

# Cartilha

## MARCO REGULATÓRIO DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Ministério da Justiça e Cidadania



**Publicação**

Cartilha informativa sobre as Guardas Municipais. Documento de referência contendo instrumentos orientadores e interpretativos da Lei 13.022, de 08 de agosto de 2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais).

**Consultores**

Fernando Cesar Zarantonello

Eduardo Pazinato

**Entidade**

Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública

**Presidente interino da República**

Michel Temer

**Ministro da Justiça**

José Levi Mello do Amaral Júnior

**Secretário Executivo**

Augustinho do Nascimento Netto

**Secretário Nacional de Segurança Pública**

Celso Peroli

**Diretor do Departamento de Política, Programas e Projetos**

Adilson Pereira de Carvalho

**Coordenador Geral de Projetos Especiais em Segurança Pública - Substituto**

Marcelo de Mello Benzi

**Diretora Nacional do Projeto BRA/04/029**

Angela Cristina Rodrigues

**Revisores**

Laiza Mara Neves Spagna

Luciano Ramos Ribeiro

Talles Andrade de Souza

## SUMÁRIO

### 1. Introdução

### 2. Contexto atual

Surgimento e contextualização

### 3. O Papel dos Municípios na Segurança Pública

Competência municipal

### 4. A construção da identidade das Guardas Municipais no Brasil

A atuação das Guardas Municipais

A ação ostensiva como espécie do gênero prevenção

Guardas Municipais – instituições de segurança pública

### 5. A Lei 13.022, de 06 de agosto de 2014.

Histórico do surgimento

Definição de Guardas Municipais

Princípios norteadores

Competências das Guardas Municipais

Competência para atuarem no controle e fiscalização do trânsito

A atuação das Guardas Municipais ante o poder de polícia da Administração Pública Municipal

Atuação conjunta e a importância do GGI-M

Possibilidade de criação de uma Guarda Regional

Capacitação dos profissionais das Guardas Municipais

Exigência de progressão na carreira dos Guardas Municipais

Ingresso na carreira

Controle externo e interno das atividades das Guardas Municipais

Direção da Guarda Municipal

O código 153

As denominações vedadas para as Guardas Municipais

A representatividade garantida para as Guardas Municipais

Prazo de adequação à lei

## **6. Conclusão**

### **Bibliografia**

## INTRODUÇÃO

A Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ), tem investido na qualificação e no aperfeiçoamento da capacidade institucional de gestão das Guardas Municipais no país. Tal esforço restou materializado na aprovação e sanção da Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o novel Estatuto Geral das Guardas Municipais, regulando, ato contínuo, o disposto no §8º do art. 144, da Constituição Federal de 1988.

A referida Lei confere às Guardas Municipais a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal nesse mister, observando, no todo ou em parte, os seguintes princípios balizadores da sua atuação, a saber: proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; patrulhamento preventivo; compromisso com a evolução social da comunidade e, ainda, uso progressivo da força.

Por ser o marco referencial legal e histórico das corporações municipais que crescem em quantidade considerável pelos municípios do país, entendemos ser de suma valia a publicação de um produto voltado especificamente para balizar seus ditames.

Esta cartilha pretende tornar-se um instrumento de consulta e divulgação para as quase mil instituições existentes hoje e também para aqueles municípios que eventualmente intencionem em constituir sua Guarda Municipal, através de um material com conteúdo orientador direto e objetivo.

Dadas as especificidades e peculiaridades das Guardas Municipais, acreditamos que uma melhor delimitação do seu escopo de atuação tenha o condão de contribuir para o delineamento das políticas municipais de segurança pública de forma mais ampla e afastar eventuais conflitos de competência e atuação com outras instituições de segurança pública.

Por fim, reconhecemos a recente inserção dos municípios no contexto da segurança pública. Neste sentido, seu papel é de protagonismo e merece reconhecimento sua relevância e importância.

As Guardas Municipais não devem tornar-se concorrentes de nenhum outro órgão de segurança pública constituído. Ao contrário, devem firmar-se dentro de suas atribuições e competências com relevante papel de agência promotora da prevenção à violência e a criminalidade, da atuação sistêmica com os demais órgãos de segurança pública e justiça criminal.

## CONTEXTO ATUAL

### **Surgimento e contextualização**

*Afinal, como surgiram e em que contexto se inserem as guardas municipais?*

A análise histórica do surgimento das Guardas Municipais se confunde com o surgimento das demais forças policiais brasileiras. Consta nos anais da história brasileira que a primeira força policial surgida no país foi o então denominado Corpo de Guardas Municipais Permanentes, ocorrido no longínquo ano de 1842, no antigo município neutro da corte, que é a cidade do Rio de Janeiro.

Sob a ótica atual, inegável que com o advento da Constituição Federal de 1988, que prevê no parágrafo oitavo do artigo 144 a possibilidade dos municípios constituírem suas Guardas Municipais, o crescimento destas corporações tomou um considerável impulso. Mas frisa-se uma relevante quantidade de instituições que foram constituídas anteriormente a este marco legal, com registros de criação de Guardas Municipais na primeira metade do século XX.

Dadas as suas características peculiares, que em muito as diferem das atuais corporações policiais estaduais e federais, definir o organograma das Guardas Municipais trata-se de um trabalho difícil pois estas existem em aproximadamente 1/5 (um quinto) dos municípios brasileiros e são instituições independentes entre si, adequadas às peculiaridades de cada localidade que a constituiu.

As Guardas Municipais são instituições uniformizadas, de cunho civil e por não terem a função precípua de realizar atividades de repressão ao crime e a violência, acabam por desempenhar funções de caráter social, no atendimento à comunidade carente, de pessoas enfermas, na prevenção dos delitos, nas ações afetas ao poder de polícia administrativo da municipalidade, agindo dentro dos padrões considerados de polícia de proximidade, auxiliando sobremaneira na prevenção dos problemas sociais enfrentados na localidade.

A relevância político-institucional das Guardas Municipais no cenário mais amplo dos órgãos e instituições do sistema de segurança pública brasileiro adquiriu renovado



*status* a partir da aprovação da Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014, conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Até o advento desta Lei, as corporações municipais, criadas pelas legislações locais, adequaram suas atribuições ao contexto social vivenciado, não existindo uma padronização mínima, com diferenciações desde regimes contratuais de trabalho, cargas horárias, uniformes e insígnias distintivas, equipamentos utilizados e atribuições idem.

Esta multiplicidade, ao contrário de uma primeira análise que nos leva a considerarmos como sendo instituições marginalizadas, demonstra que na realidade as Guardas Municipais são instituições de segurança pública diferenciadas, adequadas, dentro de suas limitações, aos padrões e contextos locais, mantendo uma relação de proximidade mais intensa com a comunidade, sendo por vezes até superior as demais forças policiais.

Há que se considerar, entretanto, nesse contexto, a necessidade de uma análise mais detida do potencial representado pela nova legislação para a definição das identidades e atribuições dessas corporações, sua participação nas políticas municipais e a necessária integração sistêmica com as demais agências de segurança pública.

A equivocada conduta de militarização destas instituições de caráter civil, a aplicação de metodologias profissionais similares a outras instituições de segurança, a utilização de simbologias que atentam contra os princípios de um conceito humanístico da atuação policial, são exemplos de entraves para a evolução das Guardas Municipais, com consequências na consolidação de sua identidade profissional, na possibilidade de inovar no cenário da segurança pública com o surgimento de um novo ator, com perfil essencialmente voltado para a prestação de um serviço mais entrelaçado com a comunidade, baseado no mútuo respeito.

Vencer estes e outros desafios, polêmicas e a busca de um perfil organizacional destas corporações é o que almejamos através da idealização desta cartilha.

## O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

### Competência municipal

*Segurança pública não é competência dos estados?*

Na contramão da tendência mundial, o Brasil não apresenta um processo histórico de reconhecimento da importância do papel dos municípios na segurança pública, mesmo com o advento da Constituição de 1988, que em nada alterou o papel da União e dos Municípios na esfera da segurança, apesar da tendência municipalista em diversas outras esferas.

Em nível federal, a criação da SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública e a implantação do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) que previu a inserção dos municípios na política de integração sistêmica e gestão estratégica da segurança pública, através da criação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais e também a possibilidade de, através do Fundo Nacional de Segurança Pública, que não apenas as polícias estaduais, mas também os municípios requisitassem recursos do governo federal para apoiar projetos de segurança, tornaram-se fatores preponderantes para a quebra do paradigma existente de que segurança pública é de competência exclusiva dos estados.

O governo federal viu como legítima a atuação dos municípios no contexto e procurou incentivar, desde então, a atuação desses entes.

O fato é que, tanto o governo federal como os municipais passaram, na última década, a atuar de forma mais intensa na esfera da segurança, reconhecendo a relevância da problemática para a população, onde para equacioná-la são necessários mais do que novas armas e viaturas para as polícias estaduais ou o endurecimento penal.

Seguindo-se esta ótica, os municípios acabaram por assumir um papel primordial e indelegável nas políticas públicas relacionadas ao tema da segurança, visto que a Constituição Federal de 1988 delegou a possibilidade da criação das Guardas Municipais como órgão integrante do macro universo da segurança pública.

Mas a evolução da temática demonstrou que o papel dos municípios no tema não se restringe apenas a criação e manutenção de uma Guarda Municipal. Muito mais, estes entes proporcionam o mais íntimo contato entre a sociedade e o poder constituído.

Explica-se: os problemas relacionados à segurança invariavelmente acabam por recair nos representantes do poder legislativo e executivo municipal. Reclamações sobre incidência de delitos, crimes de maior gravidade, sensação de insegurança e principalmente medidas resolutivas são mais facilmente cobradas e solicitadas aos vereadores e ao prefeito da municipalidade, visto a dificuldade na acessibilidade as autoridades similares dos entes Estados e União.

Ressaltamos que segurança pública não deve e não pode ser reduzida a atuação, única e exclusiva, dos órgãos policiais legalmente constituídos. Muito mais, a estes podemos denominar de “*ultima ratio*” (última razão) da matéria, visto que a atuação policial ocorre apenas quando todas as modalidades anteriores de prevenção falharam e invariavelmente a polícia acabará por ter de agir e, infelizmente, na maioria das vezes de forma reativa, ou seja, quando o evento já terá ocorrido e um cidadão já teve algum direito violado, quais sejam, patrimonial, integridade física ou pior, a vida.

Em síntese, aos municípios destacam-se as funções de repelir as causas da criminalidade e compartilhar os esforços com os demais entes no intuito de dirimir as suas consequências.

*Então, mais que criar uma Guarda Municipal, o que um município pode fazer para auxiliar na segurança pública?*

Numa resposta simples e direta – Muito!

Segurança pública se traduz em ruas devidamente iluminadas, terrenos baldios notificados e asseados, áreas de sub moradias revitalizadas, comércios irregulares embargados e fechados, uso e ocupação de solo controlados, áreas de lazer e esporte incentivados, áreas de alta concentração humana (bares e restaurantes) fiscalizados, controle da correta circulação de veículos automotores, programas de inclusão ou reinserção social, controle de evasão escolar e inclusão de temas transversais nos programas escolares, formam, em conjunto com uma série de outras medidas, a macro atuação preventiva da segurança pública.

Ainda, a adoção de políticas de incentivo a alternativas penais, a medidas socioeducativas para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, o

fortalecimento dos Conselhos Tutelares e a implantação de planos municipais de segurança pública, ampliam o leque de ações propostas para as municipalidades.

Cidades sujas, ruas desertas, mal iluminadas e praças abandonadas diminuem o fluxo do cidadão e aumentam a probabilidade da ação de infratores. Ações de melhoria dos equipamentos urbanos reduzem, também, as oportunidades daqueles que desejam delinquir. A revitalização de áreas degradadas, criando espaços de convivência mostra-se como um dos possíveis instrumento eficaz de prevenção à violência e a criminalidade.

A criação e manutenção de um Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), tendo como atribuições a integração sistêmica dos órgãos de segurança pública e justiça criminal e incrementar as parcerias com a sociedade civil, tornam este órgão o gestor das políticas públicas da segurança local, fazendo com o que o município assuma corretamente o seu relevante papel perante o tema, almejando uma sensível redução dos índices de criminalidade e desordem urbana e, por conseguinte, aumentando gradativamente a sensação de segurança perante a população.

Através do GGI, os municípios também podem desenvolver um planejamento estratégico das ações voltadas para a diminuição da violência e da criminalidade, priorizando o respeito aos direitos das pessoas e a legalidade da conduta dos órgãos públicos envolvidos.

Corriqueiramente, observamos gestores municipais afirmando que segurança pública é competência dos estados. Este equívoco está relacionado a interpretação do capítulo da Constituição Federal que define o que se considera como segurança pública e disciplina as atribuições de cada órgão policial. O termo “Estado” a qual se refere o artigo 144 deve ser melhor interpretado do ponto de vista como sendo a definição do legislador sobre o Poder Público, representando os três entes que compõe, de maneira indissolúvel, a República Federativa do Brasil (União, os Estados e os Municípios).

Como representantes diretos do Poder Público, os gestores municipais acabam recebendo forte demanda popular, clamando, legitimamente, por soluções para os males que afetam a comunidade local.

Ressalta-se que este clamor acaba sendo mais latente nas autoridades municipais do que nas estaduais, dada a distância e as naturais dificuldades de se demandar diretamente um Governador de Estado, diferentemente de um Prefeito Municipal.

A maioria das ações de prevenção à criminalidade e a violência, como as acima expostas, são de competência primordial dos municípios e, aquelas que não o são diretamente, cabem atuação conjunta com os demais entes federativos, inclusive com o fomento de repasse de recursos para o implemento de projetos voltados para a segurança pública local, conforme a SENASP/MJ vêm fazendo há mais de uma década.

## A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL

### A atuação das Guardas Municipais

*As Guardas Municipais foram criadas para atuarem de maneira idêntica a outras forças policiais?*

De forma alguma!

Este é um dos paradigmas que devemos desconstruir de imediato.

Primeira constatação que frisamos é que os municípios podem constituir sua Guarda Municipal voltada para a proteção de seus bens, serviços e instalações. O verbo (poder) nesta frase deve ser entendido como uma faculdade concedida aos municípios e não uma atribuição obrigatória. Da mesma forma, uma vez legalmente constituída, uma Guarda Municipal também pode ser extinta através de previsão legal, fato este que, apesar de não usual, já ocorreu e ainda ocorre no país. Esta pode ser considerada uma primeira característica diferenciadora das demais forças policiais e que acaba impondo um desafio maior para os profissionais – garantir sua legitimidade perante a sociedade local – tornando qualquer tentativa de extinção um ato político impensável para o gestor público.

Dito isto, podemos iniciar a discussão da principal característica norteadora de uma Guarda Municipal – a atuação preventiva, dentro do escopo legal previsto, ou seja, nos bens, serviços e instalações municipais. Esta constatação, por si só, denota um rol de atribuições que na maioria das vezes supera a própria capacidade operacional da instituição.

Dentro do contexto atual onde as polícias estaduais encontram cada vez mais dificuldades de atuarem de maneira preventiva, priorizando o atendimento reativo (talvez nem tanto por iniciativa dos gestores, mas pela demanda oriunda da população em face da necessidade atuação policial após a consumação de um ato criminoso), ações das Guardas Municipais neste sentido merecem destaque.

## **A ação ostensiva como espécie do gênero prevenção**

*Mas prevenção não se faz com a presença ostensiva de um policial fardado?*

Sim. Mas não somente desta forma.

Aliás, esta é uma visão contextual equivocada repetida inclusive pelos legisladores. Na Constituição Federal de 1988, no art. 144, que trata da segurança pública, a palavra “prevenção” é citada uma única vez quando delimita, entre outras atribuições, que a Polícia Federal deve prevenir e reprimir o tráfico de substâncias entorpecentes em sua área de atuação. Nas atribuições das demais instituições, não mais foi referendada.

O que se observa é a utilização do termo “ostensivo”, que é algo que se pode mostrar, que está aparente. Diante desta constatação, podemos afirmar que a presença de um policial devidamente uniformizado ou a circulação de uma viatura policial caracterizada está fazendo atividades de prevenção, sem a menor sombra de dúvida. Mas, quando não observamos a presença de um policial uniformizado nas proximidades ou quando a viatura já deixou aquela localidade, podemos concluir então que acabou a prevenção?

Se a atuação preventiva da corporação for calcada apenas no pilar da ostensividade, podemos afirmar que sim. Portanto, extrai-se mais uma constatação: ostensivo é uma espécie, dentro do gênero prevenção. É exatamente neste ponto que as Guardas Municipais podem e devem se diferenciar das demais forças policiais legalmente constituídas – exercendo a plenitude do gênero prevenção.

Isto perpassa por uma série de medidas: maneiras de atuação, foco da formação e capacitação dos profissionais, desenvolvimento de culturas profissionais voltadas para a valorização da atuação preventiva, desestímulo à adoção e reprodução de simbologias e culturas repressivas, sendo que todas receberão enfoque específico mais adiante.

Vivemos em uma sociedade em constante transformação e evolução, onde a adoção pelas polícias de símbolos relacionados a morte ou sofrimento humano ou a cultura do policial com fisionomia rude e agressiva no trato com a população já não é compatível com os atuais preceitos constitucionais, democráticos e republicanos, quanto

mais se estas posturas passam a ser reproduzidas pelas Guardas Municipais, que se almeja que atuem em estreita proximidade com a comunidade local.

Posturas retrógradas como acima expostas não garantem respeito da população. Conseguir talvez amedrontar apenas o medo, o que é algo bastante distinto e antagônico. Respeito é algo que se conquista através da demonstração de capacidade e conduta correta; medo é algo relacionado ao perigo, imposto por uma situação de risco ou ameaça, mas que pode alterar-se abruptamente caso ocorra uma nivelção de forças com o opressor, que geralmente utiliza-se de uma forma de violência para se estabelecer.

Aqui, cabe um parêntese: Não se espera que um profissional de segurança pública tenha que ser conivente com a criminalidade. O que se almeja é uma ação policial inteligente, focada na defesa da sociedade e das leis, agindo dentro da estrita legalidade e levando as raias da justiça aqueles que porventura cometam crimes. Profissional de segurança pública é capacitado e orientado para exercer o serviço de proteção da sociedade, através dos mecanismos previsto em lei. Acusar, condenar, julgar e principalmente executar a pena são instâncias reservadas para outras esferas de poder. A partir do momento que um agente da segurança pública transpõe seu limite profissional, perde seu status de servidor público encarregado de fiscalizar o cumprimento das leis, igualando-se ou até transpondo, aquele que se encontra sob sua custódia, às margens da legalidade e da sociedade.

Para se evitar isto é necessário que o profissional da segurança pública atue utilizando do conhecimento e capacitação necessários e que seja considerado como um agente que compõe aquela comunidade e não apenas um organismo invasor. Para se conquistar isto, muito de prevenção e de aproximação deve ser feito, papel este de grande similaridade do que se espera da atuação de uma Guarda Municipal.

### **Guardas Municipais – instituições de segurança pública**

*Mas, as Guardas Municipais são instituições de segurança pública?*

Analisando o atual texto constitucional, não resta dúvida a respeito. Apesar de não estar expressamente prevista no rol das organizações policiais contidas no “caput”



(cabeça) do artigo 144, sua previsibilidade legal encontra-se no parágrafo oitavo deste mesmo artigo, que explicita o capítulo reservado na Constituição Federal para a segurança pública.

Ressalta-se que cada instituição constante deste artigo tem sua competência legal explicitada, diferenciando-os em suas respectivas atribuições, ocorrendo o mesmo para as Guardas Municipais.

Dito isto, Guarda Municipal é uma instituição que compõe o sistema de segurança pública.

*Afinal, Guarda Municipal também é polícia?*

Esta é uma polêmica que persegue a discussão leiga e doutrinária a respeito da identidade profissional das Guardas Municipais.

Antes de qualquer afirmação, melhor apontarmos uma definição doutrinária, ou seja, dos estudiosos do tema, a respeito da palavra “Polícia”.

Polícia tem origem no termo grego “*politeia*”, que numa tradução direta significa “*governo de uma cidade*” e suas derivações na mesma língua levaram ao termo “*polissoos*”, que significa “*eu guardo uma cidade*”.

Dito isto, surge uma derivação do tema e que é o foco de intensas discussões acadêmicas da definição do afamado “Poder de Polícia”.

Poder de Polícia, segundo Hely Lopes Meirelles, um dos maiores estudiosos do Direito Administrativo brasileiro, “*é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.*” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1996, p.115).

Numa visão panorâmica, o poder de polícia é poder exclusivo da Administração Pública, que a aplica no intuito de regular, por exemplo, as relações sociais e comerciais, os direitos e garantias individuais, reprimindo atos e atitudes lesivos a elas.

Exemplificando, um fiscal de posturas públicas exerce o poder de polícia ao fiscalizar um comércio, tendo o poder de aplicar uma sanção, caso encontre alguma irregularidade.

Mas os imbróglis em relação às atividades da Guarda Municipal ocorrem mais quando se discute o poder da polícia. Distintamente do poder de polícia, abrangente, o poder da polícia é específico e relaciona-se com as competências de cada órgão de segurança, suas limitações legais previstas e sua regular esfera de atuação. Neste sentido, se a Guarda Municipal estiver dentro da estrita previsão legal que lhe compete a Constituição Federal e sua lei reguladora (Lei 13.022/14), estará também exercendo o *múnus público* (função pública), ou seja, exercendo o poder exclusivamente estatal, o poder de polícia.

Mais que querer acender polêmicas, adentrarmos a esta discussão tem por objetivo desmistificar o uso deste termo “Polícia”. Equivocam-se aqueles que perseguem esta denominação para as Guardas Municipais, achando que isto trará um empoderamento para as instituições municipais. Policiais e qualquer outro agente público diferenciam-se igualmente do cidadão pelo fato de que, enquanto este pode agir com entendimento naquilo que as leis não o proíbem, aqueles, ou seja, agentes públicos (policiais, guardas municipais, enfim, servidores públicos em geral) somente podem atuar nos limites da previsão legal, com pequena margem discricionária e ainda sujeitos a serem demandados a qualquer momento a justificar suas ações.

Ressaltando a questão, receber o tratamento de “polícia” não concede a uma instituição e seus agentes o poder pleno de agir ao avesso e revelia da lei. Parece-nos mais uma grande responsabilidade, uma função obrigatória que muitas instituições ainda não tomaram consciência de sua amplitude.

Dito isto, parece-nos que atingimos um interessante momento para apresentarmos alguns conceitos e apontamentos da Lei Federal 13.022 de 08 de agosto de 2014.

## O ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

### Histórico do surgimento

*Como surgiu a proposta de lei voltada para a regulamentação das Guardas Municipais?*

Com o advento da Constituição Federal de 1988, restou previsto que os municípios poderiam constituir suas Guardas Municipais, especificando como atribuições precípuas a proteção de seus bens, serviços e instalações. Mas a parte final do citado texto constitucional ressalta a seguinte frase: “conforme dispuser a lei”.

Esta previsão apontava que o legislador ordinário teria que deliberar e aprovar uma lei que definisse, especificasse e regulamentasse as atribuições das Guardas Municipais, previstas de forma abrangente na Constituição Federal.

Esta lei regulamentadora iniciou o processo de constituição em 2003, através da propositura do projeto de lei 1332/03 pelo Deputado Federal/SP, Arnaldo Faria de Sá. Passados longos anos de discussões, emendas, alterações e aprovações nas comissões do Congresso Nacional, em maio de 2011, a SENASP tomou a iniciativa de constituir um Grupo de Trabalho composto por profissionais das Guardas Municipais, Gestores Públicos e especialistas em segurança pública com intuito de aprofundamento no tema e produção de subsídios que pudessem ser apresentados para deliberação no Congresso Nacional.

Em fins de 2012, este grupo apresentou uma proposta ao relator do projeto, o Deputado Federal/PR, Fernando Francischini, que recepcionou os trabalhos, apresentando o substitutivo do Projeto de Lei 1332/2003. Após o trâmite legislativo, com rito de regime de urgência, a proposta restou aprovada nas duas casas legislativas, culminando com a sanção da Presidenta da República, Exma. Sr.<sup>a</sup> Dilma Rousseff e sua publicação em 08 de agosto de 2014.

A tônica deste instrumento normativo consiste no estabelecimento de uma identidade profissional nacional para as Guardas Municipais, extrapolando a mera função de proteção dos bens, serviços e instalações públicas municipais através do acréscimo da

proteção sistêmica preventiva da população, restringida pelos limites delineados na atuação dos demais órgãos e instituições de segurança pública.

Esta novidade (proteção sistêmica da população), está relacionada a uma visão mais ampla de como se fazer segurança pública. As forças policiais constituídas tem suas atribuições voltadas para a realização de policiamento *strictu sensu* (sentido restrito), ou seja, realização de policiamento ostensivo, preventivo ou repressão aos crimes.

Em relação as Guardas Municipais, as atribuições previstas na nova legislação apontam para a realização de policiamento *latu sensu* (sentido amplo), ou seja, deverá preocupar-se com a gama de condutas e ações que podem dar origem a comportamentos criminosos e geradores de violência, como a segurança no trânsito, no transporte coletivo local, a interação com a sociedade na busca de soluções, a articulação com outros órgãos municipais nas ações sociais e outras tantas formas, que influenciam sistematicamente na macro política de segurança pública local.

### **Definição de Guardas Municipais**

*Como a citada lei define as Guardas Municipais?*

As Guardas Municipais são instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, com a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências dos outros entes.

Nesta definição cabem algumas reflexões importantes para melhor entendimento da proposta legal.

A afirmação de que as Guardas Municipais são instituições de caráter civil poderia parecer, numa análise simplória, algo redundante. Diante do contexto histórico das forças policiais ostensivas brasileiras, torna-se uma imposição legal obrigatória.

Com a chegada da família real ao Brasil, no início do século XIV, viu-se a necessidade da criação de um corpo que atuasse nas questões afetas a manutenção da ordem pública. Criou-se então a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de

Janeiro, que manteve as diretrizes organizacionais da Guarda real de Polícia de Lisboa, com os mesmos trajes, armas e estrutura militarizada.

Após a instituição da República, foi oficialmente adotado o termo “Militar” as corporações criadas em vários estados, que passaram a ser conhecidas como Corpos Militares de Polícia.

Criou-se então um histórico paradigma nacional, onde policial uniformizado é, por essência, militar é tão arraigado na cultura brasileira que muitas foram e, infelizmente ainda são, as Guardas Municipais que se baseiam em normas, procedimentos e simbologias específicas das instituições militares.

Dito isto, nunca é demais ressaltar que as Guardas Municipais devem pautar-se, obrigatoriamente, por serem instituições civis e uniformizadas, adotando normativas e procedimentos adequados a esta característica.

Aliás, não é o fato de uma instituição ser regada pelo regime militar que garante a plenitude dos princípios da hierarquia e disciplina. Ao contrário, instituições civis podem e devem seguir os mesmos princípios, sendo estes corriqueiros e precursores do sucesso profissional em muitas empresas do setor privado.

Portanto, é absolutamente possível e necessário que as Guardas Municipais criem seus próprios estatutos e normas de conduta profissional, sem que sejam meras cópias inadequadas de regulamentos disciplinares militares.

A existência da Polícia Rodoviária Federal, órgão de segurança pública civil, uniformizada e armada é a prova do sucesso destas afirmações.

Em relação à questão de uso de armamento letal por parte das Guardas Municipais, a Lei 13.022/14 não impõe nenhuma novidade. Apenas reafirma a possibilidade, não impondo a obrigatoriedade.

Cabe ao município exercer, em adequação à sua autonomia administrativa, o entendimento da necessidade ou não de seus servidores utilizarem armas de fogo. Vencedora a proposta de utilização de armamento letal, a Guarda Municipal deve se adequar a legislação vigente, qual seja a lei 10.826/03, conhecida como o Estatuto do Desarmamento e ainda ao seu Decreto Regulamentador (5.123/04) e as Portarias e

Regulamentos oriundos da Polícia Federal, que tem a competência legal para concessão de porte de arma de fogo para as instituições municipais.

Frisamos, portanto, que o Estatuto Geral das Guardas Municipais não alterou em nada a questão do uso de armas de fogo por estas corporações, cabendo, primeiramente, à Administração Pública Municipal decidir pelo uso ou não destes artefatos por parte de sua Guarda Municipal.

O que é fato, caso o município deseje utilizar armamento letal em sua Guarda Municipal, os gastos do erário e as responsabilidades se elevam sobremaneira. Sob a ótica legal vigente, armar e manter o porte de arma de fogo para os profissionais demandam uma série de obrigações exclusivas das Guardas Municipais entre as instituições de segurança pública, como a obrigatoriedade de cursos de capacitação anual, avaliações psicológicas constantes do efetivo e renovação de porte de arma de fogo e de convênio com a Polícia Federal de tempos em tempos.

### **Princípios norteadores**

*Existem princípios que norteiam a atuação das Guardas Municipais?*

Sim. Aliás, esta é mais uma inovação em relação a legislações que regulamentam as instituições de segurança pública (estatutos gerais, leis orgânicas e outras) – o estabelecimento claro de princípios norteadores das atividades das Guardas Municipais.

São eles:

- Proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
- Preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
- Patrulhamento preventivo;
- Compromisso com a evolução social da comunidade; e
- Uso progressivo da força.

O primeiro versa sobre a atuação das Guardas Municipais preservando e respeitando os direitos humanos fundamentais, o exercício da cidadania e das liberdades

públicas. Neste sentido, todo e qualquer curso de formação e capacitação de Guardas Municipais deve priorizar os estudos e entendimentos do artigo 5º ao 8º da Constituição Federal. Destacamos:

- a) *Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;*
- b) *Ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;*
- c) *A casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;*
- d) *Ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;*
- e) *Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente;*
- f) *São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados;*

O persistente elevado padrão de letalidade brasileiro com o flagrante emprego de arma de fogo tem ampliado significativamente a sensação de insegurança e medo e, por consequência, demandado o aperfeiçoamento da gestão integrada da segurança pública.

As vítimas principais desta letalidade desenfreada são aqueles de perfil social considerado pobre, morador das periferias e afrodescendentes, mas também não poupa, mesmo que em grau sensivelmente menor, os demais segmentos da sociedade, incluso os profissionais de segurança pública.

Almejar a ruptura desta triste estatística prevendo que um dos princípios orientadores das Guardas Municipais visa a preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas apresenta-se como reforço da orientação preventiva das corporações municipais, que devem priorizar a adoção de políticas de não enfrentamento, através de ações que antecipem a este estado de deflagração que invariavelmente leva a perdas de vidas humanas ou a conflitos e sofrimentos que na maioria das vezes deixam sequelas sociais irreparáveis. Sobre estas ações, adiante aprofundaremos na discussão.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais prevê também como princípio orientador o patrulhamento preventivo. Esta previsão legal tem acarretado em acaloradas discussões relacionadas ao fato de que isto seria atribuição de outra instituição de segurança pública.

Parece-nos que tal lide está relacionada ao histórico desentendimento sobre a definição do que seria preventivo e do que seria ostensivo, que anteriormente já abordamos.

Debates à parte, este princípio objetiva selar a atuação preventiva em detrimento das ações eminentemente repressivas por parte das Guardas Municipais.

O agir de muitas das Guardas Municipais atualmente constituídas, impulsionado por um clamor público por mais segurança e pelo grau de conflitos sociais contemporâneos, acabou por conduzir fortemente as instituições municipais pela mesma lógica reativa que paralisa ou, no mínimo, inviabiliza o potencial prevencionista das demais organizações policiais do país. Esse contexto social inegável dá razão, assim, a usos, muitas vezes apenas discursivos, do “papel preventivo” das Guardas nas cidades, carentes dos devidos contornos concretos, ou seja, da adequada prática efetiva de metodologias preventivas, como se constata pela cada vez mais reclamada utilização de armamento letal por parte de seus integrantes.

Assim, as Guardas Municipais, devidamente qualificadas, devem exercer as atribuições de regulação do espaço urbano, na mediação de conflitos interpessoais e no fomento da convivência pacífica entre as pessoas nas cidades. Atuar preventivamente, portanto, traduz-se na ação das Guardas Municipais em locais onde os conflitos interpessoais afloram e cristalizam uma série de condutas tendentes a violência e a criminalidade, sendo este um dos macros motivos estatisticamente reconhecidos como causadores dos altos índices de crimes violentos letais intencionais (CVLI).

Como exemplos de atividades de prevenção, propomos:

- a) Manter equipes especificamente destinadas para a atuação em ambientes escolares, seja pela presença constante nos horários de maior demanda, seja através de equipe qualificada para realização de atividades educacionais que envolvam a participação direta dos corpos docente e discente e por que não dos familiares destes, atuando em atividades transversais previstos na grade pedagógica escolar.
- b) Agir de maneira a fazer com que o Guarda Municipal seja parte da micro comunidade onde atua, através da presença constante e diálogo institucional



(calcado no respeito, no compartilhamento de informações, no reconhecimento da importância da participação social e voltado para o bem comum da localidade, em detrimento de interesses pessoais ou de grupos, de ambas as partes), possibilitando a resolução de pequenos conflitos e proporcionando que conheça as dificuldades e carências da região onde labora. Neste tópico, cabe as autoridades superiores efetuar o devido empoderamento dos Guardas Municipais para que as demandas observadas no campo de atuação possam ter o devido encaminhamento, sob pena de perda da credibilidade dos profissionais e da atuação da corporação.

- c) Envidar esforços para concentrar as ações em atividades de proximidade com a população, através da constituição de bases comunitárias móveis ou fixas, com especial atenção para o fato de que estas devem tornar-se um foco de percepção da presença do Estado naquela localidade, não bastando apenas instituir fisicamente uma base móvel ou fixa; há que se preverem mecanismos e políticas de indução perante a comunidade local para que estes espaços tornem-se ponto de concentração popular visando desde a resolução pacífica de conflitos, passando por serviços de utilidade pública, até uma referência para atividades de lazer.
- d) Atuar de maneira a coibir e prevenir quaisquer ações voltadas para a degradação ambiental, ecológica e do patrimônio público, histórico e cultural do município.
- e) Induzir a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública no município. Através do GGI-M, órgão colegiado de deliberação e execução das políticas locais voltadas para o tema, as Guardas Municipais passam a ter um empoderamento ainda maior, através da integração sistêmica com as outras forças de segurança, possibilitando a pactuação de ações integradas, tendo como característica principal dos GGI-Ms, ações voltadas para a prevenção;
- f) Priorizar a participação em Conselhos de Segurança Pública, manutenção de diálogo institucional com Sociedades de Amigos de Bairro e outras espécies de associações, conselhos e entidades representativas da comunidade. Além destes, quaisquer outros instrumentos de representação social que possibilite a interlocução com a população merecem atenção e valorização por parte da

Guarda Municipal, o que se tornam importantes instrumentos voltados para ampliar a aproximação da corporação com a comunidade.

- g) Reativar atividades de patrulhamento a pé em áreas de grande concentração humana (comércios, eventos, praças, parques públicos e outros) ou em micro comunidades, objetivando o estabelecimento de laços institucionais com a população.

Neste sentido, a priorização de atividades de patrulhamento motorizado tem se demonstrado como um fator de afastamento das forças policiais em relação às comunidades onde atuam regularmente.

A partir da década de 1960, os Estados Unidos da América implantaram a modalidade de patrulhamento motorizado com intensidade, colocando seus policiais em carros dotados de alta potência e que a população poderia acioná-los mediante sistema de comunicação telefone-rádio. Surgiam então as denominadas rádios-patrolhas voltadas para prestação de atendimento imediato para as solicitações que chegavam por ligações telefônicas a uma central de atendimento emergencial.

Ser por um lado, ocorreu uma melhora significativa no binômio tempo-resposta, através da considerável diminuição do tempo de atendimento de uma chamada de emergência, a inserção dos policiais em suas viaturas motorizadas, retirou-os do policiamento a pé, diminuindo significativamente o contato com a comunidade.

Atualmente, seria inimaginável pensarmos em policiais realizando suas atividades sem suas respectivas viaturas. O preço pago com a priorização desta filosofia foi o afastamento destes da comunidade onde atua, resultando na perceptível situação atual – conflitos recorrentes entre comunidade e polícia cada vez mais aflorados, visto que princípios elementares da convivência humana não foram estabelecidos – o mútuo conhecimento, a reciprocidade e a confiança de ambas as partes.

Seríamos simplórios ao extremo em condicionar como fonte exclusiva desta conflituosa relação o fato da priorização do patrulhamento motorizado por parte das polícias. Inegável a existência de outros fatores condicionantes, mas que não receberá aprofundamento, pois não é o foco deste trabalho.

Mas a ressalva merece destaque pelo fato das Guardas Municipais, por não terem a obrigação premissa de atuar na repressão às ações de natureza delituosa, devem evitar cometerem o mesmo equívoco.

Lembramos que segurança é algo subjetivo, abstrato, não palpável. É uma sensação, perceptível apenas no imaginário humano, o que torna sua consecução algo muito mais complexo. Naturalmente nosso corpo dispara suas defesas quando se sente ameaçado, independentemente desta ameaça ser algo real ou apenas uma suposição. Uma pessoa, ao caminhar por um local escuro, não urbanizado e com incidência de ocorrência de crimes, ao se deparar com outra pessoa ou grupo, corriqueiramente sente-se sob ameaça, dispara seus sentidos de defesa, mesmo que esta pseudo ameaça esteja apenas em seu imaginário.

Mas esta sensação, quando em casos como o acima exemplificado, acaba por ter consequências concretas na vida humana e em sua convivência social. Por não se sentir seguro ou pela incidência criminal e o natural medo que isto acarreta, invariavelmente acaba ocorrendo a limitação ao acesso e usufruto de direitos, pois, exemplificando, deixa-se de frequentar um determinado local, evita-se de sair de casa em determinadas horas, impede a utilização de locais voltados para o lazer ou prática de esportes. Torna, portanto, algo abstrato em uma situação comprovadamente real.

Neste momento, cabe um exemplo simples para tornar lúcida a crucial importância das ações de prevenção por parte de todos os órgãos de segurança pública. Quando observamos uma viatura policial em alta velocidade com seus sinais luminosos e sonoros ligados, temos a terrível sensação de que algo de ruim já ocorreu. Alguém ( e por consequência, a sociedade) teve um de seus direitos fundamentais violados e, por melhor que seja a atuação policial no sentido de deter o agressor destes direitos, por melhor que seja a resposta dada pelos órgãos de justiça criminal e outras esferas do poder público indiretamente relacionadas com a segurança pública (saúde, assistência social e outros), podemos afirmar, seguramente, que isto não será suficiente para aplacar o trauma naquele que foi vitimado em seus direitos ou até em pessoas de seu círculo de convivência, quando o delito afronte o maior de todos os direitos individuais – o direito à vida.

Neste caso, o Estado falhou e os profissionais da segurança pública, responsáveis legais pela garantia destes direitos, são normalmente apontados como os responsáveis exclusivos por esta falha.

Ademais, podemos extrair uma triste constatação desta situação. O sensacionalismo que uma parcela da mídia e da sociedade tem em explorar e cultuar as tragédias que regularmente se abatem por todos os países do planeta.

Na esteira desta constatação observamos profissionais da segurança pública encantados com atividades midiáticas, prejudicando coletivamente o trabalho policial visto que perpassa a incorreta sensação de que, somente o policial repressivo, e, por vezes violento, terá espaço nesta mídia e, por conseguinte, será cultuado e respeitado no meio em que labora.

Enquanto isto, aquele profissional que prioriza a ação de inteligência, estratégica e discreta ou ainda mais, que atua em ações de prevenção, é tratado de forma pejorativa.

Isto deve ser repellido em todas as organizações policiais e veementemente reprovável nas Guardas Municipais.

Este longo enfoque neste tópico – patrulhamento preventivo – merece compreensão, visto a necessidade de reforçarmos a importância e o papel primordial da prevenção, onde as Guardas Municipais tem atuação de destaque.

Caminhando no rol de princípios norteadores das Guardas Municipais, surge o compromisso com a evolução social da sociedade.

A SENASP defende o posicionamento segundo o qual as Guardas Municipais têm o papel de gestores locais das políticas de segurança pública. Para tanto, inegável que estes profissionais tenham capacitação e entendimento pleno de sua importância perante a comunidade onde laboram.

Dito isto, este compromisso com a evolução social da comunidade se torna perceptível quando o Guarda Municipal atua de maneira a ampliar as atividades tradicionais de segurança pública. Ao receber demandas da comunidade, observar situações causadoras de conflitos interpessoais, pontos de propensão a ocorrência de crimes e violências, a ausência do Estado que possa acarretar em vulnerabilidades sociais,

efetuando os encaminhamentos necessários para alterar estas situações conflitantes, está agindo o Guarda Municipal no intuito de garantir a evolução social da sociedade.

Assim, se o Guarda Municipal recebe a informação da existência de um comércio que está irregular e causando perturbação do sossego público, de forma a acarretar em conflitos interpessoais e consegue dar o devido encaminhamento perante os demais órgãos da Administração Pública Municipal; se observa locais próximos a escolas com terrenos baldios, mal iluminados, contendo entulhos e também consegue apresentar uma solução ao acionar os órgãos competentes, com certeza estará exercendo o seu papel de garantidor da evolução social da comunidade.

Nesse sentido, o Poder Público deve ter a percepção de que seus Guardas Municipais são seus agentes de contato direto e vigilância dentro do município. Podemos afirmar que são os verdadeiros olhos da Administração Pública, pois através do patrulhamento preventivo, em suas variadas formas (a pé, motorizado, bases comunitárias), atuam em toda a extensão do município, observando todos os problemas e suas prováveis soluções.

Cabe então ao gestor público competente pela Guarda Municipal propiciar esta importante atribuição aos servidores, garantindo o devido encaminhamento e busca de soluções, sob pena de acarretar em desestímulo perante os guardas e descrédito destes perante a comunidade, caso o gestor aja de maneira contrária.

Neste sentido, indicamos a criação por parte das Guardas Municipais de um relatório específico para estas situações de cunho social, não especificamente voltadas para as ações policiais em sentido estrito, mas que interferem diretamente na percepção de segurança pública.

Numa visão ainda mais ampliada deste princípio, o Guarda Municipal que cumpre suas regulares atribuições, que demonstra para a sociedade uma conduta ilibada e está sempre disposto a auxiliá-la quando for demandado e que é fiel garantidor e cumpridor das leis, estará agindo no intuito de garantir a evolução social da comunidade.

Finalizando os princípios, o Estatuto Geral das Guardas Municipais normatiza a obrigatoriedade do uso progressivo da força. Cabe antes realizarmos uma breve conceituação deste princípio avocado.

O uso progressivo da força consiste na adequada solução utilizada pelo profissional da segurança pública para repelir injusta e ilegal ação oriunda de um ou mais indivíduos. A resposta a ação do(s) infrator(es) deve seguir alguns princípios essenciais para que sejam consideradas corretas: legalidade, proporcionalidade, necessidade e conveniência.

A ação policial não poderá infringir a legislação vigente no país; deverá ser proporcional a agressão sofrida; deverá ser demonstrada a necessidade do uso da força e a impossibilidade de se utilizar outros meios, como por exemplo, a mediação; deverá ainda ser demonstrada a conveniência, ou seja, que aquela ação foi necessária para se conter a possibilidade de ocorrência de uma situação que poderia acarretar em vítimas.

Exemplificando, imaginemos uma guarnição de Guardas Municipais que se deparam com uma situação evidente da ocorrência de um crime. Indivíduo, que não se tem certeza de que porta arma de fogo, estava tentando roubar um veículo no exato momento em que os GMs passavam. O uso progressivo da força inicia-se pela simples presença do aparato policial; se isto não for suficiente para a rendição do algoz, inicia-se o trabalho dos agentes de segurança com a verbalização e negociação para a rendição do agressor; restado infrutífera, e observado o risco à integridade física da vítima ou de terceiros, será envidado esforços no sentido de neutralização do provável criminoso, priorizando a utilização de instrumentos incapacitantes como pistolas de condutividade elétrica. Nas técnicas de uso progressivo da força, a força letal é o último estágio, sendo utilizado somente quando todos os preceitos anteriores se mostraram insuficientes para cessar a injusta agressão.

Este exemplo ilustra a importância deste princípio e da necessidade de uma boa formação e capacitação para os profissionais das Guardas Municipais, pois qualquer ação malograda que não tenha observado esta sequência de princípios (repetindo: legalidade, necessidade, proporcionalidade e conveniência) com certeza acarretará em danos sociais, insegurança, mais violência e ainda severas punições ao profissional que atuou.

### **Competências das Guardas Municipais**

*Quais as competências previstas no Estatuto Geral das Guardas Municipais?*

A lei 13.022/14 estabelece duas formas de competências das Guardas Municipais: a geral e as específicas.

Na primeira hipótese, cita que é de competência geral das Guardas Municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.

Em relação à definição de bens, indicamos a leitura e estudo dos artigos 98 e 99 do Código Civil, que define o que são bens públicos.

<b>Dos Bens Públicos</b>
<i>Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.</i>
<i>Art. 99. São bens públicos:</i>
<i>I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;</i>
<i>II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;</i>
<i>III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.</i>
<i>Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.</i>

Também se incluem aqui os bens móveis pertencentes ou em regime de locação, mas que se encontram sob a tutela da municipalidade.

Serviços públicos são as atividades realizadas pela Administração Pública de uma forma geral. Exemplificando, uma Unidade Básica de Saúde presta serviços sociais de saúde. Os servidores e os serviços realizados neste local estão sob a proteção da Guarda Municipal, cabendo aos seus agentes a manutenção da segurança do local e da integridade dos seus servidores.

Quanto ao termo logradouro público municipal, parece-nos que o legislador quis reforçar a proposta da atribuição da Guarda Municipal na proteção dos bens cuja doutrina jurídica define como bens de uso comum do povo, tais como ruas, praças, avenidas e outros.

Finalizando as competências gerais, as instalações públicas são todos os imóveis de propriedade ou sob a tutela da Administração Pública Municipal (alugados, penhorados) onde ocorre a prestação de serviços ou apenas fazem parte do patrimônio público. Compete então a Guarda Municipal a proteção contra qualquer espécie de invasão, depredação e conspurcação (sujar, manchar), infelizmente muito em voga atualmente através de invasões para prática de furtos e ações de grupos com intuito de realizar pichações e outras formas de deterioração do patrimônio.

Na sequência, o Estatuto Geral das Guardas Municipais apresenta um rol com dezoito atribuições específicas destas corporações, a saber:

*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;*

*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.*

Todas estas competências específicas elucidam a importância das Guardas Municipais e de seu papel intrínseco de priorizar as ações voltadas para a prevenção.

Neste sentido, quando o legislador aponta que deve o Guarda Municipal zelar, pela presença e vigilância, qualquer ato atentatório contra os bens, serviços e instalações municipais, está demandando ações de prevenção.

Quando aponta que deve colaborar para a pacificação de conflitos e, de forma integrada com as demais forças de segurança, em ações que contribuam para a paz social, claramente está focando o desenvolvendo de metodologias com foco na prevenção.

Mas a novel legislação explicitou uma responsabilidade que já era entendida, de maneira intrínseca, para as Guardas Municipais – a proteção sistêmica da população que utiliza os bens serviços e instalações municipais.

E nem seria moralmente aceito de forma diferente. Inconcebível a visão de um Guarda Municipal se recusando a defender um cidadão que estivesse na iminência de ter

seus direitos e garantias individuais violados sobre o pretexto de que a sua atribuição se restringe a proteção de bens públicos.

De imediato, devemos registrar que tal proteção visa a atuação preventiva e permanente, no território do município, para a população local e também para o cidadão que eventualmente esteja de passagem pela cidade.

Esta explicitação legal é um dos pontos de maior debate da lei em tela pois torna lúcido aquilo que os Tribunais Superiores já vinham decidindo de maneira quase equânime nos últimos tempos, que as Guardas Municipais, mais que simples vigilantes de objetos e construções inanimadas, são guardiões da população de sua cidade.

Mas este avanço não pode ser deturpado e nem entendido fora do escopo da proposta de atuação das Guardas Municipais e da legislação vigente no país.

A Lei 13.022/14 não inovou no sentido de criar mais uma polícia ou fazer com que as Guardas Municipais passem a rivalizar e competir com outras organizações policiais existentes.

Pelo contrário, pois está explícito que a atribuição de proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais deve ser efetuada sob a ótica da prevenção.

Enquanto que a Constituição Federal prevê a atividade de policiamento ostensivo para as Polícias Militares, o Estatuto Geral das Guardas Municipais possibilita a ampliação do leque de atividades para as corporações municipais, que podem dispor de um elevado número de condutas voltadas para ações que visem dirimir a criminalidade e a banalização da violência. Sobre isto e exemplos de modalidades de prevenção já discorreremos anteriormente.

O que destacamos é que não existem e nem devem existir condutas que coloquem em conflito as competências de diferentes integrantes da segurança pública.

As Polícias Militares competem a realização de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, enquanto que as Guardas Municipais devem realizar a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, focando a proteção sistêmica da população que utiliza estes bens.

Em síntese, as PMs cabem precipuamente realizar o policiamento ostensivo, de presença, uniformizado, devendo ser a força de pronto emprego para ações de repressão à criminalidade, a violência e a manutenção da ordem, sendo estes seus focos prioritários na atualidade.

Ao contrário, as Guardas Municipais devem almejar a proteção dos bens públicos e da população que os utiliza, focando ações e medidas que impeçam a ocorrência dos delitos e das variadas modalidades de violência, não sendo seu foco de atuação a ação repressiva quando um desses fatos já tiver ocorrido.

E é o principal fator diferenciador entre as citadas corporações e que deve ser fator de aproximação e mútuo auxílio, previsto até no escopo da Lei em tela, visto que é uma das competências das Guardas Municipais colaborar de forma integrada com os demais órgãos de segurança pública em ações conjuntas que contribuam para a paz social.

Enquanto uma instituição (Guarda Municipal), realiza ações que visam impedir ou ao mesmo reduzir as oportunidades de ocorrências criminais, a outra tem sua sobrecarga de atribuições aliviada, possibilitando que esta (Polícia Militar) se concentre na realização de patrulhamento ostensivo e enfrentamento as posturas criminais que não foram possíveis de se evitar.

Não existe demérito nenhum nestas especificações. Ao contrário, apesar de não ser midiaticamente vantajoso, as ações de prevenção bem desenvolvidas importam em grande reconhecimento e consideração por parte da população, onde as ações repressivas, por melhor que possam ser, sempre traz em seu bojo um prejuízo difícil de sofrer reparação (conforme exemplificamos anteriormente).

É fato que as Guardas Municipais, dentro de suas limitações operacionais e de meios, podem e devem agir de maneira qualificada quando se depararem com situações de crime ou de violência, conforme a inteligência desta mesma lei quando cita que é uma de suas competências o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-la direta e imediatamente, quando deparar-se com elas, devendo efetuar o encaminhamento dos fatos, autores e vítimas (quando possível) perante a presença da autoridade policial

(delegado de polícia), lembrando-se sempre de preservar corretamente o local de crime para posterior perícia.

Isto não incorre em nenhuma novidade pois a legislação vigente no país faculta ao particular que dê voz de prisão em flagrante para aqueles que forem encontrados em cometimento de crimes, o que dirá de Guardas Municipais, servidores de segurança pública.

A questão é que, isto não pode ser a regra nas Guardas Municipais; ao contrário, deve ser a exceção e a desconstrução desta cultura nas instituições perpassam inicialmente pelas posturas do Gestor responsável, chegando a correta capacitação e entendimento por parte do servidor GM que sua atribuição pode ser considerada como a mais nobre de todas pois age na prevenção.

Culturalmente estamos acostumados a estratégia do conflito, do confronto, mesmo que sabedores de suas consequências amargas.

Às Guardas Municipais, primordialmente, é dada esta oportunidade de quebrar, de mudar deste paradigma, iniciando um novo ciclo de se pensar e de se fazer segurança pública. Pensar e agir diferente desta proposta trará prejuízos para as corporações municipais e para a sociedade como um todo.

Como gestores da segurança pública em nível municipal, as Guardas Municipais devem articular-se com os demais órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no município. Ora, dado que a corporação não necessita exercer diretamente o papel de repressão e de manutenção da ordem pública, inegável que este cunho social fica deveras facilitado.

Exemplificando, parcerias com Secretarias de Esporte, Ação Social, Saúde e outras tantas com denominações variadas, mas voltadas para a estratégia de desenvolvimento de políticas sociais, a ação de Guardas Municipais, prestando suporte aos servidores competentes no acompanhamento dos projetos de práticas desportivas e atendimento de grupos vulneráveis (pessoa em situação de morador de rua, dependentes químicos e outros), são medidas que merecem fomento.

Muitas são as formas de Guardas Municipais exercerem relevantes ações interdisciplinares, que afetarão positivamente a segurança pública no município.

### **Competência para atuarem no controle e fiscalização do trânsito**

*As Guardas Municipais podem atuar no trânsito?*

De forma objetiva, sim. Mas esta resposta já acarretou intensos debates.

O Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97) afirma que o Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento das infrações e de recursos e aplicação de penalidades, entre outras atribuições e competências (inteligência do art. 5º CTB).

Ainda, afirmou que os Estados, Distrito federal e os Municípios organizarão os seus respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atuações (art. 8º).

Regra ainda a competência dos órgãos e entidades executivas de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua área de atuação, destacando-se a função de cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, executando sua fiscalização, autuação de infratores e aplicação de medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas no CTB, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito (sendo esta uma das modalidades de poder de polícia administrativa que já discorreremos à respeito anteriormente) (inteligência do art. 24 CTB).

Portanto, está claramente definida a competência fiscalizatória municipal – mediante as infrações de circulação, estacionamento e parada.

O que não se encontrava lúcido, até pouco tempo atrás, era quem poderia exercer esta atribuição nos municípios.

O citado Código prevê que o agente da autoridade de trânsito, competente para lavrar o auto de infração, poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista ou ainda,

policial militar designado pela autoridade de trânsito (diretor ou secretário municipal de trânsito, na esfera municipal) com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência (art. 280, §4º, CTB).

A questão que suscitava dúvidas anterior ao advento da Lei 13.022/14 era se o Guarda Municipal se enquadrava nesta definição acima exposta de agente de trânsito.

Com o Estatuto Geral das Guardas Municipais, a legislação pacificou o entendimento, demonstrando que respeitando-se os preceitos do Código de Trânsito Brasileiro, mediante a devida capacitação, celebração de convênio com o órgão competente e delegação formal de competência, os Guardas Municipais podem exercer regularmente as atribuições que são previstas aos municípios na lei reguladora.

Encerrando definitivamente a discussão, o Supremo tribunal Federal discutiu a matéria em Plenário, ou seja, com a presença e voto de todos os Ministros, decidindo em agosto de 2015, que as Guardas Municipais têm competência para fiscalizar o trânsito, lavrar auto de infração de trânsito e impor multas. Esta decisão é denominada de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, servindo de base de decisão para a resolução de outros processos que encontravam-se aguardando julgamento em outras instâncias, encerrando e pacificando definitivamente a questão.

Isto trouxe consequências para as Guardas Municipais. Inegável o empoderamento concedido as corporações municipais mas, inafastável também o aumento de suas responsabilidades. Mais que uma ação repressiva de fiscalização e atuação dos condutores de veículos automotores, apresenta-se mais uma interessante oportunidade das Guardas Municipais realizarem marcantes ações voltadas para a prevenção a um dos rankings onde o Brasil não tem o menor orgulho de ocupar o pódio – de vítimas de acidente de trânsito.

Ainda nesse campo, ações em ambientes escolares voltadas para a criação da cultura de futuros bons condutores é uma estratégia interessante para as Guardas Municipais. Desenvolvimento de campanhas educativas nas vias públicas, atividades em parceria com a iniciativa privada, com a participação social e outras maneiras criativas de se buscar uma sensível redução nos aterradores números de acidentes de trânsito são

uma excelente vertente preventiva a ser explorada pelas corporações municipais que atuam no trânsito.

### **A atuação das Guardas Municipais ante ao Poder de Polícia da Administração Pública Municipal**

*A lei fala em posturas públicas e ordenamento urbano municipal. Como se definem e qual o papel das Guardas Municipais neste contexto?*

A Constituição Federal prevê como uma das competências dos municípios a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF/88, art. 30, VIII).

Prevê ainda que cabe legislar sobre assuntos de interesse local, tais como as denominadas posturas públicas, que se entende como a constituição de normas e procedimentos voltadas para a manutenção de uma mínima condição necessária para que ocorra o estabelecimento de um convívio social pacífico.

Antenados nestas relevantes responsabilidades, inúmeros são os municípios que sancionaram seus denominados Códigos de Posturas Municipal voltados principalmente para tratar de permissões e fiscalizações relacionadas a construções, vigilância sanitária, tráfego e trânsito, profissões, meio ambiente, economia popular, costumes, águas, meios de comunicação e divulgação, vendedores ambulantes, funcionamento de comércios e outros tantos assuntos de interesse e competência municipal. Sancionam também o funcionamento de eventos, shows, parques de diversão e similares; apontam proibições de manifestações imorais ou viciosas que afrontem a legislação vigente, a ética e aos costumes sociais.

Os papéis das Guardas Municipais nestas posturas podem variar de operadores do denominado poder de polícia da Administração Pública Municipal, quando exercem atividades voltadas para a fiscalização de tráfego e trânsito, de manifestações e por delegação de competência, também em franca ascensão, quando fiscalizam vendedores ambulantes e comércios irregulares, por exemplo.

Ainda, as outras modalidades de atribuições das Guardas Municipais em relação a estas posturas são a de proteção e vigilância, quando agem no sentido de garantir a integridade física dos servidores responsáveis pela fiscalização ou da vigilância visando impedir preventivamente o estabelecimento de qualquer uma destas posturas vedadas, utilizando-se dos instrumentos legais necessários para tanto.

Visando elucidar o tema, apresentamos alguns exemplos condizentes com a atualidade. Uma situação que tem afetado muitos municípios, atualmente, está relacionada a eventos realizados irregularmente em áreas públicas (ruas, avenidas, parques) onde um considerável número de pessoas se reúnem, ocasionando uma série de infrações legais e administrativas, tais como venda irregular de bebidas e alimentos, dispersão de som automotivo ou fixo em volumes acima dos limites permitidos, presença de adolescentes em ambiente inapropriado e outras irregularidades.

Estas situações podem conduzir para outras condutas de maior gravidade como o tráfico de substâncias entorpecentes, lesões corporais oriundas dos inúmeros conflitos interpessoais, violência sexual e até homicídios, acarretados em virtude da ausência do Poder Público e dos agentes legalmente responsáveis pela manutenção da ordem pública.

Este cenário conflituoso é quase que, na totalidade, competência dos municípios sua regulação e proibição e principalmente tomar medidas para amenizar este conflito de interesses, existente entre o legítimo direito ao sossego e o não mais legítimo direito ao lazer e recreação. Neste sentido, o desenvolvimento de ações integradas envolvendo as forças policiais, Ministério Público, agências municipais torna-se um instrumento relevante de resolução dos conflitos. Não menos interessante é o envolvimento de representantes de moradores e de jovens nas discussões e busca de soluções, que podem ser conduzidas pelo GGI-M.

A ação dos órgãos policiais somente torna-se protagonista caso medidas preventivas e fiscalizatórias falhem, necessitando do restabelecimento da ordem pública, única e exclusivamente. Reforçamos, portanto, que a fiscalização e prevenção é de competência eminentemente municipal, tendo as Guardas Municipais o adequado perfil para atuação nessas condições.



Outro exemplo relaciona-se aos comércios irregulares como bares e casas de shows que não atendem, minimamente, aos requisitos necessários de segurança e convivência social. Fiscalizar, notificar, autuar e embargar estes estabelecimentos tem se mostrado como de extrema eficiência na redução da violência e da incidência criminal, tornando-se medida interessante de prevenção e desoneração das atividades de policiamento-fim, pois auxilia na diminuição da demanda das polícias estaduais, permitindo-as que foquem seus trabalhos em ações de sua competência. Isto também tem a exata adequação ao papel das Guardas Municipais e sua relevância no protagonismo da prevenção na área da segurança pública.

### **Atuação conjunta e a importância do GGI-M**

As Guardas Municipais podem atuar em conjunto com os outros órgãos de segurança pública?

Podem e, aliás, devem.

Nos exemplos factuais acima citados, onde exploramos o contexto de posturas públicas e ordenamento urbano, as ações visando amenizar ou dirimir os problemas apontados são situações onde consideramos relevante a integração das Guardas Municipais com as demais forças de segurança pública.

A sociedade tem a impressão que o crime é algo organizado e que eventuais vertentes criminosas e facções existentes são integradas e coesas entre si, enquanto que as instituições de segurança pública são instituições desarticuladas.

Quando a comunidade observa o desenvolvimento de uma ação oriunda do Poder Público, onde participam vários setores da Administração Pública, órgãos policiais (PM, PC, GM, PF, PRF) e ainda integrantes da justiça criminal (Poder Judiciário e Ministério Público), inegável que tem aumentado sensivelmente a percepção de segurança e de comprometimento dos órgãos públicos.

Mas administrar e coordenar tais operações, lidar com peculiaridades e emprego equivocado de interesses corporativistas demandam esforços hercúleos se não forem

capitaneados e sistematizados em um órgão constituído especificamente para tal finalidade.

Nesta seara, surgem os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais.

Os Gabinetes de Gestão Integrada existem nos estados, regiões de fronteira, municípios e mais recentemente nas regiões compostas por consórcios públicos, criando, então, a modalidade de gabinetes intermunicipais ou regionais.

O Gabinete de Gestão Integrada pode ser definido como um colegiado deliberativo e executivo composto por representantes do poder público das diversas esferas e por representantes das diferentes forças de segurança pública com atuação local. O GGI opera por consenso e sem hierarquia, não cabendo a nenhum de seus integrantes a função de determinar ou decidir qualquer medida, devendo haver respeito às autonomias de cada uma das instituições que o compõem.

O GGI é uma ferramenta de gestão que reúne o conjunto de instituições que atua na política de segurança pública, promovendo ações conjuntas e sistêmicas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade, bem como aumentando a percepção da segurança por parte da população.

Para sua plena consecução, o GGI deve estar pautado sobre três grandes eixos:

**1º) Gestão integrada** – já que deve pautar-se na descentralização da macro política e atuar de forma colegiada nas deliberações e execuções de medidas e ações conjuntas a serem adotadas para enfrentar a criminalidade e prevenir a violência, no âmbito local, reunindo os vários segmentos que compõem a segurança pública, demais órgãos públicos envolvidos na temática e também importante participação da comunidade local. Opera pelo consenso, sem hierarquia, isto é, as decisões são tomadas de comum acordo entre os integrantes, respeitando as autonomias institucionais dos órgãos que compõem o GGI.

**2º) Atuação em rede** – o GGI pressupõe uma rede de informações, experiências e práticas estabelecidas, que extrapolam os sistemas de informações policiais e agregam outros canais de informações e atores. Além de apresentar um corpo gerencial plural e multidisciplinar, o GGI almeja mobilizar o maior número possível de participantes

representantes da sociedade, atuando enquanto espaço de interlocução com os(as) cidadãos(ãs) sobre violência e criminalidade. Neste caso, a ampliação dessa participação popular envolve a interação intensa do GGI com os fóruns comunitários de segurança e os Conselhos de Segurança, além da criação de espaços no próprio Gabinete que sistematicamente façam isso, através das Câmaras Temáticas.

**3º) Perspectiva sistêmica** - o GGI concebe em sua estrutura espaços inovadores que aliam informação, planejamento e gestão na promoção de políticas de segurança. O pleno funcionamento dessa estrutura prevê a sinergia entre as partes envolvidas, garantida pelo fluxo informação – reflexão – ação.

A constituição de um Gabinete de Gestão Integrada Municipal não demanda o dispêndio do erário pois utiliza dos meios e capacidade humana e material já existentes nas localidades.

O Colegiado Pleno, que é onde se reúnem para as deliberações as autoridades do Poder Executivo, Judiciário, Legislativo, gestores das instituições de segurança pública, gestores de políticas sociais e demais atores afetos ao tema, não necessita de um espaço específico para realizar as reuniões, podendo dispor de espaço normalmente existente nas Prefeituras.

O que é inafastável é a necessidade da participação do Prefeito, dada a importância do tema e ainda pelo fato de ser previsto em normatização federal (Portaria 001/14 SENASP/MJ) a função de presidir os trabalhos do Gabinete.

Observamos que os municípios que atualmente dispõem de GGI-M em atividade conseguem atingir níveis consideráveis de integração entre as forças de segurança pública demonstrada em constantes ações integradas desenvolvidas, o que contribui para a elevação do grau de eficiência e respeitabilidade das Guardas Municipais, pois esta tem assento no Colegiado Pleno e participação efetiva nas ações integradas com as demais forças policiais.

### **Possibilidade de criação de uma Guarda Regional**

*É possível a criação de uma Guarda Municipal com atuação regional?*

Com o advento do Estatuto Geral das Guardas Municipais, esta nova modalidade de constituição de Guarda Municipal, ou, porque não dizer, Guarda Regional, é absolutamente possível.

Vejamos o que prevê o artigo 8º da Lei 13.022/2014:

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

Conforme observamos no texto da norma acima, para que isto possa ocorrer e seguindo a determinação legal, a constituição desta nova instituição de segurança pública necessita previamente da existência de um denominado Consórcio Público.

A Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, demonstrando que será constituído por associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, demonstrando, entre outras cláusulas necessárias, a identificação dos entes da Federação consorciados, a indicação da área de sua atuação, a previsão do processo da escolha do presidente, que deverá ser, necessariamente, o Chefe do Poder Executivo do ente, que no caso são os municípios.

Exauridos os critérios acima expostos e seus respectivos participantes, os entes deverão elaborar um Protocolo de Intenções especificando: a área de atuação do consórcio, que pode atender a interesses comuns específicos, como segurança pública, por exemplo ou interesses comuns gerais, tais como saúde, segurança, transporte e outros; abrangência, elencando os municípios participantes; os fatos motivadores de sua constituição; a possibilidade de participação e futuro novo ingresso no consórcio; as finalidades; sua composição, disciplinamento de funcionamento e processo eleitoral; as formas de rateio de suas despesas e recursos amealhados.

Este protocolo de intenções deverá ser ratificado, individualmente, pelas câmaras municipais dos respectivos municípios participantes, transformando em lei a participação do citado ente no consórcio.

Apesar de burocrática, não haveria como abordarmos a constituição de uma Guarda Regional sem esta, anteriormente, necessária ação política por parte dos municípios interessados.

Dito isto, com o consórcio constituído, poderão ser estabelecidas as estratégias de ação conjunta entre suas respectivas Guardas Municipais, possibilitando legalmente a atuação conjunta destas instituições dentro dos limites territoriais do Consórcio Público previamente estabelecido.

Ressaltamos que esta constituição não amplia as competências previstas para a atuação singular de uma Guarda Municipal, mantendo como critério diferenciador o foco na atuação preventiva. Ocorre somente a ampliação da competência territorial, mas com ganhos evidentes em relação ao alinhamento técnico, otimização de custos e realização de ações integradas.

Um assunto de interesse comum é relacionado à questão da formação e capacitação continuada destes profissionais, com a possibilidade de constituição de academias regionais de formação e qualificação de Guardas Municipais, conforme explicitaremos a seguir.

### **Capacitação dos profissionais das Guardas Municipais**

*Existe exigência mínima para a formação e capacitação dos Guardas Municipais?*

Sim!

A SENASP produziu, em meados da década passada, um documento orientador para a formação e qualificação das Guardas Municipais. Trata-se da *Matriz Curricular Nacional Para Guardas Municipais – Para a Formação em Segurança Pública*, que pode ser obtida através do Portal do Ministério da Justiça (<http://justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/matrizcurricularguardasmunicipais2005.pdf/view>).

Este esforço da SENASP, no sentido de estabelecer um padrão nacional de formação e qualificação dos profissionais das Guardas Municipais objetiva, como destaca o próprio documento, enfatizar a atuação das Guardas Municipais na prevenção da violência e da criminalidade, destacando o papel dos municípios no campo da Segurança

Pública, assim como estabelecer diretrizes e princípios que norteiem a atuação das Guardas Municipais existentes nas diversas regiões do país, respeitando e considerando as especificidades regionais.

Numa análise detalhada desta matriz percebe-se o reconhecimento do papel do Guarda Municipal como agente da cidadania, almejando a construção da sua identidade profissional como educador, mediador e agente de prevenção, baseando-se no diálogo como instrumento para mediar conflitos e orientar a tomada de decisões.

Este instrumento prevê, inclusive, um plano de instrução, com especificação de uma carga horária mínima de formação de 476 horas/aula, podendo chegar, com o acréscimo de disciplinas optativas, a 576 horas/aula.

Este trabalho tornou-se referência na formação e qualificação dos Guardas Municipais, mesmo não sendo norma cogente, ou seja, apenas uma diretriz, um direcionamento que não obriga os municípios a seguirem.

Após esta breve introdução sobre a Matriz, parece-nos interessante abordarmos a proposta de criação dos Centros Regionais de Formação de Guardas Municipais.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais prevê como facultativo aos municípios a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos seus integrantes, mas aponta também que os municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se com o objetivo de atender a esta determinação legal.

Facultativo é a criação de um centro de formação, mas a capacitação dos servidores das Guardas Municipais, mais que obrigatória, por estar prevista na lei, é fator preponderante para o sucesso do desempenho profissional e atingimento das metas da corporação.

Pois bem, as características e especificidades de cada região, de cada município, impôs um enorme desafio a ser vencido. A dificuldade no estabelecimento de centros próprios de formação para os pequenos e até médios municípios do país.

Dispor de profissionais preparados para ministrar aulas, de um espaço físico específico e de toda a logística necessária para ministrar este quantum de horas/aulas

demanda esforços e recursos dispendiosos, mas extremamente necessários, para as corporações.

A constituição de Centros Regionais de Formação e Qualificação de Guardas Municipais é uma política que se apresenta com inúmeros benefícios para as corporações, tais como:

- ✓ Redução dos custos de formação e capacitação;
- ✓ Possibilidade de padronização regional da formação e por consequência, das posturas, condutas e atuação das instituições;
- ✓ Possibilidade de maior integração entre as corporações de diferentes municípios;
- ✓ Possibilidade de reconhecimento formal dos centros e dos cursos perante os órgãos competentes;
- ✓ Otimização dos recursos humanos, pois os instrutores serão oriundos de várias instituições, não sobrecarregando especificamente uma única apenas;
- ✓ Valorização profissional, pois inegável a ocorrência do empoderamento e afirmação profissional quando os cursos são ministrados por entre seus pares, que já são conhecedores das características e peculiaridades da região.

O município pode também optar por solicitar apoio do Estado a qual está vinculado geograficamente, onde, mediante convênio, poderá este ente manter um centro de formação e aperfeiçoamento voltado para atender as Guardas Municipais que não disponham de recursos humanos e logísticos necessários para proceder a formação e capacitação de seus servidores.

Mas esta possibilidade não é incondicional, ou seja, caso o Estado queira dispor de um órgão centralizado voltado para atender aos anseios dos Municípios, este não poderá ser o mesmo utilizado para formação, treinamento ou aperfeiçoamento de seus Policiais Militares, entendendo-se também, por extensão, que nem a metodologia e a

grade curricular devem ser idênticas, respeitando-se as especificidades das corporações (uma, militar e outra, de caráter civil).

Esta normatização reforça a importância da colaboração entre os entes, reconhecendo a valorosa expertise dos Estados na questão e ainda, procura preservar os conceitos basilares do Estatuto Geral das Guardas Municipais, apresentado logo no artigo 2º: Instituições de caráter civil, voltadas para a proteção municipal preventiva.

### **Exigência de progressão na carreira dos Guardas Municipais**

*A lei prevê a necessidade de planos de carreira nas Guardas Municipais?*

Com certeza!

Este é outro inegável avanço alcançado com o advento da sanção da Lei 13.022/14.

É certo que o ser humano sofre um processo natural de crescimento e evolução (fase infantil, adulta e melhor idade) e que com o passar dos anos, adquire experiências, evolui intelectualmente e almeja naturalmente a ascensão social (familiar, sociedade) e profissional (crescimento na carreira, melhoria das condições econômicas).

Dito isto, uma recorrente demanda dos servidores de um relevante número de Guardas Municipais apontava pela absoluta inexistência de planos de carreira que possibilitassem esta evolução profissional, do ponto de vista de contarem com uma mínima possibilidade de ascensão em cargos, carreira e salários dentro da corporação.

Este cenário acarreta em desestímulo, falta de comprometimento e uma prejudicial evasão nos quadros de recursos humanos das Guardas Municipais, visto que sem lhes serem garantido a ascensão funcional, muitos são os bons servidores que acabam migrando para outras carreiras profissionais.

Visando sanar este vício, a legislação vigente define que a carreira dos Guardas Municipais será única, devendo conter a previsão de plano de cargos e salários, mas remetendo esta competência para disposição em lei municipal.



Ressalta-se aliás, que nem poderia ser diferente, ou seja, a lei federal não poderia prever e engessar o desenho deste modelo de plano de cargos e salários, sob pena de ser inconstitucional.

Disciplina que a carreira deve ser única, ou seja, o servidor ingressa como Guarda Municipal, podendo chegar ao mais alto cargo da carreira, mas ainda atrelado ao cargo inicial (exemplo: digamos que uma Guarda Municipal tenha seu mais elevado cargo em carreira denominado de Inspetor; aquele que atingir este cargo, deverá ser denominado Guarda Municipal Inspetor).

A lei não disciplina (e novamente nem deveria) quais são os cargos, a forma de graduação na carreira (provas, provas e títulos, merecimento ou outro) e padronização salarial, ficando esta normatização sob tutela da legislação municipal, sob pena de se ferir o princípio constitucional da isonomia entre os poderes constituídos.

O fato é que, até onde a legislação federal poderia avançar no tema, isto foi feito, garantindo a necessidade de previsão da existência de um plano que garanta a progressão profissional dos Guardas Municipais.

### **Ingresso na carreira de Guarda Municipal**

*Quais são as exigências mínimas para alguém tornar-se Guarda Municipal?*

A Lei 13.022/14 apresenta um rol de requisitos mínimos para que um cidadão possa galgar o ingresso na carreira de servidor da Guarda Municipal.

Apesar de óbvio, sempre é positivo reforçar que este acesso deverá ser mediante concurso público, conforme previsão constitucional e entendimento pacífico dos tribunais do país.

Dito isto, a previsão de requisitos não tem o condão de gerar qualquer espécie de discriminação, tendo por pressuposto que tais fatores condicionantes decorrem da limitação imposta pela natureza ou necessidade da função a ser exercida.

Neste sentido, assim aponta a Lei 13.022/14:

*“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.”*

Este rol, exposto como básico, não impede que os municípios estabeleçam outros requisitos mais.

O que estes entes devem ter cautela, sob pena de impugnação e até anulação do processo seletivo, é o estabelecimento de requisitos subjetivos que possam acarretar em qualquer espécie de discriminação (raça, cor, credo religioso, credo político, forma estética, orientação sexual e outros). Em relação ao sexo do candidato, o próprio Estatuto em estudo prevê a obrigatoriedade da existência de cargos, em todos os níveis da carreira de Guarda Municipal, para as mulheres.

Assim dispõe o texto da lei:

*“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.”*

Esta previsibilidade merece aplausos. Inegável a importância da participação feminina no universo da segurança pública, tornando-se relevante instrumento de consolidação da igualdade sexual, demonstrada pela atuação competente em todas as políticas, estratégias e modalidades operacionais existentes nas instituições de segurança pública, desde os cargos de emprego operacional até os de gestão e direção.

## **Controle externo e interno das atividades das Guardas Municipais**

*Como se dá o controle do funcionamento das Guardas Municipais?*

Ele se dará por meio de mecanismos de controle interno e externo.

Antes de mais nada, cabe frisarmos que a Administração Pública segue princípios contidos na Constituição Federal que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Outros ainda são considerados, apesar de não serem citados no artigo 37 da CF/88, tais como: isonomia, supremacia do interesse público, proporcionalidade, finalidade e motivação.

Mas para que princípios recebam a devida importância e correto tratamento por parte dos servidores públicos, todas as esferas de governo estão sujeitas aos denominados órgãos de controle de suas atividades.

Estes órgãos dividem-se em controle interno, que são aqueles realizados pela própria entidade ou órgão responsável pela atividade controlada e; controle externo, que ocorre quando o órgão fiscalizador está alojado em organismo administrativo diferente daquele onde o servidor a ser corrigido está vinculado. Esta modalidade de controle prevê ainda o denominado controle externo da sociedade, que pode, exemplificando, realizar a fiscalização das contas públicas que obrigatoriamente devem ser publicizadas pela Administração.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais aponta que as corregedorias exercerão o papel de controle interno, sendo obrigatórias em todas as Guardas Municipais que utilizem arma de fogo ou, não sendo armadas, com efetivo de no mínimo 51 (cinquenta e um) servidores.

Em que pese este apontamento, consideramos de bom alvitre que qualquer Guarda Municipal, independente de utilizar ou não armamento letal e do número de servidores empossados, devam prever e contar com suas corregedorias.

Órgãos de correção materializam a preocupação de uma instituição com a regularidade de suas atividades. Apontam o comprometimento da Administração Pública Municipal com a lisura dos atos de seus servidores da área de segurança pública.

Do ponto de vista dos servidores Guardas Municipais, importante destacar que estes não podem e nem devem interpretar os órgãos correccionais como instrumentos de

repressão e cerceamento de suas atividades. Esta equivocada visão denota um desconhecimento e despreparo preocupante.

Órgão correcional existe efetivamente para apurar as prováveis infrações disciplinares eventualmente cometida pelos integrantes de seus quadros de servidores, mas deve ser, precipuamente, um instrumento pedagógico de eventuais desvios.

Esta visão de órgão correcional como ente de prevenção de atos e condutas irregulares começa a ganhar corpo, sendo uma interessante vertente para as Guardas Municipais.

Ao invés de apenas apurar e corrigir eventual conduta lesiva, as corregedorias podem e devem agir de forma preventiva, atuando diretamente com os servidores no sentido de implantar uma política de difusão de boas práticas, baseando-se em experiências já vivenciadas pelo órgão.

Há que se almejar a instalação de corregedorias compostas por profissionais com reconhecido saber na área, afastando-se de meios de condução de denúncias e procedimentos que denotem a primazia de posturas corporativistas.

Em síntese, uma corregedoria minimamente estruturada e calcada em procedimentos éticos e legais torna-se instrumento de garantia para os servidores e para a sociedade, com consideráveis ganhos para todos os interessados.

Em relação a modalidade de controle externo das atividades das Guardas Municipais, a legislação em estudo prevê a existência da Ouvidoria, ressaltando a necessidade de que disponha de autonomia e independência administrativa em relação ao gestor da corporação.

Este apontamento tem por escopo garantir que o conceito de órgão de controle externo seja cumprido, ou seja, que este órgão esteja alojado em estrutura administrativa diversa da Guarda Municipal.

Normalmente a Ouvidoria é órgão atrelado ao Gabinete do Prefeito e atua não só com as Guardas Municipais, mas como ouvidor geral do município.

Existem aqueles municípios que dispõem de Ouvidoria própria da Guarda Municipal, mas que preservam esta autonomia anteriormente citada.

Aliás, nem poderia deixar de ser pois, como o próprio nome aponta, a ouvidoria tem por funções receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta dos servidores, desde seus dirigentes até os integrantes de menor grau hierárquico.

Ainda entre suas competências, cabe à Ouvidoria também acompanhar as atividades desenvolvidas pela instituição, propondo soluções, recomendações e informando os resultados aos interessados, com as devidas orientações.

Ao contrário da previsão das Corregedorias, as Ouvidorias são órgãos que devem existir em qualquer município que disponha de Guarda Municipal em seus quadros de integrantes.

Ademais, o capítulo dos órgãos de controle das atividades da Guarda Municipal reserva um assunto polêmico, porém de suma importância para o empoderamento das instituições – o denominado controle externo da atividade policial.

Princípio previsto na Constituição Federal como atribuição do Ministério Público, esta atividade ainda é carecedora de uma norma que a regulamente.

As Guardas Municipais apontam para tornarem-se protagonistas de quebras de paradigmas na segurança pública, como a prevista no Estatuto do Desarmamento, que impõe condições específicas para a manutenção de porte de arma de fogo, sendo estas não impostas para outras instituições policiais, como a obrigatoriedade de avaliação psicológica rotineira para seus profissionais.

A previsão legal da possibilidade de implantação do controle externo das atividades da Guarda Municipal, através de criação de um órgão colegiado voltado para analisar a alocação e aplicação dos recursos públicos e monitorar os objetivos e metas da política municipal de segurança pública, é, sem sombra de dúvidas, um importante avanço

Este órgão colegiado, que a lei aponta como facultativo, normalmente se traduz nos denominados Conselhos Municipais de Segurança Pública, envolvendo diversos atores da área de segurança e incluso aí representantes da sociedade.

Mesmo que não obrigatório, esta modalidade de controle externo merece destaque e defesa na localidade que conta com sua Guarda Municipal, sendo importante instrumento de superação do senso comum de que no Brasil ainda impera a tradição autoritária e arbitrária do Estado.

Finalizando este tópico e, não menos importante, é a ressalva legal de que os corregedores e ouvidores terão mandato e sua eventual perda deverá receber o crivo da maioria absoluta da Câmara Municipal, com a necessidade de fundada justificativa, havendo necessidade de que todo este procedimento tenha previsão em lei municipal.

Evidente que este mandamento legal procura afastar qualquer possibilidade de que ocorra uma condução equivocada destes organismos de controle, postulando-os acima de quaisquer eventuais interesses pessoais ou políticos que possam surgir, ratificando sua importância, relevância e a busca da primazia do interesse público.

### **Direção da Guarda Municipal**

*Quem pode ser o diretor de uma Guarda Municipal?*

Com a sanção presidencial do Estatuto Geral das Guardas Municipais, após determinado decurso de tempo, todo cargo em comissão existente na corporação, deverá ser provido por membros efetivos dos quadros de carreira do órgão ou entidade.

Notem que é uma imposição, ou seja, os cargos devem ser providos por integrantes da própria corporação, não cabendo ao Chefe do Poder Executivo local agir de forma que afronte a legislação federal.

Inegável que a intenção deste mandamento da lei foi de legitimar os servidores da Guarda Municipal e, ao mesmo tempo, empoderar a corporação, legitimando-a como instituição independente de quaisquer outras existentes.

Ainda, inegável que esta medida tende a ser um valioso instrumento auxiliar na constituição da tão propalada identidade profissional das Guardas Municipais.

Mas também comporta uma ressalva. Ao mesmo tempo que valoriza profissionais e corporações municipais, impõe também um desafio a ser superado. Os servidores de carreira das Guardas Municipais estão preparados para assumir a responsabilidade de gestão das corporações?

Esta questão tende a se pacificar, mas demandará esforços dos municípios, visando aprimorar e capacitar seus servidores e também destes, que devem aproveitar a oportunidade e priorizar seu crescimento profissional e pessoal, através da busca de conhecimentos técnicos e capacitação pertinente com as atividades desenvolvidas por um gestor público.

Entendendo e prevendo estas peculiaridades apresentadas, a legislação em estudo apresentou um período de vacância da aplicação deste e dos demais mandamentos previstos.

Se a Guarda Municipal for preexistente ao Estatuto Geral das Guardas Municipais, ou seja, legalmente constituída antes de 08 de agosto de 2014, terá dois anos para se adequar as disposições da lei, inclusive esse dispositivo relacionado aos seus cargos de provimento em comissão.

Na ocorrência da constituição de uma Guarda Municipal posterior a 08 de agosto de 2014, por inteligência do §1º do art. 15, a instituição poderá ser dirigida, nos primeiros quatro anos de funcionamento, por profissionais estranhos a seus quadros.

Contudo, esta liberalidade vem acompanhada de uma indução proposta na lei: o gestor estranho aos quadros de servidores Guardas Municipais deverá, preferencialmente, dispor de experiência ou formação na área de segurança ou defesa social.

Almeja-se com isto que, enquanto não se qualificam os servidores para tornarem-se os gestores da corporação, o diretor tenha notável saber na área de segurança pública, justamente para tornar-se referência para a formação dos servidores, através do compartilhamento de suas expertises, evitando-se que este cargo, de suma importância,

seja concedido a pessoas alheias ao tema, através de mera adequação política, o que acarretaria em graves prejuízos para a política municipal voltada para segurança pública.

Finalizando a questão, esta especificidade contida na lei de permitir, que nos primeiros quatro anos de existência, a Guarda Municipal seja dirigida por profissional que não pertença a seus quadros, tem embasamento no que já abordamos anteriormente, ou seja, é um estágio, um período onde a instituição e seus servidores possam adequar-se as necessidades mínimas para se autogerirem, evitando o surgimento de problemas e situações que possam inviabilizar a continuidade da corporação recém instituída.

### **O código 153**

*Como faço para acionar a Guarda Municipal?*

Simple. Basta discar, gratuitamente, o número 153!

Mas esta aparente simplicidade nem sempre foi assim.

Até poucos anos atrás, as Guardas Municipais não tinham previsão de um numeral específico de atendimento à população. Os terminais telefônicos utilizados eram números comerciais normais, o que dificultava a sua divulgação e memorização por parte da população, além de acarretar em custos ao cidadão e ao município, visto que era um serviço tarifado.

A primeira tentativa de disponibilização de um telefone de atendimento emergencial específico para as Guardas Municipais ocorreu em meados da década de 1990, através do numeral 1532, mas que não era uniformizado em todo o país e apenas uma pequena parcela das corporações acabaram dispondo deste serviço.

Neste sentido, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) editou, em 2004, um regulamento que uniformizou, em todo o Brasil, os códigos de serviços de emergência, de utilidade pública e outros.

Surge então com o Regulamento 357/2004 a possibilidade dos municípios que dispõe de Guarda Municipal utilizarem o código 153, estabelecendo este número como de exclusividade das Guardas Municipais em todo o país.



Mas este regulamento prevê códigos de serviços de emergência (não tarifados) e ainda de utilidade pública, tarifados para a entidade e para o usuário que busca esse serviço.

Lamentavelmente, até o advento do Ato nº 4.717/2015 da Anatel, tanto os municípios, quanto os usuários, eram tarifados quando da utilização dos serviços do número 153.

Após a sanção e publicação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, a SENASP iniciou tratativas com a Agência Reguladora de Telecomunicações, que culminou na publicação do citado ato, transformando o telefone 153 das Guardas Municipais em serviço público de emergência, portanto, não tarifado, similar aos outros serviços de emergência existentes no país.

Esta conquista com certeza trouxe inúmeros benefícios para as Guardas Municipais, mas principalmente para a comunidade que deseja acionar os serviços destas instituições.

Neste tema, interessante ressaltarmos experiências que começam a surgir em vários pontos do país, relacionada a criação de Centros Integrados de Operações onde, num único espaço, ficam concentrados os serviços de telefonia e rádio comunicação das forças policiais estaduais, serviços de emergência médica (SAMU, Bombeiros), de defesa civil e das Guardas Municipais.

Os ganhos operacionais e de gestão com esta iniciativa são inegáveis, mas, com certeza é a comunidade quem receberá o maior benefício.

Muitos são os países que adotam um numeral único de chamadas de emergência pois, exigir que a população memorize ou traga consigo uma elevada quantidade de números voltados para situações emergenciais específicas incorre, geralmente, em chamadas para códigos que não tratam especificamente da situação.

O número emergencial mais utilizado e conhecido da população é, inegavelmente, o serviço da Polícia Militar (190). Isto costumeiramente acarreta em ligações para este código com solicitações que são de competência de outras corporações como os Bombeiros, SAMU e Guardas Municipais, o que leva ao retrabalho

do policial operador do serviço 190 para repassar a situação ao órgão competente, ou ainda pior, obriga o cidadão solicitante a efetuar nova ligação, com perda de tempo relevante para aquele que precisa de um serviço emergencial.

Vencida esta proposta, o fato é que todas as operadoras de telefonia fixa e móvel foram obrigadas a programarem suas redes para que o código 153 da Guarda Municipal passe ao status de serviço emergencial no país.

Isto é, inegavelmente, mais uma conquista do Estatuto a lei 13.022/14.

### **As denominações vedadas para as Guardas Municipais**

*As Guardas Municipais podem utilizar denominação idêntica à das forças militares? O que distingue as GMs das corporações militares?*

Não!!!

Aliás, esta é uma característica bem ressaltada do Estatuto Geral das Guardas Municipais, visando o fortalecimento da identidade sócio profissional da instituição – ser um órgão de cunho civil.

Portanto, incorre em ilegalidade a Guarda Municipal que utiliza símbolos, títulos, uniformes, distintivos, condecorações e, principalmente, postos e graduações de cargos de carreira idêntica as forças militares.

Conforme já pontuamos anteriormente, historicamente cometemos um erro no Brasil ao considerar que o policial uniformizado deva ser necessariamente militarizado e que a hierarquia e a disciplina somente são garantidas em instituições que seguem este regime.

Quanto a segunda parte da pergunta, podemos apontar um paradoxo: o que aproxima as Guardas Municipais das corporações militares?

A origem das instituições policiais de perfil militarizado no trato das questões de segurança pública se confunde com a própria origem do país.

Dado a este contexto histórico marcante e entendendo que as Guardas Municipais, com o perfil que atualmente conhecemos e debatemos, tiveram sua origem em meados do século passado, inegável que sofreram e ainda sofrem enorme influência das instituições militares.

Devemos ressaltar que não refutamos a importância destas instituições no sentido de serem observadas em relação a suas experiências e procedimentos. Mas esta forma de se espelhar deve ser vista com bastante cautela, sob pena de influenciarem negativamente a evolução natural das Guardas Municipais.

Dito isto e, conforme já anteriormente apontado, vale frisarmos uma preocupante conduta absorvida por muitas Guardas Municipais de, literalmente, copiar simbologias, procedimentos, ritualísticas e normas das instituições militares.

Nesta situação fática reside um grave erro, que afeta sobremaneira a tentativa de estabelecimento de uma identidade própria das Guardas Municipais.

A realidade é que ainda muitas Guardas Municipais utilizam em seus regulamentos disciplinares a disposição obrigatória aos seus servidores de prestar continência ao superior hierárquico, sob pena de cometimento de transgressão disciplinar.

Ora, dado que prestar continência é entendido como uma forma de saudação militar, parece-nos que prever e obrigar esta forma de demonstração de respeito não condiz com a realidade das Guardas Municipais, que repetimos à insistência, são instituições de caráter civil.

Aprofundando neste assunto, notem que propositadamente apontamos a existência de regulamentos disciplinares. Muitos ainda regem Guardas Municipais baseando-se deliberadamente nos regulamentos oriundos das forças militares.

Aliás, em relação as Guardas Municipais, ao invés de denominar seus instrumentos legais de normatização de regulamentos disciplinares, entendemos mais apropriada a utilização de instrumentos com nomenclatura de “normas de conduta”.

E não se trata de questão puramente semântica.

Utilizar as termologias e condutas militares, como denominar o cidadão de “paisano”, de “entrar em forma”, “ordenar sentido”, “treinar ordem unida”, sendo estas muitas das vezes tidas como obrigatórias e usuais, incute na percepção dos servidores das Guardas Municipais e da própria comunidade que estas são instituições similares as corporações militares, incluso em condutas que são cada vez mais questionadas pela sociedade.

Não é este o escopo da Lei 13.022/14. Muito ao contrário!

Tanto isto é verdade que, respondendo finalmente a última parte da questão, a citada legislação busca inúmeras vezes a quebra deste paradigma, almejando criar uma distinção entre as Guardas Municipais e as instituições militares, reforçando sua identidade sócio profissional, onde apontamos:

- Logo no início, cita textualmente no artigo 2º, tratem-se de instituições de caráter civil, sem nenhum conflito com o fato de serem previstas também uniformizadas;

- previsão expressa da proibição de ser utilizado para formação, treinamento ou aperfeiçoamento de órgão de formação voltado para forças militares, conforme disposto no art. 12, §3º;

- proibição incontestes de sujeição das Guardas Municipais a regulamentos disciplinares de natureza militar, segundo o art. 14, parágrafo único;

- previsão de nomenclatura de direção (diretor, gestor) e não de comandante para as Guardas Municipais, conforme inteligência do art. 15, §1º;

- vedação expressa de denominações idênticas às das forças militares e demais características que já abordamos ao longo deste sub título, conforme cita o art. 20 e;

- a possibilidade, cada vez mais condizente com a realidade, de adoção de nomenclaturas consagradas pelas instituições municipais como Guarda Civil, Guarda Civil Municipal e Guarda Civil Metropolitana, previstas no art. 22, parágrafo único.

A abordagem a este tópico não objetivou o estabelecimento de uma visão maniqueísta, onde uma instituição representa o bem, enquanto que a outra simboliza o mal. Muito ao contrário, não se almeja inferir a sensação de que as forças militares são

perniciosas, enquanto que as instituições de cunho civil podem ser consideradas como a “tábua de salvação” da atual realidade fática.

O que se propõe é a elucidação da clara diferenciação existente entre as Polícias Militares e as Guardas Municipais e é graças a esta diversidade que ambas podem e devem existir e, mais que isto, coexistir, respeitando seus traços característicos e diferenciadores.

O que almejamos com este trabalho, voltado especificamente para tratar das Guardas Municipais, é fortalecer seu caráter único e distinto das outras instituições de segurança pública, incentivando que fortaleçam perfis identitários próprios e procedimentos operacionais concernentes com sua proposta de atuação.

### **A representatividade garantida para as Guardas Municipais**

*É garantida a representatividade das Guardas Municipais em Conselhos Nacionais?*

Expressamente previsto!

Durante o processo de construção do substitutivo do projeto de lei que originou a atual lei 13.022/14, integrantes dos Conselhos Nacional das Guardas Municipais (CNGM) e dos Secretários e Gestores Municipais de Segurança (CONSEMS) também fizeram parte do grupo de trabalho proposto pela SENASP para dialogar, opinar e propor sobre o tema.

Inegável a importância da existência de entidades representativas de classe e neste caso específico de organizações que representem os interesses coletivos da instituição Guarda Municipal.

Se a participação de representantes das Guardas Municipais no Conselho Nacional da categoria pode parecer, a princípio, um tanto quanto óbvio, o mesmo não pode ser afirmado em relação aos outros dois conselhos citados no art. 20 da lei em discussão.

O Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), previsto no Decreto nº 7.413/10 é um órgão colegiado consultivo e deliberativo, integrante do Ministério da Justiça, que objetiva a formulação de diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade, atuando na sua articulação e controle democrático, respeitando-se as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração pública.

Neste conselho é prevista a participação de representantes dos governos federal, estadual, distrital e municipal, dos comandos ou direção das forças policiais, de entidades representativas de trabalhadores da área de segurança pública e de representantes de entidades e organizações da sociedade civil que mantenham em suas finalidades, relação com as políticas de segurança pública.

Percebe-se, portanto, a importância deste órgão colegiado e o empoderamento concedido as Guardas Municipais quando a lei prevê expressamente a necessidade de previsão de representatividade no Conselho Nacional de Segurança Pública.

Outro conselho de suma importância citado na lei é o Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança (CONSEMS).

Apesar de criação recente, este conselho já é reconhecido pela sua importância, visto que representa os gestores de segurança pública na esfera municipal, ressaltando a cada vez mais relevante participação dos municípios nos assuntos afetos ao tema.

Portanto, este dispositivo solidifica a questão da visão de que as Guardas Municipais devem ser tratadas como integrantes não só do macro sistema de segurança pública, mas também como instituições de papel relevante nas discussões, proposituras e encaminhamentos das políticas de segurança pública, devidamente abarcadas em todos os entes da federação.

### **Prazo de adequação à lei**

*Quanto tempo as Guardas Municipais têm para se adequar a legislação?*

Analisando o texto da lei, depende.

Existem duas previsões daquilo que os estudiosos do direito chamam de “*vacatio legis*” (período de vacância da lei), ou seja, o prazo previsto para que a lei passe a ter a sua efetiva aplicação.

No caso específico do Estatuto Geral das Guardas Municipais, o art. 22 determina expressamente esta vacância da norma em dois anos, onde este prazo começa a contar a partir da data da publicação da lei, passando a ter efeitos processuais no dia seguinte ao fim do período de tempo proposto na legislação.

Assim, sem maiores aprofundamentos em teorias jurídicas, as Guardas Municipais existentes na data da publicação da lei, ou seja, dia 08 de agosto de 2014, tem dois anos para adaptarem-se as disposições previstas na legislação.

Este mandamento envolve a questão da existência de controle interno (Corregedoria) e externo (Ouvidoria e Conselho), efetivo, nomeação do diretor entre os servidores de carreira e todas as outras inovações previstas no Estatuto.

Mas como afirmamos no início da discussão deste tema, existe uma exceção à regra.

A excepcionalidade encontra-se para as Guardas Municipais regularmente constituídas posteriormente ao dia 08 de agosto de 2014, onde a legislação prevê que os cargos em comissão da instituição recém criada poderá ter um interstício de quatro anos para cumprimento da regra, ou seja, poderá ter um diretor estranho aos seus quadros de servidores por este período.

Lembramos que a motivação desta imposição legal nós já abordamos anteriormente no tópico específico.

O detalhe a ser reforçado é que esta excepcionalidade se restringe a nomeação do diretor. As Guardas Municipais que forem criadas a partir do dia 08 de agosto de 2014 devem estar corretamente adequadas à Lei 13.022/14 já na origem, não cabendo, a nosso ver, a interpretação de que todas as demais disposições previstas também têm quatro anos para se adequarem.

## CONCLUSÃO

Inegavelmente, a sociedade brasileira presencia um momento histórico dentro do contexto da segurança pública.

A solidificação da necessária participação dos municípios no tema e a aprovação da lei 13.022/14, reconhecido como o Estatuto Geral das Guardas Municipais, mais que acrescer um novo ator na área, estabelece-o com um papel de protagonista.

Este protagonismo está inteiramente voltado para a reparação de um equívoco histórico – o caráter primordial da prevenção na segurança pública.

Para tanto, muito ainda há que ser feito.

A começar pelo próprio entendimento dos gestores e servidores das Guardas Municipais deste seu relevante papel, retirando-os do atual contexto de serem reconhecidos como meras cópias de outras instituições policiais seculares.

Em relação aos gestores públicos, este entendimento deve, necessariamente, transpor as prováveis benesses políticas que a criação de uma Guarda Municipal pode gerar, visto a demanda populacional por melhoras na segurança pública, que também atinge com frequência os Prefeitos Municipais.

Constituir e manter as corporações municipais necessita de uma pequena dose de inspiração e elevadas frações de transpiração. Esta afirmação baseia-se na constatação de que é sim custoso ao erário a manutenção regular de uma corporação, mas inegáveis são os benefícios amealhados pela sociedade com a sua correta constituição.

Este alerta objetiva reforçar a necessidade de respeito e valorização à dignidade do servidor das Guardas Municipais, outra bandeira defendida pela legislação que fomentou a criação deste trabalho.

Isto posto, profissional valorizado é aquele que, entre outras coisas, recebe proventos à altura de sua responsabilidade, formação adequada e capacitação contínua, dispõe de equipamentos de proteção individual adequados, peças de uniforme sempre disponíveis, sede da corporação (vejam, citamos sede e não quartel) em condições



adequadas e outras tantas questões que, apesar de parecerem usuais, ainda afetam uma considerável parcela de instituições.

Não podemos negar, contudo, que a afirmação de uma identidade nacional das Guardas Municipais configura desafio relevante, que não se encerra com os incontestáveis avanços obtidos pelo Estatuto em tela, pois também inegáveis e ainda presentes são os riscos da adesão das Guardas Municipais as metodologias e procedimentos operacionais empregados por outras forças de segurança, mas que já demonstraram estar, se não esgotados, próximo de ocorrerem.

Uma vez rompida esta barreira, temos a grata certeza de que as Guardas Municipais irão se estabelecer incontestemente como novas instituições de segurança pública protagonistas da defesa dos direitos e garantias fundamentais e também da lei e da democracia.

A SENASP acredita e incentiva esta nova forma de se fazer e entender a segurança pública.