

Projeto de Lei Nº de 2003
(Do Sr. Arnaldo Faria de Sá)

Dispõe sobre as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil, Regulamenta e disciplina a Constituição, atuação e manutenção das Guardas Cíveis Municipais como Órgãos de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º - Às Guardas Cíveis, corporações uniformizadas e armadas sendo seus integrantes servidores policiais no âmbito do território municipal onde servem, e agentes da Autoridade Policial para todos os efeitos legais, compete:

I – prevenir, proibir, inibir e restringir ações nefastas de pessoas que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

II – educar, orientar, fiscalizar, controlar e policiar o trânsito nas vias e logradouros municipais, visando a segurança e a fluidez no tráfego;

III – vigiar e proteger o patrimônio ecológico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, adotando medidas educativas e preventivas;

IV – exercer o poder de polícia com o objetivo de proteger a tranquilidade e segurança dos cidadãos;

V – colaborar, com os órgãos estaduais para o desenvolvimento e o provimento da Segurança Pública no Município, visando cessar atividades que violem as normas de saúde, higiene, segurança, funcionalidade, moralidade e quaisquer outros de interesse do Município;

VI – Participar das atividades de Defesa Civil.

Parágrafo Único – Para efeito do disposto nos incisos II, V e VI, as Guardas Cíveis poderão receber cooperação técnico-financeira do Estado e da União, através da celebração de Convênios entre as respectivas Prefeituras do município e órgãos competentes

do Poder Público Estadual e/ou Federal, objetivando atendimento pleno das necessidades municipais.

Art. 2º - As Guardas Civis desempenharão missões eminentemente preventivas, zelando pelo respeito à Constituição, às leis e a proteção do patrimônio público municipal.

Art. 3º - As Guardas Civis deverão possuir caráter essencialmente civil, porém, quando em serviço, seus integrantes estão autorizados a portar armas e uniformizados, sendo estas de caráter social, e, voltadas para a segurança e apoio aos cidadãos, devendo desde sua formação estar comprometidas com a evolução social da comunidade, observando os princípios de respeito aos direitos humanos devendo ainda, ser empregadas para garantir os direitos individuais e coletivos além de assegurar o exercício da cidadania e proteção das liberdades públicas.

Art. 4º - Aos municípios compete, concorrentemente com o Estado, zelar pela segurança pública nos limites de seus Territórios.

Art. 5º - As Guardas Civis são subordinadas aos respectivos Prefeitos Municipais.

Art. 6º - As Guardas Civis colaborarão com as autoridades que estejam atuando nos municípios, especialmente no que tange à proteção do meio ambiente, ecologicamente equilibrado, e ao bem-estar da criança e do adolescente, quando solicitadas.

Art. 7º - Sendo solicitados para o atendimento de ocorrências emergenciais, ou deparando-se com elas, os Guardas Civis deverão dar atendimento imediato.

§ 1º Caso o fato caracterize infração penal, os Guardas Civis encaminharão os envolvidos, diretamente, à autoridade policial competente.

§ 2º As Guardas Civis atuarão em harmonia com os organismos policiais no município.

Art. 8º - As Guardas Civis poderão integrar as atividades policiais de envergadura realizadas no Município, quando planejadas conjuntamente.

Parágrafo único - Na realização dessas atividades, as Guardas Civis manterão as chefias de suas frações, com a finalidade precípua de harmonizar e transmitir ordens pertinentes à consecução dos objetivos comuns.

Art. 9º - Respeitadas a autonomia e as peculiaridades de cada uma das organizações, com atuação no município, poderão os responsáveis trocar informações sobre os campos de atuação de seus comandos.

Art. 10 - As Guardas Civis serão regidas por regimentos próprios que regularão seu funcionamento.

Art. 11 - Será garantido às prefeituras municipais pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL a linha telefônica de número 1532, sem custos de manutenção e instalação das linhas, as quais servirão aos municípios que tenham ou venham a criar a Guarda Civil, além de uma faixa exclusiva de frequência de rádio.

Art. 12 - Os Guardas Civis estão autorizados ao porte legal de arma de defesa pessoal, cujo alvará será isento de taxa de fiscalização do Estado.

Parágrafo Único - A autorização para porte legal de arma prevista no *caput* é por tempo indeterminado, enquanto o Guarda Civil se encontrar no serviço ativo da corporação a que pertença e não sofra restrição de uso de arma de fogo, por motivo de saúde, de sentença judicial ou de decisão motivada da direção da respectiva Guarda, respeitadas os

critérios e as normas técnicas de treinamento estabelecido pela Lei n.º 9.437, de 23 de setembro de 1997.

Art. 13 - As atividades das Guardas Civis poderão estar sujeitas ao acompanhamento externo, através dos Conselhos Municipais de Segurança, regulamentados pela Lei Orgânica do Município e com participação majoritária de organizações da sociedade civil.

Art. 14 - Fica assegurado aos Guardas Civis, sejam estes recolhidos em cela especial isolados dos demais presos, a fim de garantir a segurança dos mesmos, quando sujeitos a prisão antes de condenação definitiva.

Art. 15 - O Ministério do Exército através de Portaria, regulamentará a compra e registro das armas e munições para os integrantes das Guardas Civis de acordo com a legislação vigente.

Art. 16 - Os órgãos policiais Estaduais e Federais, quando solicitados pelos Comandos das Guardas Civis, poderão, em conjunto com as Prefeituras Municipais interessadas, desenvolver ciclos de debates, treinamento em conjunto, visando o aprimoramento profissional e operacional do serviço de segurança a ser realizado pelas Guardas Civis.

Art. 17 - Os Guardas Civis serão credenciados pelo Conselho Federal das Guardas Municipais, ou pelos Conselhos Regionais, devendo constar do credenciamento à identificação da Guarda Municipal, a qualificação e graduação do Guarda Civil e a autorização para o porte de arma.

Parágrafo Único - O credenciamento de que trata este artigo será por tempo indeterminado, cuja validade se estenderá pelo tempo em que pertencer ao efetivo de sua corporação, mesmo que inativo, concedido gratuitamente e legalmente reconhecido em todo o território nacional como documento funcional e pessoal.

Art. 18 - O funcionamento e emprego das Guardas Civis dar-se-á após registro no Conselho Federal das Guardas Civis, por tempo indeterminado nos termos da lei municipal.

Art. 19 - Para a efetivação do disposto nesta lei, fica criado no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Federal das Guardas Civis, órgão supremo de orientação, registro e acompanhamento das Guardas Civis, observando as seguintes diretrizes:

I - Só poderá ser designada GUARDA CIVIL ou GUARDA CIVIL MUNICIPAL, a corporação que obtiver seu registro no CONSELHO FEDERAL DAS GUARDAS CIVIS. Como forma de controle e acompanhamento de atividades, caberá ao Conselho estabelecer diretrizes, padrões, normas e procedimentos pertinentes a ingresso, carreira, formação básica e emprego operacional das Guardas Civis, respeitadas sempre a autonomia e peculiaridades de cada município;

II - O Conselho terá também, caráter consultivo, indicativo e de acompanhamento junto à direção das Guardas Civis, em consonância com as políticas municipais de segurança, visando ao atendimento da demanda social por Segurança Pública no município, em colaboração com órgãos policiais estaduais, de forma harmônica e integrada;

III - Será constituída no âmbito do Ministério da Justiça por uma Comissão formada por 11 (onze) membros, sendo 03 (três) membros do Ministério da Justiça, devendo 01 (um) membro ser da Secretaria Nacional de Direitos Humanos ou ao órgão que vier suceder esta Secretaria; 01 (um) do Ministério do Exército; 01 (um) da Polícia Federal; 03

(três) membros indicados pelo Conselho Nacional das Guardas Civas do Brasil e 03 (três) membros indicados pela União Nacional dos Guardas Civas observando o seguinte:

1. Mandato de três 03 (três) anos, podendo ser reeleito por uma vez;
2. Contar o Conselho com, no mínimo, 04 (quatro) integrantes efetivos da carreira de Guarda Municipal;
3. Dentre os representantes indicados pelo Conselho Nacional das Guardas Civas do Brasil, poderão ser eleitas pessoas de notório e real saber e conhecimento técnico no campo da Segurança Pública, especialmente no Campo de Guardas Municipais;
4. Os Conselhos Regionais que serão criados no âmbito das Secretarias de Estado da Segurança Pública terão a mesma composição básica, sendo os membros do Ministério da Justiça, substituídos por membros da própria Secretaria de Estado da Segurança Pública onde será presidido por membro indicado pela Procuradoria Geral do Ministério Público do Estado e secretariado por um integrante efetivo da carreira de Guarda Civil, conforme dispuser a legislação estadual.

Art. 20 - As Guardas Civas, ou Secretarias Municipais de Segurança, de cidades que apresentem projeto de Segurança Pública Municipal mediante a instituição de uma Política de Segurança Pública Municipal, prevendo aquisição de viaturas, equipamentos, programas de aperfeiçoamento profissional e operacional aos Guardas Civas, poderão obter repasses do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Art. 21 - Esta lei será regulamentada pelo Poder Executivo por Lei Complementar, até 30 dias de sua publicação.

Art. 22 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

JUSTIFICATIVA

Parte da proposição ora apresentada é oriunda da proposta elaborada pelo III Congresso Nacional de Guardas Municipais, realizado em Curitiba na data de 17 de setembro de 1992.

O Art. 144, § 8º, da Carta Magna permitiu que os municípios brasileiros criassem guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Nenhum artigo de lei deve ser interpretado, exclusivamente, em sua literalidade. A hermenêutica ensina que a interpretação mais completa é a sistemática, que interpreta o dispositivo, dentro do contexto que se insere.

O nosso Código Civil, não deixa margem à dúvidas quando assevera que os bens de uso comum do povo são: entre outros, no âmbito do Município, as ruas, praças, jardins, logradouros públicos, lagos, rios navegáveis, circunscritos ao território municipal que não estejam, por qualquer título, no domínio da União, do Estado ou do particular.

De há muito perdida, a segurança coletiva continua sendo a aspiração de todos, muito embora este seja um setor do Estado atingido por elevado grau de ineficiência. Delinqüentes sentem-se à vontade, transitando livremente pelos bens de uso comum do povo para atacar suas indefesas vítimas. Neste mister, crianças e velhos não são poupados. A escola,

outrora destinada ao ensino tranqüilo, tem-se tornado uma preocupação permanente para os pais. Comerciantes contratam seguranças particulares, substituindo a atividade da polícia. Casas transformam-se em fortalezas, quando não em canis. Como a carência de polícia é patente, tornando a ordem pública sobremaneira frágil, estudantes armam-se para ir à escola.

No regime federativo vigente no país, o poder de polícia se distribui pelas três esferas de poder: a União, os Estados membros e os Municípios. A polícia não nasce da natureza. Como criação jurídica, necessário se faz que o constituinte e até mesmo o legislador infra-constitucional, enfrentem com mais arrojo a participação ativa, utilizando-se de uma linguagem que seja ao mesmo tempo clara e abrangente, já que o Estado – membro, até aqui, tem-se mostrado impotente para baixar a criminalidade a níveis suportáveis para a população.

Considerando que a segurança pública é dever do estado, direito e responsabilidade de todos, os Municípios, através de suas respectivas Guardas Municipais, deverão dar proteção mais ampla possível aos bens, serviços e instalações, devendo, nesse caso, tolher toda ação nefasta de indivíduos, preventiva e repressivamente, quando se trata da preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas, do patrimônio e dos serviços comunais.

PORQUE PEDIMOS A PROMULGAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR:

Desde a promulgação da Constituição de 1988, as Guardas Municipais vêm se multiplicando em larga escala por todo o país, especialmente no Estado de São Paulo, o mais rico da nação, que hoje já conta com mais de 300 corporações (mais da metade das existentes no Brasil).

Aliados a esse crescimento multiplicaram-se também, os problemas que a falta de regulamentação da atividade das Guardas Municipais por consequência trouxe a sociedade. Os cotidianos conflitos entre os órgãos públicos integrantes do aparelho policial do Estado e as Guardas Municipais, se não foram previstos pelos constituintes de 88, aos menos não tiveram deles a preocupação em evitá-los.

Sempre que o assunto Guarda Municipal é colocado em pauta, é possível notar com certa frequência, que a sociedade e seus representantes (classe política) desconhecem o tema, e por consequência a essência da proposta apresentada. Entendemos ter sido este o principal obstáculo para sua aprovação até o presente momento. A desmistificação do tema possibilitará a derrubada de alguns dogmas a respeito. Dentre eles:

- 1) As Guardas Municipais têm poder de polícia?
- 2) Por que não se propôs um projeto de lei ao Congresso Nacional visando à ampliação das atribuições das Guardas Municipais como já foi proposto no Senado Federal, por exemplo?
- 3) Este texto não é inconstitucional?
- 4) Por que não se iniciou este trabalho pela assembléia legislativa ou pelas próprias Câmaras Municipais?

O grupo de trabalho constituído para a elaboração da presente proposta teve a preocupação de abordar as questões referentes à regulamentação da ATUAL ATIVIDADE das Guardas Municipais e não da ampliação de suas atribuições.

Por outro vértice, diversos projetos sobre o tema já tramitam no Congresso Nacional visando regular ou alterar a matéria, porém, há muitos anos sem sucesso. Apesar da polêmica discussão e das dificuldades de aprovação de uma emenda constitucional, as Guardas Municipais crescem a cada dia e por serem instituições públicas prevista constitucionalmente no capítulo da SEGURANÇA PÚBLICA, vêm encontrando respaldo para continuarem suas atividades de policiamento a critério e interpretação da lei por parte de cada prefeito municipal.

Por todas as razões expostas, entendemos que o texto apresentado em nada se confronta com a Constituição Federal, e, considerando que ele apenas objetiva regular o que a própria Constituição já prevê em existência, mas, que por não regulamentar suas estruturas orgânicas nem definir o perfil profissional de seus componentes, considerando que o Guarda Municipal passa por formação específica diferenciada dos demais servidores municipais encontrará respaldo jurídico para tal propositura.

Por último buscou-se a gestão do Governo Federal justamente nos três Ministérios diretamente envolvidos na questão que são:

- a) Ministério da Justiça – acompanhamento e registro da criação das atribuições e competências das Guardas Civis;
- b) Ministério do Trabalho – Carreira, direitos e benefícios de seus membros;
- c) Ministério da educação – Instituição da profissão e órgãos reguladores para criação dos cursos e escolas oficiais de formação.

Entendemos que todas estas missões estariam fora da alçada do Estado membro e das Câmaras Municipais.

DO CONSELHO FEDERAL E SEUS ÓRGÃOS REPRESENTADOS NO CONSELHO:

Três membros do Ministério da Justiça:

O Ministério da Justiça após a criação da SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública, vem assumindo aos poucos a difícil responsabilidade de elaborar e executar as macro-políticas de segurança pública do país. A edição da Medida Provisória n.º 2.045 que instituiu o FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA deu a este órgão poderes para ditar métodos de gerenciamento das políticas de segurança pública nos estados e municípios condicionando sua aplicação à liberação de recursos do fundo. Todavia é oportuno lembrar que um país continental como o Brasil possui realidades bastante diferenciadas nos Estados, e, que dirá nos municípios!

Entendemos que tais projetos não devem ser analisados somente no momento em que se solicita o recurso e sim durante todo sua gestão. A participação dos representantes do Ministério da Justiça neste órgão seria muito mais uma forma de interação direta de que de fiscalização.

Não apenas por isto, mas se faz necessário criar mecanismos que garantam a eficácia da aplicação dos recursos, outro fator que sem fiscalização federal tenderá a inviabilizar a iniciativa e impedir que as Guardas se tornem polícias particulares de seus prefeitos. Todavia, justifica-se a fiscalização externa na proporção que se aumentam às prerrogativas e poderes, deva-se aumentar também as responsabilidades.

Um membro do Ministério do Exército:

O Ministério do Exército é a autoridade responsável pela autorização da compra de todo tipo de armamento de fogo comercializado no território nacional, além da fiscalização juntamente com a Polícia Federal da montagem de stands de tiro e escolas preparatórias de profissionais de segurança além da comercialização de material para produção de munição e explosivos em geral.

A proposta da participação do exército brasileiro seria importante até visando uma importante integração entre as forças de segurança do país.

Um membro da Polícia Federal:

Seguindo o mesmo princípio da integração, sabemos que a ação da Polícia Federal se faz ou deveria se fazer fundamentalmente presente nos portos e aeroportos brasileiros e nas áreas de fronteiras, fato que pela insuficiência de efetivo não vem ocorrendo com a devida eficácia.

A integração da Polícia Federal e da Guarda Municipal poderá ser uma importante aliada no combate as organizações criminosas atenuando o grave problema de efetivo de policiais federais. A descoberta dos cativeiros de dois, dos quatro mais importantes recentes sequestros do país mostra o quanto pode ser útil à investigação de grandes criminosos a participação dos agentes de policia das comunidades. No entanto as Guardas não devem estar subordinadas a PF e por esta razão a PF deve fazer parte deste Conselho, órgão máximo de resolução das macro-políticas de emprego na atividade destas corporações.

Três membros da UNGCM:

Proibir que policiais se organizem em associações classistas ou sindicatos é o mesmo que querer proibir o sonho de qualquer pessoa de ter uma vida melhor. Mais que isto, seria um afronto a cláusulas pétreas e a própria Constituição Federal.

Para garantir a soberania da categoria e a legitimidade das decisões deste órgão supremo a UNGCM única associação com representatividade a nível nacional indicaria seus membros de carreira como representantes dos Guardas Municipais no Conselho Federal através dos Congressos Nacionais realizados anualmente pela entidade.

Estas vagas garantiriam não só a participação dos próprios Guardas Municipais nas decisões que envolvem o futuro da própria categoria, mas um passo histórico na relação de empregados e empregadores em prol de objetivos comuns, a **Segurança Pública**.

Três membros do Conselho Nacional de Comandantes:

O Conselho Nacional das Guardas Civis indicaria seus representantes através de seus congressos que também são realizados anualmente. Este órgão que é mais um fórum permanente do que uma entidade civil, já que não possui sede nem recursos próprios para

subsistir, é composto basicamente por comandantes de Guardas Municipais ou Secretários Municipais de Segurança que em sua maioria não são membros da carreira.

A indicação dos membros do Conselho Nacional das Guardas garantirá a representação dos prefeitos municipais fechando assim todos os órgãos e níveis de participação do processo.

Total de 11 membros.

POR QUE NÃO FORAM INDICADOS MEMBROS DA POLÍCIA CIVIL E MILITAR?

O texto do projeto fala da criação do Conselho Federal das Guardas Municipais, porém com previsão para a criação dos Conselhos Regionais no âmbito das Secretarias de Segurança Pública. Nesta ocasião caberá aos Secretários indicarem seus representantes que poderão ser da PM, da Polícia Civil, da Ouvidoria de Polícia etc. A idéia é que a Constituição orgânica destes Conselhos seja desenvolvida pelo próprio Conselho Federal após sua criação.

ARCABOUÇO JURÍDICO

Pesquisando a existência de algum tipo de legislação federal que desse normas e padrões a atividade das Guardas Municipais, descobrimos simplesmente que ela não existe. A legislação hoje existente permite através da composição das doutrinas jurídicas, códigos e normas gerais dos demais órgãos de segurança, sua extensão por mera interpretação as ações das Guardas Municipais em atividade.

Os procedimentos hoje adotados para a criação ou extinção de uma Guarda Municipal, não seguem orientação constitucional específica, cabendo destaque ao fato de que as regras impostas pelo Estado Membro para autorizar um Guarda Municipal a portar arma de fogo, são iguais a de um cidadão comum, e com um agravante, de que ao ter a autorização para o porte, o cidadão comum a tem nas 24 horas do dia, enquanto que o “servidor policial” da Guarda Municipal só o tem durante o horário de serviço, fato que ao nosso ver é no mínimo uma incoerência.

No campo funcional, as Guardas tem o mesmo tratamento dos servidores públicos civis. O tratamento diferenciado pela função policial acaba ficando a critério de cada prefeito e seus comandantes nomeados, que como sabemos na grande maioria das vezes são PMs e acabam tendo que servir a dois comandos distintos: Governador (comandante geral da PM) e prefeito.

A conclusão é que, guardada a autonomia municipal, urge a necessidade de se dar norma a alguns procedimentos que devam ser comuns a todas as Guardas Municipais no país. E por que? Ninguém se intitula médico estudando o que quiser da forma e durante o tempo em que quiser, também não estando os já formados, livres para em nome de suas profissões fazerem o que queiram com seus bisturis. Assim, podemos falar dos engenheiros, advogados, professores, jornalistas e tantas outras atividades profissionais que são regidas por leis e órgãos reguladores e credenciadores de seus profissionais.

Por derradeiro, proporcionar a profissionalização da atividade policial dos Guardas Municipais é o norte e o conceito em que fundamentamos a idéia da proposta desta Lei.

Se quisermos dar as Guardas Municipais as mínimas condições para colaborarem com as polícias estaduais no combate a criminalidade, devemos tomar iniciativas que extingam a existência de corporações que ainda atuem baseadas na clandestinidade ou para quem preferir, amadorismo, ilegalidade, no improviso, com o nome que quiserem dar, porém em muitas cidades pela obstinação de alguns homens que as dirigem, elas vêm mostrando justificada eficácia por estarem próximas e integradas as necessidades e cultura locais.

Em última análise podemos afirmar que a “democratização eficiente” do sistema de segurança pública e em especial do aparelho policial de um país, traduz a consolidação do Estado Democrático de Direito, e para tanto, é necessário que as forças vivas da sociedade através de seus órgãos representativos, desenvolvam políticas de segurança pública para suas cidades com o apoio de suas Guardas Municipais, ocasião em que, as peculiaridades econômicas, culturais, sociais e geográficas serão plenamente respeitadas e não mais ditadas por um comando central vindo da capital cuja vocação natural está ligada as macro-políticas de Segurança Pública.

Na 51.^a Legislatura esta regulamentação, fora apresentada pelo Deputado Nelo Rodolfo - SP.

Quando a Proposta de Emenda Constitucional do Senado, foi enviada a Câmara, empenhei-me em ser o Relator, por conhecer a estrutura da Guarda Civil de São Paulo, que esteve sob meu comando em 2000, quando assumi a Secretaria de Governo, a corporação tinha 3000 componentes, sendo que 1000 fora de atividade, imediatamente os 3000 passaram a atuar na segurança, pois a população vivia a sensação de insegurança, e em apenas seis meses deixamos a Guarda Civil de São Paulo com cinco mil componentes, e o comando fez operações impondo horário de fechamento de bares com alto índice de periculosidade nas madrugadas, lacrando desmanches de veículos, proibindo comercialização nos faróis de trânsito e várias outras atividades que cada cidade conhece melhor que o Estado e muito melhor que a União. Por essas e outras razões temos que aprovar este Projeto.

Sala das Sessões , em 24 de junho de 2003.

Arnaldo Faria de Sá
Deputado Federal - São Paulo