



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

PARECER Nº , DE 2014

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

RELATORA: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

I – RELATÓRIO

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

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

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



SF/14252.52281-00



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

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

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

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

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

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

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



SF/14252.52281-00



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

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

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

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

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

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

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



SF/14252.52281-00



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

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

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

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

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

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





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

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

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

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

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



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

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

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

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





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

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

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

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





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

III – VOTO

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/14252.52281-00