do Estado não mantém convênio, nem tem destinado verbas para este setor, o mais impressionante, é que o Deputado Estadual João Caraméz, já foi prefeito do município, e é morador da cidade, e nem por isso apresentou projetos.

A expectativa de uma nova era foi estabelecida no ano de 2005, com a chegada da Doutora Ruth Banholzer, que estabeleceu entre suas metas um novo planejamento da Segurança Pública, apoiada por seu Vice Prefeito Jaci Tadeu da Silva e Kleber Ferreira Maruxo, atual Secretário Municipal de Segurança.

E para o ano de 2015, surge o Deputado Estadual Igor Soares, o qual pretende colaborar com as verbas destinadas a segurança.

Enquanto isso, foi a parceria com o Governo Federal que possibilitou novas estruturas, capacitação e condições de trabalho.

4.1.2 A Implantação e a Manutenção de Guardas Municipais

Encontramos em nossos questionamentos uma resposta, nos municípios, considerando a atual legislação e eventuais alterações, e não sendo a violência e o crime uma exclusividade das capitais e grandes cidades metropolitanas, a criação e manutenção das Guardas Municipais apontam o melhor caminho.

Merece destaque, as palavras de Muniz e Zacchi (2005, p.15):

“... as ambiguidades existentes nas definições formais dos mandatos, atribuições e competências das agências policiais e, por outro lado, a falta de expedientes integradores, conduz à multiplicação de conflitos de competência, à sobreposição e ao abandono de rotinas, a não cobertura do fluxo integral do trabalho policial, à duplicidade de gastos, à dispersão de

esforços, debilitação das cadeias de comando e de controle e, por fim, ao clientelismo político em torno das polícias pela crítica falta de estruturas de gestão e gerência integradas e de ferramentas efetivas de controle social.”

A questão encontra abrigo nos problemas sociais, demonstrando-se a efetiva necessidade da ação municipal, porque a violência urbana, em especial os crimes dolosos contra a vida, não nos permite a vivência aprofundada na inércia.

O Governo Municipal possui à proximidade física, estabeleceu uma relação do cotidiano com o cidadão, ocupado na função de administrador dos conflitos sociais.

Desta interação, as autoridades do Executivo e do Legislativo, encontram abrigo para seus projetos, criando ou estruturando a Guarda Municipal.

A nosso ver, o Estado está imerso no caos, não apresentando nenhum planejamento estratégico para os municípios, o qual sobrevive e assim permanecerá, pautado em suas próprias ações.

4.1.3 Força e Intervenção Policial para Garantia dos Direitos Fundamentais

Em um passado não tão distante, o uso da força foi visto como solução, em nosso presente o que melhor se assemelha é a intervenção policial, cuja natureza busca resguardar o interesse coletivo, priorizando o exercício dos direitos e garantias fundamentais.

Por isso, o modelo preventivo, ainda que, transmitido por um conceito de ostensivo, devemos entender que o policiamento é preventivo intervencionista, antecipando-se com ações e atendendo as demandas sociais, porque, onde há conflito a Administração Pública intervém para manutenção da ordem e garantia do exercício de direito, cabendo aos agentes outorgados o cumprimento da lei.

Assim, o policiamento comunitário, neste novo modelo de gestão da segurança é o de fato democrático, uma esperança de solução dos crimes e ordem pública.

4.1.4 Violência e Sociedade

Diariamente nos deparamos com os conflitos de interesses, o mais forte ou mais esperto tentando ludibriar seu inferior, tratando de forma desigual seu semelhante, e para expressarmos a questão da violência vamos recordar a década de 90, marcada pelo aumento da violência, com índices altíssimos, onde na época o Governador Mário Covas, demonstrando preocupação com direitos fundamentais e econômicos, principalmente, porque nos locais menos favorecidos as estáticas superavam o aumento da criminalidade.

Muitos casos de homicídios envolviam Policiais Militares, a população desacreditando destes, encontrava-se reclusa em suas residências, parecendo não haver a quem recorrer, ainda emergia a ideia de reforma policial, com nova orientação e que pudesse coibir rapidamente seu quadro funcional.

As ações policiais não combatiam a criminalidade e sim desenvolvia o pânico urbano, anos se passaram, e a história ainda é tão presente quanto o grito de socorro de nossa sociedade, mergulhada no medo e na insegurança, descrente das polícias, pois, entende ser está despreparada na manutenção da ordem, prevenção e combate ao crime e a violência.

4.1.5 Poder de Policia

As atividades da administração pública seguem esta conceituação, vez que de forma direta ou indireta, limitam ou determinam a forma, para com a sociedade, por isso, poder de polícia não é do Policial Militar, Policial Civil, Federal e dos demais, mas, pertence ao Estado, este considerado por todos os ângulos da administração, que enquanto titular do direito, outorga ao seu funcionário para que exerça em seu nome a fiscalização.

Ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 828):

“... a expressão “poder de polícia” traz consigo a evocação de uma época pretérita, a do “Estado de Polícia”, precedeu ao Estado de Direito. Traz consigo a suposição de prerrogativas dantes existentes em prol do “príncipe” e que se faz comunicar inadvertidamente ao Poder Executivo. Em

suma: raciocina-se como se existisse uma “natural” titularidade de poderes em prol da Administração e como se dela emanasse intrinsecamente, fruto de um abstrato “poder de polícia”.

Em seus ensinamentos, valiosos conceitos, apreendemos que sua origem está vinculada à uma prestação de contas, uma diretriz a ser seguida, enquanto, o conceito de poder de polícia em sua forma mais simples, preceitua a faculdade que dispõe a Administração Pública, impondo condições e restrições em benefício do coletivo e do Estado.

Foi no Código Tributário Nacional que o legislador reservou em seu Artigo 78 suas considerações sobre o poder de polícia:

“Considerando-se o poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependente de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito, à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular exercício o poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.”

Em outras palavras, a Guarda Municipal enquanto membro da administração exercia o poder de polícia, porém, em decorrência da falta de clareza no texto de lei, foi alvo das críticas e ridicularizada, bem como pela curta e exemplificativa textual, entendiam que não possuía poder de polícia, e assim, era surpreendida com acusações de abuso de autoridade e usurpação da função pública, erro novamente grosseiro, que não traduz o conceito destes institutos, destacando-se que a atividade exercida era decorrente das ações da administração.

4.1.6 Municipalização da Segurança Pública Brasileira e Planejamento e Estratégico

Pode parecer um absurdo, uma controvérsia ou até uma piada de mal gosto, mas, não é, tratamos com seriedade o novo papel das Guardas Municipais, melhor, o recente reconhecimento das atividades desenvolvidas.

Os gestores demonstram interesse similar aos modelos de adotados nos programas relacionados à Educação e Saúde, porque os critérios políticos ou “politiqueiros”, não comportam o desenvolvimento das políticas de segurança.

Para José Matias-Pereira, (2010, p.107), a reforma do estado do ponto de vista de uma nova gestão pública deve estar focada a um desenvolvimento democrático, com justiça social, não perdendo tempo com suas ações, gerenciando custo benefício o que elevaria o desempenho do serviço prestado.

Neste sentido, Mauricio Soares, também esclareceu ser este tema recorrente, posicionando-se favorável a esta adequação.

Luiz Inácio Lula da Silva, durante seu Governo Presidencialista abordou durante a apresentação do Projeto de Segurança para o Brasil:

“O país mergulhou na insegurança e no medo. Ninguém está protegido contra a violência. O problema ocupa o centro das preocupações de todos nós e atravessa a sociedade de alto e baixo. Pobres e ricos sofrem com o avanço da violência da barbárie. Populações inteiras da periferia e das grandes cidades vivem sitiadas, sobre o domínio de criminosos de todos os tipos, inseguras frente às graves deficiências das corporações policiais”

Para melhor aprofundamento do tema, devo destacar rápidos trechos da Dissertação de Alexsandro Cavgias Martins Fraga (2010, p.14/15), que ao tentar implacar o papel dos municípios na política de segurança pública, enfatizou serem as Guardas Municipais incompetentes, visto a norma federal; considerou o Guarda Municipal à um vigilante particular; com suposições tentou demonstrar dados, mas, sua ciência humana realmente só se aproximou da área de exatas.

O Acadêmico em questão, menciona que os municípios, de acordo com o estudo realizado pelo IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal no ano de 2003, destacavam-se pelo auxílio as polícias estaduais e outros órgãos relacionados a esta atividade.

Ocorre que, ações conjuntas são viáveis, no mais, citados órgãos não mantêm subordinação com o governo municipal, onde o prefeito não pode exercer gerência, e o Estado não é um dos maiores responsáveis na destinação de verbas.

Destaco, outra observação, da Dissertação de Willian Ricardo de Almeida March (2010, p.129/133), em seu estudo reconhece as atividades das Guardas Municipais, porém, enquanto ocupante do cargo efetivo de Delegado de Polícia do Estado de São Paulo, vê como solução que no futuro os Guardas estejam

subordinados diretamente aos ocupantes de tais cargos, certamente, a responsabilidade nunca lhe alcançará, e o município não constrói para destruir.

Por derradeiro, o estudo fortalece a importância do reconhecimento da Polícia Municipal e a Municipalização da Segurança Pública.

4.2 Estatuto Geral das Guardas Municipais – Lei 13.022/2014

Conforme anteriormente citado, após longa trajetória, o Projeto de Lei Complementar nº 39/2014, foi aprovado com a maioria de votos em ambas as Casas Legislativas, originando a Lei 13.022/2014, e a partir do dia 08 de Agosto de 2014, as Guardas Municipais receberam tratamento digno e o reconhecimento do Poder de Polícia.

Os princípios tão somente declararam aquilo que no passado fora esquecido pelos legisladores. Obviamente, a proteção da vida é o maior bem a ser zelado pela administração, que por seus atos busca prevenir, combater e extinguir as mazelas sociais.

Contudo, a ansiedade, imprudência e imperícia de nossos representantes no legislativo, tem limitado bons resultados, em alguns casos seguem na contramão da necessidade social, com aprovações de projetos incompletos, de um lado o Congresso Nacional definiu as competências das Guardas Municipais, entretanto, esqueceu de outros quesitos, que adiante estudaremos.

A função de Guarda Municipal já havia sido inserida no Código Brasileiro de Ocupações do Ministério do Trabalho (Cód. 5172-15).

E neste entendimento, as Guardas Civis Municipais possuem caráter preventivo e comunitário, onde sua atuação baseia-se em uma integração com os demais órgãos das políticas sociais.

4.2.1 O Reconhecimento da Atividade Policial

Com o novo ordenamento os questionamentos e recusas por parte da sociedade e órgãos policiais foram respondidos adequadamente.

Aquelas subdivisões são retrógradas, porque não atendiam as necessidades sociais, além do mais, com a emergente possibilidade de alteração dos artigos 23 e 24, da Constituição Federal, em decorrência da proposta de Emenda Constitucional nº 33/2014, reforçando a importância de que os municípios constituam e estruturam suas Guardas Municipais.

Em sua obra Di Pietro (DI PIETRO: 2001, p. 110) nos ensina:

“O Poder Legislativo, no exercício de poder de polícia que incumbe ao Estado, cria, por lei, as chamadas limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas. A administração Pública, com o exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas).”

Com essa visão, compreende-se que o poder de polícia já era reconhecido, mas, em virtude da figura do Estado desenvolvia-se entre a maioria um conceito errôneo, limitando o trabalho da Guarda Municipal, como Polícia Administrativa, ora, atividade desempenhada já era bem clara, vez que, policiamento preventivo, policiamento ostensivo e policiamento repressivo, são todos de responsabilidade da Administração Pública.

Um caso clássico de reconhecimento em âmbito nacional foi o reconhecimento do Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que passou a destinar as Guardas Municipais verbas constantes, acreditando o desenvolvimento de ações políticas voltadas a segurança e ações sociais.

Destaco, o brilhante posicionamento do jurista Tércio Sampaio Ferraz Junior (FERRAZ JR: 1990, p. 677):

“Não está restrita, a segurança pública, aos órgãos policiais, mas também aos demais órgãos governamentais e a comunidade que poderia ser convocada para auxiliar na solução de conflitos referente à paz pública.”

Importante colocação, infelizmente, sua sabedoria não foi utilizada na década de 90, o que poderia ter modificado o sistema policial, avançando nos projetos sociais e preventivos, todos de uma mesma forma.

4.2.2 Regulamentação e Estrutura

Além da lei federal, mantem-se a necessidade do cumprimento de normas de âmbito municipal, em especial aos critérios para investiduras ao cargo.

Preocupou-se também com os critérios de capacitação, os quais, na verdade em sua maioria já existiam.

Os modelos de formação de Guardas Municipais são inúmeros, porque ainda não existe um controle destas instituições, e a grade nacional ainda é paradoxo.

4.2.3 Presídios para Guardas Municipais

Em nenhum momento a nova Lei fez referência a possível criação de estabelecimento prisional para Guardas Municipais, um esquecimento muito perigoso, até hoje, em caso de custódia por parte do estado o agente permanece vulnerável.

Felizmente, ocorrências policiais envolvendo guardas municipais representam baixo índice, entretanto, não há lógica inserir policiais no meio de outros infratores ou somente proceder a sala do “seguro”, quando ao redor existem vários criminosos, e sabemos que vivemos um momento de combate ao crime organizado, o qual tem estipulado valores aos crimes que atentarem contra integrantes de forças policiais e seus familiares.

A Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, entre outras instituições possuem estabelecimentos prisionais que atendem aos critérios destas organizações, com a Guarda Municipal não poderá ser diferente, uma solução rápida, de baixo custo, eficaz e empreendedora, é a utilização do mecanismo previsto no Estatuto, considerando que os números de prisões efetivamente são baixos, o problema pode ser resolvido através da formação de consórcios, no caso do Estado de São Paulo, um presídio é o suficiente, apesar das discussões futuras, deve ser seguido o exemplo das duas primeiras polícias citadas, lembrando que

aquele que for preso estará à disposição da justiça, então, não é possível regionalizar presídios porque estaríamos deixando de atender os princípios da administração, gerando gastos desnecessários, cabendo aos familiares eventuais deslocamentos, podendo ser mantido apoio para transporte, igualmente aos demais detentos.

4.2.4 Ouvidoria e Corregedoria

A previsão de Ouvidoria e Corregedoria para as Guardas Municipais foi inicialmente determinada pelo advento do Estatuto do Desarmamento, certo que, tornava-se este um critério determinante ao funcionamento e a liberação do porte de arma de fogo.

Em virtude da crescente demanda entendeu-se, que a criação de órgãos independentes e autônomos garantiria melhor apuração de infrações legais e disciplinares, sendo fato a mudança e funcionamento dos servidores, temerosos as possíveis sanções.

Ocorre que, apesar de ser uma exigência para o credenciamento junto a Polícia Federal, não existe fiscalização, em muitos municípios servidores do quadro de carreira integra o corpo de corregedores, confrontando a determinação da própria lei, e nem sempre são estes detentores de formação acadêmica em direito, não basta o conhecimento do serviço de Guarda Municipal, essencialmente, ser um interprete das leis é o fundamental, estamos diante do estudo que não pode margear os parâmetros legais.

Existe uma previsão que necessita ser detalhada, porque os funcionários investidos nestas funções estão na linha de fogo do bem e do mal, sendo que os Corregedores dos demais órgãos policiais possuem porte de arma de fogo, visto serem policiais de carreira, porém, no caso dos ocupantes municipais, estes estão exercendo papel similar, correndo riscos, vez que o servidor punido ou não, não vê com bons olhos a atividade, e o marginal reconhece e caracteriza como outro policial. Certo que os documentos funcionais são idênticos, com sua alteração no nome da função/cargo, ou seja, Corregedor Geral, Corregedor da Guarda Municipal, Corregedor Municipal, este último não tão usual.

4.2.5 O Porte de Arma de Fogo

Com o Estatuto do Desarmamento as Guardas Municipais foram jogadas à sorte, estabelecendo-se critérios desiguais para agentes que se encontram na mesma situação.

Os calibres permitidos são: ‘38, ‘380 e ‘12, dando tratamento diferenciado e dificultando registros de arma de fogo, vez que a Autoridade Policial do Departamento de Polícia Federal poderá aceitar ou não os pedidos de registro e porte de arma de fogo, estando vinculado ao critério subjetivo.

O Estatuto das Guardas não priorizou eventuais esclarecimentos, estando os Guardas Municipais vinculados o Estatuto do Desarmamento, recentemente aos agentes penitenciários foi concedido o Porte Nacional de Arma de Fogo, enquanto, se assim os agentes municipais desejarem o porte fora do horário de serviço, precisam recorrer ao Judiciário e suportar as divergentes situações, onde em alguns casos tem-se liberado o porte as margens do limite da Comarca, em outros, áreas regionais, em alguns casos Estadual ou até mesmo Federal, ou seja, conta-se com a sorte.

Quando falamos em direitos e garantias fundamentais nos deparamos com absurdos administrativos, pois para combater a violência e proporcionar condições sociais dignas, precisamos adotar o critério e princípio de igualdade, o Doutrinador Ferreira Filho (FERREIRA FILHO: 2007, p. 282):

“Na verdade de princípio de igualdade é uma limitação ao legislador e uma regra de interpretação. Como limitação ao legislador, proíbe-o de editar regras que estabeleçam privilégios, especialmente em razão da classe ou posição social, da raça, religião, da fortuna ou do sexo do indivíduo. Inserido o princípio da Constituição, a lei que o violar será inconstitucional.”

Impressionante este entendimento, entretanto, são tantos os critérios ainda impostos que causam evidente tratamento desigual, entre os absurdos, quantidade populacional.

Também demonstra que estes critérios seguem ferindo autonomia municipal, considerando a competência estabelecida na Carta Republicana, em seu artigo 30, inciso I, o qual detém poder para legislar com relação ao interesse local.

Poucas pessoas especializam-se em Guardas Municipais, entre elas, usufruo do notável saber jurídico e doutrinário de Osmar Ventris:

“Como tudo na vida tem seu lado positivo e seu lado negativo, o Estatuto do Desarmamento veio por um ponto final numa discussão interminável: a Guarda Municipal pode ou não ser armada? A partir deste Estatuto ficou bem claro que as Guardas Municipais podem ser armadas. Não resta mais questionamento, tornou-se ponto pacífico. Lado negativo foi querer desarmar as corporações de alguns municípios criando um critério esdrúxulo, ou seja, o número de habitantes hora, sabidamente não é o número de habitantes que determina se uma guarda pode ser ou não armada, mas sim, a sua qualificação para tal.” (VENTRIS: 2007, p. 29-30)

O problema central está relacionado ao órgão fiscalizador, não exatamente o órgão, mas à Autoridade Policial, que desenvolve e pratica sua interpretação de forma discricionária, podendo ou não conceder o porte de arma de fogo.

Os municípios devem firmar convênio com o Ministério da Justiça, submetidos à fiscalização do Departamento de Polícia Federal, mediante os seguintes critérios:

a – Plano de ações e metas a cumprir, contendo que a cada disparo de arma de fogo o agente terá que ser acompanhado por um psicólogo e avaliado novamente por outro psicólogo credenciado na Polícia Federal para emitir laudo que conste a capacidade mental para o porte de arma de fogo, e avaliações à cada dois anos;

b – Lei de criação da Guarda Municipal;

c – Lei de criação da Corregedoria, própria e independente;

d – Lei de criação da Ouvidoria;

e – Portaria com nomeação do Comandante;

f – Apresentar anualmente comprovante de curso de aperfeiçoamento do Guarda Municipal com 80 horas;

g – Ofício informando sobre provas teóricas e práticas de tiro;

h – Certificado de instrutor de tiro credenciado junto à Polícia Federal;

i – Certificado do psicólogo credenciado junto à Polícia Federal;

j – Lista de todas as armas;

k – Modelo da funcional utilizada;

l – Ofício da Prefeitura ao Ministério da Justiça solicitando autorização da Polícia Federal para emissão de porte funcional.

Saliente-se que além de todos os documentos em epígrafe, o agente do Departamento de Polícia Federal, ainda verifica pelo Sistema INFOSEG, a situação de cada Guarda Municipal, nem sempre autorizando sua concessão.

Recentemente foi aprovada a Lei nº 12.993/2014, que modificou o porte de arma de fogo aos agentes prisionais, atribuindo liberação em todo território brasileiro, desde que preencham requisitos igualmente aos dos Guardas Municipais, esclarecendo que possuem autorização para porte de arma de fogo de calibre superior (.40).

Circula entre os componentes das Guardas Municipais uma cópia de um Memorando Circular, datado de 04/09/2014, no qual o Chefe Nacional do Departamento responsável por conceder os registros, orienta todas as Superintendências à procederem com a liberação dos pedidos de porte, porque entenderam que a Lei nº 12.993/2014, beneficia por analogia os Guardas Municipais.

4.2.6 O papel do Estado

Em seu sentido amplo, Estado é a formação de: território, povo e soberania, ou seja, assim formado é independente dos demais países. No caso do Brasil, vivemos em uma estrutura Democrática de Direito, em um sistema Presidencialista, em uma organização Federalista.

Com estes conceitos, fica claro que os Estados membros, interagem em conformidade com a Constituição Federal da República, estando em aspecto de formação constituídos por municípios, logo, quando falamos de segurança pública não devemos manter exclusividades, assim como, saúde e educação, a ação deve ser distribuída para todos, os quais em um processo de interligação de interesses passaram a atuar no foco central desta problemática.

Desta maneira, o Estado tem função essencial no que tange a representatividade de governo, podendo, gerenciar e compartilhar de projetos e metas com os poderes executivos municipais.

Neste sentido, o Estado não pode limitar as ações municipais, porque discutimos a manutenção da Ordem Pública, como direito e garantia fundamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos dados obtidos, verifica-se que ainda na década de 90, com o crescente percentual de violência e criminalidade, a polícia já representava medo e descrenças em nossa sociedade. Fato que elevou as novas Propostas de Emenda à Constituição, sendo que no ano de 2000, foi providenciado um novo estudo, pois os legisladores já sofriam com os clamores sociais, passando a apontar para um novo eixo da segurança pública.

Notou-se que os municípios mantinham o melhor relacionamento com seus cidadãos, porém, as legislações abordavam a temática excluindo aqueles que visivelmente seriam a solução para a segurança pública.

Daí fortaleceu as novas conquistas e parcerias do Governo Federal com o Municipal, que passou a cumprir fidedignamente os papéis e projetos acordados.

Assim, todas as inovações e reenquadramentos caminham para finalmente, um dia, determinar a municipalização da segurança pública.

Inicialmente, abordava-se a importância da ordem social, porém, excluindo os municípios, ainda que a redação da Carta Magna de 1988 não elenca-se respectivas forças, estes na maioria dos casos, adotaram a criação de Guardas Municipais pela própria característica de segurança.

Com o passar dos anos, a população clamando por qualidade de vida, em seu sentido mais básico, os municípios começaram a praticar ações enquanto força policial, para muitos, um total absurdo e imensa “ilegalidade”.

Atualmente, com o novo projeto de Emenda à Constituição nº 33/2014, as municipalidades serão definitivamente “legalizadas”, enquanto entes responsáveis em propor e agir no desenvolvimento da Segurança Pública.

Conhecendo a nova legislação, percebe-se que os legisladores “anteciparam” a norma referente às Polícias Municipais, após anos de discussões, principalmente, porque com o novo enquadramento dos municípios, estes necessitarão de agentes próprios, podendo exercer função policial.

A Guarda Municipal estando subordinada ao Chefe do Executivo Municipal possibilita a prática imediata e emergencial das políticas locais, suprimindo a defasagem do Estado.

Sua importância salta-nos aos olhos, quando pensamos que o município é órgão fiscalizador, de controle social, cuja função prioriza o bem coletivo, o que somente torna-se possível por meio de Guardas Municipais.

Com o estudo apresentado pode-se levar em consideração que a municipalização da Segurança Pública no Brasil, após a recente regulamentação das Guardas Municipais, inseridas no contexto de polícia municipal, as mudanças já se iniciaram, com o reenquadramento e alteração dos Art. 23 e 24 da Constituição Federal, é possível dizer que os acontecimentos percorrem favoráveis a este novo diagnóstico, com suas peculiaridades locais, o que realmente irá efetivar as Políticas de Segurança Pública.

O aumento da violência e criminalidade, questões preocupantes a todos os municípios brasileiros, mediante o atual modelo de polícia torna ainda mais preocupante o rápido planejamento, as descrenças e a ausência são fatores que justificam um resultado rápido aos cidadãos.

O Estado não gerência e nem fornece subsídios aos municípios, não possui um planejamento eficaz e estratégico para movimentar o processo de segurança.

Em resumo, as Guardas Municipais estão providas de um sistema único que disciplina suas ações, determinando sua figura uniformizada e, conseqüente prestação aos munícipes.

Vários municípios adotaram políticas de segurança pública, e para tanto, necessitam da garantia efetiva da Guarda Municipal, para os demais departamentos agirem enquanto fiscais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, C. L. de S. Medo e descrença nas instituições de lei e ordem: uma análise da imprensa escrita e das sondagens de opinião. São Paulo, 2006. Dissertação de Mestrado – Mestrado em Sociologia da Universidade de São Paulo – USP, 2006.

BERGUE, S. F. Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, V. A.; SILVA, M. R. F. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. Metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

DE MELLO, C. A. B. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2010.

DIAS, R. Políticas Públicas – Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011.

FERRAZ JR, T. S. Interpretação e estudos da Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1990.

FERREIRA FILHO, M. G. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.

FILOCRE, L. D. Direito de Segurança Pública: Limites Jurídicos para políticas de Segurança Pública. São Paulo: Almedina, 2010.

FRAGA, A. C. M. Efeitos da política municipal de segurança pública sobre a criminalidade no Brasil. São Paulo, 2010. Dissertação de Mestrado – Mestrado em Administração da Universidade de São Paulo – USP, 2010.

GONÇALVES, L. M. D. Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamento em um modelo resistente. São Paulo, 2009. Dissertação de Mestrado – Mestrado em Filosofia da Universidade de São Paulo, 2009.

GONÇALVES, E. P. Iniciação à pesquisa científica. Campinas: Atómo, 2011.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Metodologia Científica. São Paulo: Atlas, 2011.

MARIANO, B. D. Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo, 2004.

MARCHI, W. R. A. A Segurança Pública como Direito Fundamental e a Reorganização da Polícia Civil Paulista. Osasco, 2010. Dissertação de Mestrado – Mestrado em Direitos do Centro Universitário FIEO-UNIFIEO, 2010.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Direito Administrativo da Ordem Pública. 3ed, Rio de Janeiro, Forense, 1998.

NETO, P. de M. Os Municípios e a Segurança Pública. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, pp. 51-68, 2004.

NETO, P. de M. Fazendo e Medindo Progresso em Segurança Pública. Revista Praia Vermelha (UFRJ), Rio de Janeiro, v.14-15, pag. 184-195, 2007.

PEREIRA, J. M. Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2010.

PEDERZINI, M. G. Breves análises da evolução histórica da segurança pública no Brasil. Publicado em 18 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/breves-analises-da-evolucao-historica-da-seguranca-publica-no-brasil/71746/#ixzz3LVKHXRJ>. Acesso em: 20/11/2014.

PROPOPIUK, M. Políticas Públicas e Fundamentos da Administração: Análise e avaliação, Governança e Redes de Políticas, Administração Judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política.

SALLA, F. A Crise na Segurança Pública no Brasil. Berlim: Revista da Sociedade Brasil - Alemanha, São Paulo, ano 45, nº 3, p.24-5, 2006.

SINHORETTO, J. Ir aonde o povo está: etnografia de uma reforma da justiça. São Paulo, 2007. Tese de Doutorado – Doutorado em Sociologia da Universidade de São Paulo – USP, 2007.

SILVA, E. L. da. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

SOUZA, L. F. de. Efeitos da crise da esfera pública na segurança. Perspectivas teóricas e históricas, São Paulo, ano 10, nº 38, 2002.

SOUZA, L. F. de. Crimes violentos: desafios para uma política de segurança pública. *Jornal de Psicologia*, nº 135, São Paulo, 2003.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: Bahia, 2002.

Sites

<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca>

http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=760&Itemid=100

<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJF4F53AB1PTBRNN.htm>

<http://blog.planalto.gov.br/governo-federal-apresenta-projetos-e-politicas-publicas-a-prefeitos/>

<http://www.fundodireitoshumanos.org.br/v2/pt/page/view/quem-somos?qclid=CIC91u7y6r4CFXMA7Aod9GQAvq>

ANEXOS

ANEXO A: ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS – LEI 13.022/2014

26/8/2014

L13022

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos****LEI Nº 13.022, DE 8 AGOSTO DE 2014.**

Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as guardas municipais, disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

CAPÍTULO II**DOS PRINCÍPIOS**

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

- I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
- II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
- III - patrulhamento preventivo;
- IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e
- V - uso progressivo da força.

CAPÍTULO III**DAS COMPETÊNCIAS**

Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.

Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

- I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;
- II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
- III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

26/8/2014

L13022

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.

CAPÍTULO IV

DA CRIAÇÃO

Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.

Parágrafo único. A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal.

Art. 7º As guardas municipais não poderão ter efetivo superior a:

I - 0,4% (quatro décimos por cento) da população, em Municípios com até 50.000 (cinquenta mil)

26/8/2014

L13022

habitantes;

II - 0,3% (três décimos por cento) da população, em Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso I;

III - 0,2% (dois décimos por cento) da população, em Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso II.

Parágrafo único. Se houver redução da população referida em censo ou estimativa oficial da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é garantida a preservação do efetivo existente, o qual deverá ser ajustado à variação populacional, nos termos de lei municipal.

Art. 8º Municípios limítrofes podem, mediante consórcio público, utilizar, reciprocamente, os serviços da guarda municipal de maneira compartilhada.

Art. 9º A guarda municipal é formada por servidores públicos integrantes de carreira única e plano de cargos e salários, conforme disposto em lei municipal.

CAPÍTULO V

DAS EXIGÊNCIAS PARA INVESTIDURA

Art. 10. São requisitos básicos para investidura em cargo público na guarda municipal:

I - nacionalidade brasileira;

II - gozo dos direitos políticos;

III - quitação com as obrigações militares e eleitorais;

IV - nível médio completo de escolaridade;

V - idade mínima de 18 (dezoito) anos;

VI - aptidão física, mental e psicológica; e

VII - idoneidade moral comprovada por investigação social e certidões expedidas perante o Poder Judiciário estadual, federal e distrital.

Parágrafo único. Outros requisitos poderão ser estabelecidos em lei municipal.

CAPÍTULO VI

DA CAPACITAÇÃO

Art. 11. O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.

Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º.

§ 1º Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo.

§ 2º O Estado poderá, mediante convênio com os Municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos Municípios conveniados.

26/8/2014

L13022

§ 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares.

CAPÍTULO VII

DO CONTROLE

Art. 13. O funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante:

I - controle interno, exercido por corregedoria, naquelas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores da guarda e em todas as que utilizam arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro; e

II - controle externo, exercido por ouvidoria, independente em relação à direção da respectiva guarda, qualquer que seja o número de servidores da guarda municipal, para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, propor soluções, oferecer recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta.

§ 1º O Poder Executivo municipal poderá criar órgão colegiado para exercer o controle social das atividades de segurança do Município, analisar a alocação e aplicação dos recursos públicos e monitorar os objetivos e metas da política municipal de segurança e, posteriormente, a adequação e eventual necessidade de adaptação das medidas adotadas face aos resultados obtidos.

§ 2º Os corregedores e ouvidores terão mandato cuja perda será decidida pela maioria absoluta da Câmara Municipal, fundada em razão relevante e específica prevista em lei municipal.

Art. 14. Para efeito do disposto no inciso I do caput do art. 13, a guarda municipal terá código de conduta próprio, conforme dispuser lei municipal.

Parágrafo único. As guardas municipais não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar.

CAPÍTULO VIII

DAS PRERROGATIVAS

Art. 15. Os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade.

§ 1º Nos primeiros 4 (quatro) anos de funcionamento, a guarda municipal poderá ser dirigida por profissional estranho a seus quadros, preferencialmente com experiência ou formação na área de segurança ou defesa social, atendido o disposto no caput.

§ 2º Para ocupação dos cargos em todos os níveis da carreira da guarda municipal, deverá ser observado o percentual mínimo para o sexo feminino, definido em lei municipal.

§ 3º Deverá ser garantida a progressão funcional da carreira em todos os níveis.

Art. 16. Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, conforme previsto em lei.

Parágrafo único. Suspende-se o direito ao porte de arma de fogo em razão de restrição médica, decisão judicial ou justificativa da adoção da medida pelo respectivo dirigente.

Art. 17. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) destinará linha telefônica de número 153 e faixa exclusiva de frequência de rádio aos Municípios que possuam guarda municipal.

Art. 18. É assegurado ao guarda municipal o recolhimento à cela, isoladamente dos demais presos, quando sujeito à prisão antes de condenação definitiva.

26/8/2014

L13022

CAPÍTULO IX

DAS VEDAÇÕES

Art. 19. A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações.

CAPÍTULO X

DA REPRESENTATIVIDADE

Art. 20. É reconhecida a representatividade das guardas municipais no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e, no interesse dos Municípios, no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública.

CAPÍTULO XI

DISPOSIÇÕES DIVERSAS E TRANSITÓRIAS

Art. 21. As guardas municipais utilizarão uniforme e equipamentos padronizados, preferencialmente, na cor azul-marinho.

Art. 22. Aplica-se esta Lei a todas as guardas municipais existentes na data de sua publicação, a cujas disposições devem adaptar-se no prazo de 2 (dois) anos.

Parágrafo único. É assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de agosto de 2014; 193^º da Independência e 126^º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardozo

Miriam Belchior

Gilberto Magalhães Occhi

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.8.2014 - Edição extra

*

ANEXO B: LEI 12.993, DE 17 DE JUNHO DE 2014



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.993, DE 17 DE JUNHO DE 2014.

Mensagem de veto

Altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para conceder porte de arma funcional.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º-B e 1º-C:

"Art. 6º.....

§ 1º-B. Os integrantes do quadro efetivo de agentes e guardas prisionais poderão portar arma de fogo de propriedade particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição, mesmo fora de serviço, desde que estejam:

- I - submetidos a regime de dedicação exclusiva;
- II - sujeitos à formação funcional, nos termos do regulamento; e
- III - subordinados a mecanismos de fiscalização e de controle interno.

§ 1º-C. (VETADO).

..... (NR)"

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de junho de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF
José Eduardo Cardozo

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.6.2014

*

ANEXO C: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 33/2014



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 33, DE 2014

Altera os art. 23 e art. 24 da Constituição Federal para inserir a segurança pública entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda à Constituição:

Art. 1º O art. 23 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do inciso XIII:

“Art. 23.

 XIII - garantir a segurança pública.
 (NR)”

Art. 2º O art. 24 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do inciso XVII:

“Art. 24.

 XVII - segurança pública.
 (NR)”

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A violência e a criminalidade são fenômenos extremamente complexos e dinâmicos, e para enfrentá-los é necessário um grande esforço integrado e compartilhado.

A presente Proposta de Emenda à Constituição (PEC) pretende incluir a segurança pública entre as competências¹ comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, corrigindo uma omissão do constituinte originário, no artigo 23.

Ao lado da educação e da saúde, a segurança pública é um dos direitos mais básicos da população e um dos temas mais preocupantes nos dias de hoje. De acordo com o *caput* do art. 144 da Constituição, a segurança pública é dever do Estado (em sentido amplo) e responsabilidade de todos.

Nesse sentido, a União atua por meio das polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal; os Estados e o Distrito Federal, por intermédio das polícias civil e militar; e os Municípios, mediante as guardas municipais.

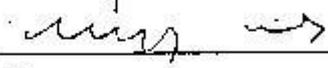
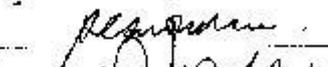
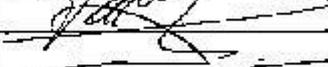
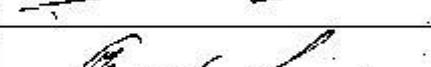
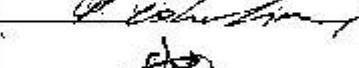
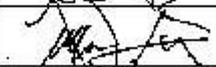
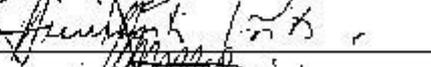
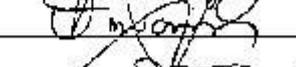
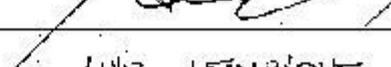
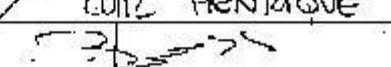
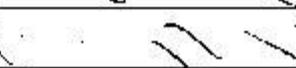
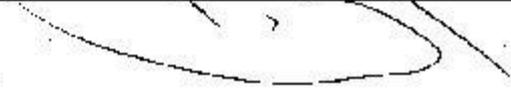
A competência para legislar também carece de correção, de forma que promovemos também o acréscimo de inciso ao artigo 24 - que trata da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal - para incluir a segurança pública.

Assim, para explicitar na Constituição o compromisso de todos os entes federados com a segurança pública, esperamos contar com o apoio dos Nobres Pares na aprovação desta PEC.

¹ Tais competências são materiais, gerais, não legislativas, administrativas, de execução ou executivas.

Sala das Sessões

Senador RICARDO FERRAÇO

Nome	Assinatura
TINHEIRO	
MA DO CARMO	
KAKÁ ANDRADE	
DIAGNÓSTICO	
Paulo Renato Pelay	
WALDIR RAUPP	
PEDRO SIMON	
CASALDO MALDANER	
José Viana	
Luiz Wrand	
CIRLO NOGUEIRA	
HUMBERTO COSTA	
WALDIR RAUPP	
VANESSA GRASIMOTIV	
Alexia N. Pedraza	
BLAISE MARI	LUIZ HENRIQUE 
MOZARILDO	
RANDOLFE	

Legislação Citada

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o

equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

ANEXO D: PARECER DA CCJ Nº 954/2014



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VITAL DO RÊGO

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2014, que altera os art. 23 e art. 24 da Constituição Federal para inserir a segurança pública entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

RELATOR: Senador VITAL DO RÊGO

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33, de 2014, que altera os art. 23 e art. 24 da Constituição Federal para inserir a segurança pública entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de autoria do Senador RICARDO FERRAÇO e outros.

A proposição pretende acrescentar incisos aos arts. 23 e 24 da Constituição Federal (CF), a fim de explicitar a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de garantir a segurança pública, bem como a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal de legislar concorrentemente sobre a matéria.

II – ANÁLISE

Recebido em 26/11/2014
Hora: 11:00
Roberto Romaszko - Matr. 268395
CCJ-SF

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC nº 33 DE 2014

R. 1012



SF14730.20943-95

Página: 1/4 24/11/2014 18:12:36

571e925006a01a98f896601be40548362c798540



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VITAL DO RÊGO

2

Preliminarmente, no que se refere à constitucionalidade da proposição, não há qualquer ofensa em relação às limitações formais, circunstanciais ou materiais elencadas no art. 60 da CF. No que se refere à juridicidade e à regimentalidade, não se encontram, tampouco, quaisquer vícios impeditivos da tramitação da Proposta.

Quanto à técnica legislativa, entretanto, duas alterações redacionais devem ser realizadas.

A primeira refere-se ao preâmbulo da Proposta, em sua parte final, alterando-se a redação para "(...) promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional".

A segunda alteração redacional incide sobre a cláusula de vigência, constante do art. 3º da PEC, modificando-a para "Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação".

No que tange ao mérito da Proposta, cumpre proceder a uma breve análise da matéria objeto das alterações, qual seja, a segurança pública.

Segurança pública é a manutenção da ordem pública interna, que consiste na atividade de preservação ou restabelecimento de uma convivência social harmônica que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem. Na sua dinâmica, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas.

Nesse sentido, a atividade de segurança pública é exercida pela polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, nos termos do art. 144 da Constituição.

Há, portanto, uma repartição de competências nessa matéria entre a União e os estados, de modo que a temática da segurança pública mostra-se como de competência e responsabilidade de cada unidade da federação, tendo em vista as

rx2014-06202

COMISSÃO DE C.º
JUSTIÇA E CIDADÃO
PEC nº 33 DE 2014
R. 11/07



SF/14730-209-3-65

Página: 2/4 24/11/2014 18:12:36

571e925006a01a9ef696801be40548362c798640



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VITAL DO REGO

3

peculiaridades regionais, sem prejuízo da atuação dos órgãos federais em questões de amplitude interestadual ou internacional.

No que se refere aos municípios, não autorizou a Constituição a instituição de órgão de polícia ostensiva e, tampouco, de polícia judiciária, facultando-lhes a criação de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Observa-se, entretanto, ser esta uma atividade de segurança pública, na medida em que busca assegurar a incolumidade do patrimônio público.

Afigura-se, destarte, meritória a inserção de incisos nos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, a fim de extirpar quaisquer eventuais dúvidas existentes a respeito da competência comum de todos os entes da federação brasileira no que tange à garantia da segurança pública, além da respectiva competência concorrente para legislar sobre a matéria.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação integral da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2014, com as emendas de redação a seguir:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao preâmbulo da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2014, a seguinte redação:

“As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

EMENDA Nº 2 – CCJ

rx2014-06202

COMISSÃO DE CONSTITUCIONAL
JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC nº 33 DE 2014
Fl. 12.118



SF14730.209:03-55

Página: 3/4 24/11/2014 18:12:36

571e925006a01a98f899801be40548362c798540



SENADO FEDERAL
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 33, de 2014

ASSINAM O PARECER, NA 51ª REUNIÃO, DE 03/12/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: Senador Luiz Henrique

RELATOR: Senador Vital do Rêgo

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
José Pimentel (PT)	1. Angela Portela (PT)
Gleisi Hoffmann (PT)	2. Lídice da Mata (PSB)
Pedro Taques (PDT)	3. Marta Suplicy (PT)
Anibal Diniz (PT)	4. Acir Gurgacz (PDT)
Antonio Carlos Valadares (PSB)	5. Walter Pinheiro (PT)
Inácio Arruda (PCdoB)	6. Rodrigo Rollemberg (PSB)
Marcelo Crivella (PRB)	7. Humberto Costa (PT)
Randolfe Rodrigues (PSOL)	8. Paulo Paim (PT)
Eduardo Suplicy (PT)	9. Ana Rita (PT)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Ciro Nogueira (PP)
Vital do Rêgo (PMDB)	2. Roberto Requião (PMDB)
Pedro Simon (PMDB)	3. VAGO
Ricardo Ferraço (PMDB)	4. VAGO
Luiz Henrique (PMDB)	5. Valdir Raupp (PMDB)
Eunício Oliveira (PMDB)	6. Benedito de Lira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	7. Waldemir Moka (PMDB)
Sérgio Petecão (PSD)	8. Kátia Abreu (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	9. Lobão Filho (PMDB)
Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM)	
Aécio Neves (PSDB)	1. Lúcia Vânia (PSDB)
Cássio Cunha Lima (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Cícero Lucena (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Paulo Bauer (PSDB)
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	5. Cyro Miranda (PSDB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, SD, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
Mozarildo Cavalcanti (PTB)	2. Eduardo Amorim (PSC)
Magno Malta (PR)	3. Blairo Maggi (PR)
Vicentinho Alves (SD)	4. Alfredo Nascimento (PR)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
 JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
 PEC Nº 33 DE 14
 FL 74/64



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VITAL DO RÊGO

4

Dê-se ao art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2014,
a seguinte redação:

“Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala da Comissão, 3 de dezembro de 2014

Senador Luiz Henrique, Presidente em exercício

, Relator



SP714730.20943-85

Página: 4/4 24/11/2014 18:12:36

571e925008a01a98699801be40548662c798540

rs2014-06202

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO
JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 33 DE 2014
Fl. 7348



ASSINAM O PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 33, DE 2014, NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 03/12/2014, COMPLEMENTANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

- 1- Wellington Dias
- 2- Casildo Maldaner
- 3- Vicentinho Alves

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PEC Nº 33 DE 2014
n. 16/11

**ANEXO E: PARECER DA CCJ Nº 536/2014 – SENADORA GLEISI HOFFMANN –
PLC Nº 39/2014**



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 39,
de 2014, do Deputado Arnaldo Faria de Sá, que *dispõe*
sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

RELATORA: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 39, de 2014, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

O Projeto, em boa parte oriundo da proposta elaborada no III Congresso Nacional de Guardas Municipais, realizado em Curitiba/PR, em 17 de setembro de 1992, pretende instituir normas gerais para as guardas municipais, que já se fazem presentes em inúmeros municípios brasileiros, com papel essencial e destacado na segurança pública urbana e na proteção municipal preventiva.

Apoiado por manifesto emitido em maio de 2014 pela Conferência Nacional das Guardas Municipais, o projeto tem por objetivo, conforme seu art. 1º, regulamentar o §8º do art. 144 da Constituição Federal (CF), segundo o qual os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

O art. 2º prevê que as guardas municipais têm por incumbência a proteção municipal preventiva. Possuem natureza civil, mas uniformizadas e armadas, embora permaneçam as restrições contidas na Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, conhecida como "Estatuto do Desarmamento".

O art. 3º enumera os princípios de atuação das guardas municipais, fundados na proteção dos direitos humanos fundamentais, exercício da cidadania e das liberdades plenas, além de assinalar, entre outros compromissos relevantes, o foco na evolução social da comunidade.

O art. 4º do projeto reafirma a destinação das guardas municipais que é prevista no art. 144, §8º, da CF, definindo como competência geral a proteção dos bens do município, seus serviços e instalações, abrangendo os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Em seu art. 5º o projeto especifica detalhadamente aquelas atribuições gerais, destacando-se a presença e a vigilância para prevenir, inibir e coibir infrações penais e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; a colaboração de forma integrada com os órgãos de segurança pública em ações conjuntas que contribuam com a paz social; a proteção ao patrimônio ecológico, histórico e cultural, arquitetônico e ambiental do Município; a cooperação com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades; a interação com a sociedade civil para discussão e solução de problemas e projetos locais voltados para a segurança das comunidades; o estabelecimento de parcerias com órgãos estaduais e da União, ou com Municípios vizinhos, para o desenvolvimento de ações preventivas integradas; o auxílio na segurança de grandes eventos e de dignitários; e a atuação na segurança escolar.

O art. 6º prevê que as guardas municipais poderão ser criadas por lei municipal e serão subordinadas aos prefeitos.

O art. 7º dispõe sobre o efetivo máximo das guardas municipais, de acordo com a população do Município, e o art. 8º prevê que municípios limítrofes podem compartilhar suas guardas municipais mediante consórcio público.



SF/14252.52281-00



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Os art. 9º e 10 estruturam as guardas municipais em carreira única, formadas por servidores públicos com plano de cargos e salários, conforme dispuser a lei municipal, e relacionam os requisitos básicos para investidura no cargo de guarda municipal, entre os quais a exigência do nível médio de escolaridade, além de outros que poderão ser estabelecidos por lei municipal.

O art. 11 trata da capacitação específica para o exercício das atribuições de guarda municipal, exigindo matriz curricular compatível com essas atividades, que poderá ser adaptada da matriz nacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Para atender a essa exigência, o art. 12 faculta aos Municípios a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal.

Os art. 13 e 14 integram o capítulo do projeto que trata do Controle, determinando que o funcionamento da guarda municipal deverá ser acompanhado por órgão de controle interno (via corregedoria) e externo (via ouvidoria), prevendo ainda que lei municipal tratará do código de ética para as guardas municipais, vedando a aplicação de regulamento disciplinar militar - alinhando-se, portanto, com o art. 19, que veda a hierarquização militar das guardas municipais.

Os arts. 15 a 18 cuidam das prerrogativas referentes ao provimento de cargos em comissão (inclusive o de diretor), percentual mínimo de ocupação de cargos por mulheres, progressão funcional, reforça a autorização de porte de arma conforme previsto em lei, cria linha telefônica direta (153) e frequências de rádio específica, e assegura ao guarda municipal o recolhimento em cela isolada na hipótese de prisão - antes de condenação definitiva.

O art. 20 reconhece a representatividade das guardas municipais no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública.

Finalmente, os arts. 21 a 23 trazem disposições diversas como a padronização dos equipamentos e do uniforme, o prazo de dois anos para adaptação das guardas municipais existentes a esta nova lei, a possibilidade de





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

que a guarda municipal possa adotar denominação distinta e consagrada pelo uso, e a cláusula de vigência imediata.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência.

Além disso, conforme o art. 101, II, *c*, do RISF, também compete à CCJ emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, entre elas, segurança pública.

De imediato, observo que não foi encontrada nenhuma inconstitucionalidade formal ou material no projeto. A Constituição Federal prevê que a União estabelecerá normas gerais sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VII e § 1º, da CF) e que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (art. 144, § 7º, da CF). Ademais, o §8º do mesmo art. 144 da CF determina que os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

O projeto observa a juridicidade, por atender aos requisitos de adequação da via eleita, generalidade, abstração, coercitividade, inovação e concordância com os princípios gerais do Direito, e obedece ao Regimento Interno do Senado Federal.





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Quanto ao mérito, o projeto é oportuno e conveniente, por regulamentar em nível nacional as guardas municipais, padronizando seus princípios, atribuições, criação, exigências para investidura no cargo, capacitação, controle interno e externo, prerrogativas, vedações e representatividade.

Os institutos de pesquisa mais renomados tem demonstrado que a segurança pública está entre as primeiras preocupações da população brasileira. E não foi por outra razão que o legislador constituinte admitiu uma atividade de polícia a partir das guardas municipais, resumindo, nesse modelo, uma atividade de segurança comunitária - inclusive para apoio aos órgãos policiais estaduais e federais, quando for o caso.

Em muitos países as guardas municipais são importante alternativa para somar ao sistema de segurança pública, a exemplo dos Estados Unidos, Espanha, Portugal, Itália, Bélgica, França e Países Baixos. Essa solução se adapta muito bem ao caso brasileiro, por se tratar de um regime federativo, onde o poder de polícia é distribuído pelas três esferas de Poder: a União, os Estados e os Municípios. Aliás, dados do IBGE apontam que a guarda municipal já está presente em mais da metade dos municípios com população superior a 100 mil habitantes.

A diversidade de guardas municipais traz desafios que, enfim, estão sendo enfrentados pela proposição em apreço. As inúmeras leis municipais que criaram as diversificadas corporações de guardas pelos municípios brasileiros não conferem uma identidade mínima nacional a estes profissionais, mas sim uma identidade própria para cada Município, o que por vezes pode até afrontar o texto constitucional pela distinção de funcionamento entre as instituições. É importante, portanto, estabelecer em legislação federal um conjunto de características gerais e funções que sejam próprias de todas as Guardas Municipais do país.

Uma das formas de construir e consolidar a identidade e a padronização das instituições passa necessariamente pela formação, capacitação e treinamento destes profissionais, tema este que restou delineado pelo presente





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

projeto, na medida em que prevê a adaptação da matriz curricular nacional para formação em segurança pública elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Mais do que isso, a proposição admite que os Municípios possam criar órgão próprio de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal ou, alternativamente, possam firmar convênios ou consorciar-se visando ao atendimento da necessária capacitação específica para a atividade - neste particular, a proposição abre espaço para que o Estado possa manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado para atendimento aos respectivos Municípios mediante convênio.

Seguramente, um dos principais avanços da proposição corresponde ao reconhecimento do poder de polícia das guardas municipais, ampliando-se o conceito anterior de uma guarda municipal meramente patrimonial para um novo paradigma, focado também na preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas, patrulhamento preventivo, proteção sistêmica da população, entre outros. O novo conceito, definitivamente, ampara e dá segurança jurídica à atividade policial das guardas municipais, permitindo-lhes maior contribuição para a redução e prevenção da criminalidade e da violência.

Outro avanço significativo que merece destaque no projeto ora em apreciação por esta CCJ é a fixação de um limite quantitativo para o efetivo a ser criado para as guardas municipais, que deverá obedecer ao percentual definido por esta lei geral em comparação ao número total de habitantes do respectivo Município, admitindo-se que Municípios limítrofes possam compartilhar reciprocamente os serviços da guarda municipal mediante consórcio público. Obediente aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e eficiência, a regra geral determina os requisitos básicos para investidura no cargo público, e cria, ainda, um capítulo próprio para o controle interno e externo com órgãos permanentes, autônomos e com atribuições específicas de fiscalização, investigação e auditoria, tanto para apurar eventuais infrações disciplinares atribuídas aos integrantes desse quadro de pessoal, como para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de dirigentes e integrantes da guarda municipal.

Cumprir registrar, ainda, que a proposição tem o cuidado especial de assegurar aos integrantes da carreira de guarda municipal um direito típico dos agentes policiais do sistema de segurança pública vigente, qual seja, a garantia





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

de recolhimento em cela isolada nos casos de prisão - antes de condenação definitiva -, protegendo-se, desta forma, a integridade física e a vida desses profissionais, de forma preventiva, pois são vistos como inimigos pelos criminosos.

De todo o exposto, manifestamos nossa opinião de que o PLC nº 39, de 2014, representa mais um importante instrumento para o sistema de segurança pública, com o objetivo de atender essa que é uma das principais demandas da sociedade, realizando a atividade de segurança urbana, a função de proteção municipal preventiva e apoiando os órgãos policiais estaduais e federais nessa atividade fundamental.

Reconhecemos que o projeto não esgota toda a pauta de necessidades dos integrantes dos quadros das guardas municipais, que deverá permanecer como objeto de atenção permanente por esta Casa Legislativa. Mas são inegáveis os avanços conquistados para a categoria e para a sociedade. Não é demais lembrar que a aprovação do projeto trará inúmeros benefícios, tanto para o ente federado que é o Município, como para os profissionais das guardas municipais, como ainda para o sistema de segurança nacional em geral - o que representará, sem dúvida, um ganho efetivo para a sociedade:

- a) será criada uma identidade nacional para as guardas municipais;
- b) a estruturação em carreira única com progressão funcional e a ocupação de cargos em comissão somente por integrantes dessa carreira, motivando os guardas municipais a desempenharem um trabalho cada vez melhor;
- c) as guardas municipais serão valorizadas, tendo existência própria, permanente e subordinação direta ao chefe do Poder Executivo local;
- d) as guardas municipais terão poder de polícia, reconhecendo-se a importância de seu papel na proteção à vida e ao patrimônio.



SF/14252.52281-00



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

III – VOTO

Em face do exposto, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 39, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

