



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI N. 1.332, DE 2003

(Apensados os PL 2857/2004 [6665/2006, 4896/2009], 3854/2004, 5959/2005 [6810/2006], 7284/2006, 1017/2007, 3969/2008, 4821/2009, 7397/2010 [201/2011])

Dispõe sobre as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil. Regulamenta e disciplina a constituição, atuação e manutenção das Guardas Civas Municipais como órgãos de segurança pública em todo o Território Nacional e dá outras providências.

Autor: Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ

Relator: Deputado FERNANDO FRANCISCHINI

I – RELATÓRIO

Versa o presente projeto de lei sobre o disciplinamento do § 8º do art. 144 da Constituição, acerca das guardas municipais do país. A proposição busca definir as competências das guardas municipais – designadas “guardas civis” no projeto – assim como outras disposições, dentre as quais sua subordinação ao prefeito municipal; seu caráter de entidade policial e civil, uniformizada e armada; sua atribuição de responsável pela segurança pública no Município; a necessidade de regimento próprio; sua



CÂMARA DOS DEPUTADOS

atuação repressiva imediata no caso de flagrante delito; sua integração com outros órgãos policiais; a destinação de linha telefônica gratuita e faixa de radiofrequência para seu uso exclusivo; o controle externo; a prisão especial; a instituição do Conselho Federal das Guardas Civis; e a garantia de repasses do Fundo Nacional de Segurança Pública (FSNP).

Na Justificação o ilustre autor sustenta que a proposição é oriunda de proposta elaborada pelo III Congresso Nacional de Guardas Municipais, realizado em Curitiba, em 1992. A seguir discorre sobre o poder de polícia, que estaria distribuído pelos vários níveis da Administração pública, isto é, União, Estados e Municípios, questionando a omissão do texto constitucional a respeito em relação às guardas municipais. A seguir esclarece acerca da composição do Conselho Federal e o porquê da presença dos representantes dos órgãos mencionados. Por fim, pugna pela formação profissional e policial das guardas municipais, lembrando proposição anterior apresentada pelo Deputado Nelo Rodolfo e afirmando o interesse do autor pela matéria, por ter comandado a Guarda Civil de São Paulo, com cerca de cinco mil integrantes.

Apresentada nesta Casa em 25/6/2003, por despacho da Mesa de 11/7/2003 a proposição foi distribuída à então Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCOVN), à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e à então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), sujeita à apreciação conclusiva das comissões, em regime ordinário de tramitação.

Em 6/8/2003 foi designado relator o Deputado Sandro Mabel. Nesse período foram apresentadas duas Emendas, em 14/8/2003, de autoria dos Deputados Cabo Júlio e Alberto Fraga, ambas apresentando substitutivo integral da proposição.

A **Emenda da Comissão n. 1**, do Deputado Cabo Júlio, inovou nos seguintes aspectos: exigência de escolaridade de 1º grau (nível fundamental), para investidura do integrante da guarda municipal; possibilidade de a guarda ser dirigida por militar do Estado-membro, sendo o cargo de direção de interesse policial militar; limitação do efetivo a 0,05% (cinco centésimos por cento) da população do Município; diferenciação dos uniformes e emblemas daqueles utilizados pelas Forças Armadas e pela polícia militar do Estado; caracterização própria das viaturas; limitação dos níveis hierárquicos a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

seis; proibição de utilização da denominação idêntica às das Forças Armadas e das polícias militares estaduais; e restrição das atividades à proteção de bens e patrimônio do Município. Manteve o porte de arma, exclusivamente em serviço, bem como a prisão especial. Excluiu a alusão ao Conselho Federal.

Na Justificativa o autor lembrou que sua pretensão é a adequação do texto ao comando constitucional, reservando-se a execução do policiamento ostensivo, como competência indelegável, ao Estado.

A **Emenda da Comissão n. 2**, do Deputado Alberto Fraga, igualmente alterou o conteúdo do projeto original, detalhando um pouco mais as competências, mantendo o direito ao uso de armas e uniformes, à radiofrequência privativa e à prisão especial. Sujeita as atividades das guardas municipais a acompanhamento por corregedoria estadual e conselhos comunitários de segurança pública, bem como a controle do efetivo e do arsenal pelo órgão estadual responsável pela segurança pública. Condiciona a existência da guarda à criação por lei municipal e de ser seus integrantes servidores públicos da administração direta ou autárquica.

Na Justificação, o autor utilizou o mesmo argumento de preservação do policiamento ostensivo, constitucionalmente assegurado, no âmbito da competência das polícias militares e polícia rodoviária federal.

Em 22/1/2004 foi apensado o **PL 2857/2004**, do Deputado Nelson Marquezelli, que “altera a redação da Lei n. 10.826, de 2003, autorizando o porte de arma de fogo aos integrantes das guardas municipais”. O projeto propunha dar nova redação ao inciso III e revogar o inciso IV do art. 6º da Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento – ED), concedendo porte de arma aos guardas municipais sem limitação de população do Município.

Justificou a proposição alegando que a restrição então em vigor (porte de arma aos guardas dos Municípios com mais de 500.000 habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento e aos dos Municípios entre 250.000 e 500.000, quando em serviço) configuraria surrealismo jurídico, uma vez que os vigilantes privados não sofrem tal limitação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Este projeto tem apensados os PL 6665/2006 e 4896/2009. O **PL 6665/2006**, do Deputado Chico Sardelli, possui o mesmo conteúdo do PL 2857/2004, com justificção semelhante em relação aos vigilantes privados. O **PL 4896/2009**, do Deputado Milton Monti, no mesmo sentido, justifica a medida com fundamento na isonomia.

Em 20/4/2004 a proposição foi devolvida sem manifestação, sendo designado relator o Deputado Ronaldo Vasconcelos, que apresentou, em 9/6/2004, parecer pela aprovação do projeto principal, com substitutivo, e pela rejeição da EMC 1/2003 CSPCCOVN, da EMC 2/2003 CSPCCOVN e do PL 2857/2004, apensado.

Em 2/7/2004 foi apensado o **PL 3.854/2004**, do Deputado Carlos Sampaio, com o mesmo objetivo e justificção similar à do PL 2857/2004, alterando o inciso III e revogando o inciso IV do ED, e remetendo ao regulamento as condições de concessão do porte de arma às guardas municipais.

O relator apresentou mais dois pareceres, ambos igualmente pela aprovação do projeto principal, com substitutivo, e pela rejeição das emendas e dos projetos apensados. Nesses pareceres, o relator pontuou sobre as mudanças sociais havidas desde a promulgação da Constituição para justificar novo tratamento no âmbito da segurança pública a cargo do Município, embora o caráter híbrido das disposições que, não as relacionando como órgãos de segurança pública, deu assento constitucional às guardas municipais. Assim, no substitutivo ofertado procedeu a algumas alterações no texto original, em decorrência de modificação legislativa (Estatuto do Desarmamento), sistematização do conteúdo da proposição original e supressão de dispositivos inadequados sob o ponto de vista da técnica legislativa.

Em 10/3/2005 foi designado relator o Deputado Bosco Costa.

Em 10/10/2005 foi apensado o **PL 5959/2005**, do Deputado Chico Sardelli, que aglutina dispositivos do projeto original e apensados, especificando suas atribuições. Mantém prisão especial; porte de arma em tempo integral nos limites do Estado, salvo restrição médica ou



CÂMARA DOS DEPUTADOS

decisão judicial; subordinação ao prefeito; ações integradas com outros órgãos; poder de repressão criminal imediata; linha telefônica e faixa de radiofrequência exclusiva gratuita; repasses do FSNP e isenção tributária para aquisição de viaturas, armamento e equipamento; e existência do Conselho Federal respectivo.

Inova ao propor a existência de corregedorias próprias; planos de cargos e salários; direção por servidor de carreira; viaturas na cor azul e isentas de pedágio; obrigatoriedade do uso de coletes balísticos; controle externo por conselhos municipais de segurança; criação de academias de polícia municipal ou centros de formação, mesmo mediante convênio ou consórcio, com carga horária mínima de 600 horas para formação e 120 para aperfeiçoamento, facultada a atuação de entidade privada credenciada. O projeto é justificado pela necessidade de regulamentação da atividade, nos termos do comando constitucional.

Esse projeto tem apensado o **PL 6810/2006**, do Deputado Chico Sardelli, que dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecimento de colete à prova de balas aos guardas municipais de todos os Municípios do Brasil, em atividades externas de patrulhamento, ronda ou atendimento de ocorrências que possam colocar em risco a integridade física. O autor justifica a medida como equipamento de proteção necessário a quem protege a sociedade.

Em 6/4/2006, o relator apresentou seu parecer, pela aprovação do projeto principal, dos PL 5959/2005 e PL 6665/2006, nos termos do substitutivo ofertado e pela rejeição das emendas apresentadas e dos PL 2857/2004 e 3854/2004.

Em 7/7/2006 foi apensado o **PL 7284/2006**, do Deputado Milton Monti, que pretende alterar dispositivos pertinentes do Estatuto do Desarmamento, no sentido de conceder o porte de arma às guardas municipais, mesmo fora do serviço, independentemente do tamanho da população do Município, sob a justificativa de que a atual restrição não se vincula à realidade, vez que pode haver município com dez mil habitantes mais violentos que outro, com cem mil.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Apresentou novo parecer o relator em 22/12/2006, no mesmo sentido do anterior (rejeitando, ainda, os PL 6810/2006 e 7284/2006), constando dos autos do processo da presente proposição carimbado com os dizeres “MATÉRIA INSTRUTÓRIA – DOCUMENTO NÃO SUJEITO A VOTAÇÃO”. O projeto foi arquivado em 31/1/2007, por término de legislatura, tendo sido desarquivado em 15/3/2007. Em 21/3/2007 foi designado como relator o Deputado José Aníbal.

Em 17/5/2007 foi apensado o **PL 1017/2007**, do Deputado Celso Russomano, alterando o Estatuto do Desarmamento, para conceder porte de arma às guardas municipais dos Municípios com 25.000 a 500.000 habitantes, quando em serviço.

Em 26/3/2008 o projeto foi devolvido sem manifestação. Em consequência, em 8/4/2008 foi designado Relator o Deputado Neilton Mulim.

Em 19/9/2008 foi apensado o **PL 3969/2008**, do Deputado Renato Amary, pretendendo alterar o Estatuto do Desarmamento para conceder porte de arma aos guardas municipais, “qualquer que seja a quantidade de habitantes do Município”, sob a justificativa da isonomia de tratamento em relação às forças policiais da União e dos Estados.

Em 19/3/2009 foi apensado o **PL 4821/2009**, do Deputado João Herrmann, visando incluir o inciso XII ao art. 295 do Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal – CPP), para garantir prisão especial aos guardas municipais. Justificou a medida como reconhecimento à atividade meritória, a exemplo das demais categorias que gozam do mesmo benefício.

No dia 23/3/2009 foi publicada nova distribuição, incluindo as mesmas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), CFT e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), esta para manifestar-se, também, sobre o mérito, em regime prioritário de tramitação e apreciação conclusiva das Comissões.

Em 29/6/2010, atendendo requerimento do Deputado Laerte Bessa, o projeto foi recebido na CSPCCO, reconstituído.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em 26/11/2010 foi apensado o **PL 7937/2010**, do Deputado Celso Russomano, destinando o número telefônico 153 para chamadas gratuitas de emergência, exclusiva para as guardas municipais. Como justificção do projeto mencionou o fato de que a Anatel destinou vários números de três dígitos, para órgãos diversos, considerados telefones de emergência.

Este PL tem apensado o **PL 201/2011**, do Deputado Sandes Júnior, com o mesmo teor do PL 7937/2010.

Em 31/1/2011 o processo foi arquivado por término de legislatura, sendo desarquivado em 15/2/2011 e, em 17/3/2011, designado este relator.

No prazo para emendas foi oferecida a **Emenda da Comissão n. 3**, do Deputado William Dib, na forma de substitutivo ao projeto principal, o qual buscou agregar as disposições dos substitutivos anteriormente ofertados, especialmente no tocante às atribuições; à cooperação com os demais órgãos de segurança; viaturas com caracterização própria; poder repressivo imediato; radiofrequência privativa; direitos (prisão especial, identidade com validade em todo o território nacional, porte de arma, aposentadoria especial, seguro de vida e de acidente e colete à prova de balas); controle do efetivo e armamento pelo órgão estadual responsável pela segurança pública; bem como a previsão de os guardas serem servidores públicos da administração municipal direta ou autárquica.

Na justificativa, o autor lembrou o resultado da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, que reconheceu a importância das guardas municipais. Lembrou, ainda, que na composição do Conselho Nacional de Segurança Pública, há a participação do Conselho Nacional das Guardas Municipais, da Frente Nacional de Prefeitos e dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais. Acresceu a adequação terminológica, abandonando as expressões “guarda civil” e “polícia municipal”, bem como preservando as competências constitucionais dos demais órgãos.

É o relatório.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

II - VOTO DO RELATOR

A matéria em questão é pertinente, por subordinar-se à competência desta Comissão, nos termos do art. 32, inciso XVI, alíneas “c”, “d”, “g” e “h” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Congratulamo-nos com a nobre iniciativa dos autores, em especial ao autor inicial o nobre Deputado Arnaldo Faria de Sá que em seu histórico como parlamentar sempre se mostrou preocupado com a questão da segurança pública e mais ainda com as guardas municipais vez que a legislação pátria não trata do tema em nível federal, mesmo após mais de vinte anos da promulgação da Constituição federal.

Com efeito, como defenderam muitos autores dos projetos apensados e emendas ofertadas, o ideal talvez fosse haver a polícia municipal, desde que constitucionalmente prevista. Essa configuração propiciaria o cumprimento da natural vocação do Município pela resolução dos problemas locais, de que a segurança dos cidadãos é exemplo paradigmático. A exemplo de algumas cidades estadunidenses, há Municípios brasileiros com população e orçamento que supera os de muitos países, sendo, portanto, plenamente capazes de criar, gerir e controlar a atuação de uma força policial própria. Nessa hipótese, a polícia militar estadual, não obstante sua competência privativa, poderia ter seus efetivos – cuja maior parte é concentrada nas capitais e grandes Municípios – realocados para as cidades menores, sempre carentes de melhor policiamento.

Há notícia de que se chegou a aumentar o efetivo de policiais militares em Municípios que dispunham de guardas municipais, em prejuízo de outros Municípios mais necessitados da força policial estadual, apenas para controlar e confrontar as guardas e não para melhorar o policiamento. Essa visão distorcida deriva da omissão constitucional no sentido de incluir as guardas municipais como órgãos de segurança pública, num dos incisos do art. 144. Sua previsão num mero parágrafo do artigo gerou a insegurança jurídica a respeito de sua destinação constitucional.

Por um lado, afirma-se que não podem as guardas municipais realizar o policiamento preventivo, vez que polícia não é. Por outro,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

busca-se o reconhecimento como tal, mediante a alteração da Constituição por Emenda Constitucional, de que é exemplo a PEC 534/2002, dentre outras. Tal destrato tem como fundamento fático a realidade presente em que inúmeras guardas municipais já realizam uma espécie de “policiamento” preventivo.

Noutra óptica, não se pode desconsiderar que é lícito a qualquer guarda municipal exercer o poder de polícia repressiva imediata, vez que tal prerrogativa é conferida a qualquer cidadão, nos termos do art. 301 do CPP, abaixo transcrito:

“Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.”

Ora, se qualquer cidadão pode prender em flagrante, mais ainda é legítima tal atuação por um órgão público voltado para a proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Tais bens a serem protegidos acaso seriam mais valiosos que a vida de um cidadão, por exemplo? Naturalmente, reconhecemos, essa prerrogativa se dá em caráter subsidiário, como exceção e não como regra, pois a proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio é atribuição inerente à polícia preventiva.

Outro ponto polêmico, objeto de várias proposições, é a concessão de porte de arma em caráter permanente, aos guardas municipais, independentemente das restrições de cunho populacional atualmente em vigor, nos termos dos incisos IV e V do art. 6º do Estatuto do Desarmamento. Neste passo, cremos que tal assunto deva ser tratado no âmbito de discussão do aperfeiçoamento do ED, mediante detida reflexão do Congresso Nacional acerca da necessidade e conveniência de alargamento das prerrogativas ali inseridas. Noutra vertente, a previsão de atuação intermunicipal, adiante analisada, resolve esta questão e ainda a da dificuldade de os Municípios de pequeno porte criar e manter suas próprias guardas.

Entendemos, outrossim, que a lei de caráter geral emanada da União, a que chamamos de Estatuto Geral, não impede e até pressupõe a edição sucessiva de normas estaduais e municipais dispondo sobre o tema, que pode se dar de forma ainda mais restritiva. Exemplo disso é que as guardas municipais do Estado de Minas Gerais e a do Município do Rio



CÂMARA DOS DEPUTADOS

de Janeiro não podem utilizar arma de fogo. O site *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* informa, em matéria datada de 8/3/2009, que não usam arma de fogo as guardas municipais dos Estados de Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Rondônia, Piauí, Roraima, Santa Catarina e Tocantins.¹ Já no site do portal *Ig*, consta que apenas nos Estados do Amazonas, Amapá, Ceará, Goiás, Rondônia e Roraima as guardas não usam arma de fogo.² Nota-se, portanto, que há uma tendência para armar as guardas, mas tal prerrogativa deve respeitar as normas estaduais e dos próprios Municípios como faculdade e não como direito absoluto. É preferível, portanto, que as guardas municipais utilizem armamento menos letal como regra e arma de fogo nos casos justificadamente necessários.

Considerando o tempo decorrido desde a apresentação da proposição principal (PL 1332/2003), já há mais de oito anos, portanto, buscamos agregar as várias sugestões contidas nos projetos e emendas apresentados, num novo substitutivo que ora ofertamos, com o propósito de vê-lo aprovado e votado de uma vez.

Não obstante haver a justa aspiração de as guardas municipais adquirirem assento constitucional explícito como órgãos de segurança pública municipal, com poder de polícia inerente às suas atribuições, cremos que a edição de lei ordinária federal regulamentando o § 8º do art. 144 da Constituição se faz urgente. Isso porque as guardas existem há mais de vinte anos e não há norma federal que discipline seu funcionamento. Dessa inação do legislador resulta formas diversas de atuação, falta de parâmetros e até abusos eventuais, que se pretende, então, coibir.

Para uma melhor apreciação das possibilidades constitucionais e legais na formatação de um estatuto geral das guardas municipais, consultamos, também, o conteúdo de proposições antigas já arquivadas, dentre as quais os PL 2669/1989, 3054/1989, 5853/1990, 358/1991, 1416/1991, 2019/1991, 5193/2001, 6116/2002, 6421/2002, 6772/2002, 7144/2002, 579/2003, 1429/2003, 1441/2003, 1846/2003, 6657/2006, 1024/2007, 2070/2007, 3494/2008 e 6372/2009.

¹ Disponível em <<http://forumseguranca.org.br/www2/node/22517>>, acessado em 11/11/2011.

² Matéria datada de 3/5/2010, disponível em <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/uso-de-arma-por-guarda-municipal-deve-ser-revisto/n1237618923067.html>>, acessado em 11/11/2011.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nos louvamos, igualmente, da separata produzida em decorrência do *Seminário Guardas Municipais e Segurança Pública*, realizado nesta Casa, pela Comissão de Legislação Participativa (CLP), em 14 de maio de 2009.

Consultamos, ainda, o resultado da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), realizada em Brasília, de 27 a 30 de agosto de 2009, que contou com a participação de gestores e profissionais da área de segurança pública, integrantes da academia, juristas e público em geral. Como resultado das votações ocorridas em todas as fases da Conseg – conferências parciais, livres, estaduais, municipais, regionais, nas escolas, virtual e seminários temáticos – foram aprovados dez princípios e quarenta diretrizes para as políticas públicas pertinentes à área de segurança pública. O 5º princípio mais votado, bem como a 8ª e a 11ª diretrizes mais votadas, dizem respeito diretamente às guardas municipais, conforme transcrito a seguir:

Princípios

5. Pautar-se pelo reconhecimento jurídico-legal da importância do município como co-gestor da área, fortalecendo sua atuação na prevenção social do crime e das violências. (258 VOTOS)

Diretrizes

8. 2.18 B – Regulamentar as Guardas Municipais como polícias municipais: definir suas atribuições constitucionais; regulamentar a categoria; garantir direitos estatutários, dentre eles jornada de trabalho, plano de carreira, aposentadoria, assistência física e mental, regime prisional diferenciado, programas habitacionais, seguro de vida, critérios do exame psicotécnico a cada quatro anos, concurso público, com exigência mínima de nível médio completo. (697 VOTOS)

11. 1.8 A – Definir e regulamentar o papel e as atribuições constitucionais dos municípios no tocante à Segurança Pública. (514 VOTOS)

Outros documentos de interesse que consultamos são o *Relatório Descritivo Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais*, editado em 2003, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça, e o *Perfil dos Municípios Brasileiros*, de 2006, editado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no capítulo sobre a Guarda Municipal.

Como texto base, além do conteúdo do projeto principal, utilizamos a “minuta de projeto de lei federal, que regulamenta a PEC 534/02”,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

do então Secretário Municipal de Segurança Urbana do Município de São Paulo, Benedito Domingos Mariano.³

Entendemos que as guardas municipais têm vocação, além do que fazem com amparo no texto magno, para o policiamento de proximidade, para o acompanhamento da execução das penas alternativas, para identificação e encaminhamento de pessoas em situação de risco, para monitoramento de áreas de risco quanto à degradação dos espaços públicos, infrações de trânsito, posturais e ambientais, além de outras atividades não abrangidas pela fiscalização ordinária. Dentre essas atividades extraordinárias estariam os atendimentos sociais, hoje prestados pelas polícias, que, somente em São Paulo, representam mais de 25% dos recursos humanos e materiais empregados, na polícia militar, em detrimento do combate à criminalidade.

Entretanto, algumas dessas competências necessitam de previsão constitucional, sob pena de haver concorrência com a força policial preventiva constitucionalmente definida, a polícia militar.

Acreditamos que a elaboração de um Estatuto Geral das Guardas Municipais, de forma a não suscitar ainda maiores conflitos com os demais órgãos de segurança pública, propiciará sua inserção nas ações, planos, políticas e programas de segurança pública, em todos os níveis de poder. Assim, num segundo momento, alterações pontuais poderiam ser procedidas no Plano Nacional de Segurança Pública, no Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP, criado pela Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001) e no Sistema Único de Segurança Pública (Susp), objeto do PL 1937/2007, do Poder Executivo, em tramitação nesta Casa.

Dessa forma, faremos doravante ligeira análise das proposições apresentadas, em cortejo com o substitutivo apresentado ao final, procuramos dividir o texto em capítulos, para melhor sistematização dos temas ali tratados.

Do projeto principal (**PL 1332/2003**) mantivemos, com ligeiras alterações, as competências específicas, a natureza civil e o caráter

³ MARIANO, Benedito Domingos. *Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. – (Coleção Brasil Urgente), pp. 178-182.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

preventivo da atuação, a subordinação ao chefe do Poder Executivo – e não ao prefeito, conforme recomendação do Deputado Bosco Costa, em seu parecer não votado. Mantivemos o caráter ostensivo (uniformizada), podendo ser armada, não sendo essa última característica obrigatória; a necessidade de regimento próprio; a atuação repressiva imediata no caso de flagrante delito; a integração com outros órgãos policiais; a destinação de linha telefônica gratuita e faixa de radiofrequência para uso exclusivo; o controle externo; e a prisão especial.

Substituímos a expressão “guardas civis” por “guardas municipais”, seguindo o exemplo dos demais relatores que se pronunciaram sobre a matéria. Excluímos as referências a “polícia municipal” e “segurança pública”, deixando para momento posterior a eventual alteração constitucional as incursões nesse sentido. Descartamos a instituição do Conselho Federal das Guardas Civis; e a garantia de repasses do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). O primeiro caso será analisado adiante. Quanto aos repasses já são garantidos pelo próprio FNSP, nas condições estabelecidas na Lei n. 10.201/2001.

Das inovações trazidas pela **Emenda da Comissão n. 1**, do Deputado Cabo Júlio, alteramos a exigência de escolaridade mínima de nível fundamental para nível médio completo. Foi mantida a proibição de utilização da denominação dos cargos de forma idêntica aos postos e graduações, bem como diferenciação dos uniformes e emblemas daqueles utilizados pelas forças militares; e caracterização própria das viaturas. Descartamos a possibilidade de a guarda ser dirigida por militar do Estado-membro e acrescentamos que deve ser dirigida por servidor de carreira, em circunstância de não ser o cargo de direção de interesse policial militar.

Da **Emenda da Comissão n. 2**, do Deputado Alberto Fraga, aproveitamos o detalhamento das competências específicas, de forma mais abrangente. Aprofundamos a previsão de controle interno e externo, por corregedoria – não estadual, mas municipal – ouvidoria e conselhos municipais de segurança, os últimos em auxílio à Câmara Municipal, órgão de controle externo do Município. Mantivemos o condicionamento da existência da guarda à criação por lei municipal e de ser seus integrantes servidores públicos concursados da administração direta ou autárquica. Excluímos o controle das



CÂMARA DOS DEPUTADOS

guardas pelo órgão estadual de segurança pública, em especial o controle de efetivos e armamento, visto que nessa espécie de restrição cremos haver indevida ingerência do Estado-membro na autonomia municipal.

Os **PL 2857/2004**, do Deputado Nelson Marquezelli, **PL 6665/2006**, do Deputado Chico Sardelli, **PL 4896/2009**, do Deputado Milton Monti, **PL 3854/2004**, do Deputado Carlos Sampaio, **PL 7284/2006**, do Deputado Milton Monti, **PL 1017/2007**, do Deputado Celso Russomano, e **PL 3969/2008**, do Deputado Renato Amary, tratam da concessão de porte de arma, sem restrições, o que reputamos temerário constar no Estatuto Geral, pelo que preferimos remeter a matéria para eventual alteração no âmbito do Estatuto do Desarmamento, conforme analisado linhas volvidas.

Quanto ao **PL 5959/2005**, do Deputado Chico Sardelli, que aglutina dispositivos do projeto original e apensados, excluimos a isenção tributária para aquisição de viaturas, armamento e equipamento, bem como a isenção do pagamento de pedágio. A uma, porque o § 6º do art. 150 da Constituição Federal exige lei específica para a concessão de isenção tributária, cabendo ao ente federado concedente editar referida lei. A duas, porque essa restrição constitucional é complementada pela do art. 151, inciso III, que veda à União a instituição de isenções de tributos da competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Da mesma forma a isenção de pedágio em rodovias, nesses casos, cobrados por concessionárias do serviço de conservação, é medida de tão pequena expressão, a nosso sentir, que não convém seja inserida numa lei que se pretende ser um estatuto geral das guardas municipais. Além disso, no âmbito federal caberia ao Poder Executivo, igualmente, manifestar tal intenção que, em última análise, configura, indiretamente, renúncia de receita.

Como foi ressaltado pelo Deputado Luiz Carlos Hauly, ao proferir parecer ao PL 1441/2003, do Deputado Pompeo de Mattos, que pretendia isentar do pagamento de ICMS a aquisição de veículos automotores, feita pelos poderes públicos municipais, destinada a equipar as guardas municipais, “tal tipo de proposta deve ser apresentada e decidida nas Assembleias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal, ou, na maioria dos casos, através de deliberação coletiva do Confaz – Conselho de Política Fazendária”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Pensamos que noutro momento, após eventual edição da lei que se pretende, o Poder Executivo federal poderia alterá-la, concedendo isenção de tributos federais. O mesmo raciocínio se aplica, portanto, às disposições sobre porte de arma, para o qual existe uma lei específica, por intermédio de alteração da qual se poderá eventualmente estender os benefícios atuais.

Excluimos, igualmente, a obrigatoriedade do uso de coletes balísticos, pois essa medida trata-se de questão de gestão, conforme a necessidade e as condições do próprio Município. Esse dispositivo é o tema do **PL 6810/2006**, também do Deputado Chico Sardelli, apensado. Mantivemos a exigência de corregedorias próprias; planos de cargos e salários; a direção por servidor de carreira; viaturas na cor azul; o controle externo por conselhos municipais de segurança, para o qual o admitimos na modalidade de órgão auxiliar; e criação de centros de formação, mesmo mediante convênio ou consórcio. No caso da carga horária mínima, propusemos 480 horas para formação, em vez de 600, mantendo às 120 horas para aperfeiçoamento (em caráter anual). Entendemos suficiente às 480 horas, o que pressupõe uma formação durante três meses, em oito horas diárias durante cinco dias por semana. Excluimos nesse tocante a atuação de entidade privada, para que seja preservado o interesse público.

A prisão especial foi admitida, a qual é objeto do **PL 4821/2009**, do Deputado João Herrmann, no qual acatamos.

Os **PL 7937/2010**, do Deputado Celso Russomano, e **PL 201/2011**, do Deputado Sandes Júnior, destinam o número telefônico 153 para chamadas gratuitas de emergência, exclusiva para as guardas municipais. Tais proposições também foram acatadas.

Por fim, a **Emenda da Comissão n. 3**, do Deputado William Dib foi acatada naquilo que coincide com as demais analisadas. Não agregamos aposentadoria especial, seguro de vida e de acidente, dentre as inovações propostas, por entender que tais garantias ficam ao alvedrio de cada Administração municipal estabelecer. Deixamos de acatar outros dispositivos, já analisados, como o controle do efetivo e armamento pelo órgão estadual responsável pela segurança pública. Agregamos a participação do Conselho Nacional das Guardas Municipais na composição do Conasp, a que



CÂMARA DOS DEPUTADOS

acrescentamos o Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública, em lugar da Frente Nacional de Prefeitos e dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais.

Analisaremos, doravante, a estrutura do substitutivo proposto.

Inicialmente, pois, procura-se adequar o texto à determinação da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre regras de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, bem como do Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002, que a regulamentou.

Exemplo disso é que o primeiro artigo não segue a forma estipulada pelo art. 7º da LC n. 95/1998, ou seja, limitar-se a definir o objeto e âmbito de aplicação da norma. Outros detalhes menos importantes, mas avessos à técnica legislativa, são o uso de hifens após a designação dos artigos, bem como a utilização de itens em vez de alíneas, no desdobramento do inciso III do art. 19.

No capítulo I, tratando de disposições preliminares, inserimos, pois, o art. 1º, acerca da finalidade e âmbito de aplicação da lei, no sentido de regulamentar o § 8º do art. 144 da Constituição. O originário art. 1º, portanto, transformamos no art. 2º do substitutivo, excluindo a referência a serem os guardas municipais “servidores policiais” e “agentes da autoridade policial”, mantendo a natureza de corporação armada como faculdade. Ressaltamos o caráter da função protetiva, preventiva e comunitária, ressalvadas as competências dos demais entes federados.

No capítulo II (competências) é que desdobramos as competências geral (art. 3º) e específica, consignando no art. 4º os incisos do original art. 1º, além de outros, embora respeitada as competências dos órgãos federais e estaduais. Tivemos o cuidado de excluir as alusões de serem as guardas municipais órgãos “policiais” ou de “segurança pública”. Nos § 1º a 3º procuramos aglutinar as disposições do parágrafo único do art. 1º e dos arts. 2º e 3º do PL 1332/2003.

Criamos um capítulo próprio (III) para alinhar os princípios a que as guardas municipais devem estar vinculadas (art. 5º).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Determinamos que tais princípios devam constar das normas suplementares, como forma de reforçá-los como fios condutores da atuação das guardas municipais.

No capítulo seguinte (IV), tratamos da criação das guardas. Nesse tocante deixamos expresso que qualquer Município pode criar sua guarda (art. 6º). Incorporamos a ideia do Deputado Bosco Costa, ao limitar o efetivo da guarda a em patamar superior aos 0,5% (meio por cento) por ele sugerido (art. 7º). Essa relação (0,5%) é equivalente à do Município de São Paulo, o mais populoso do país, com cerca de dez milhões de habitantes e cinco mil guardas. Voltando ao exemplo de São Paulo, quanto aos atendimentos sociais, muitos deles poderiam ser absorvidos por uma guarda municipal mais numerosa.

Da alteração sugerida, resulta que a proporção de guardas por habitante pode ser de até meio por cento (0,5%). Isto é, considerado o máximo admitido, num Município de mil habitantes, poderia haver até 5 guardas; num de dez mil, até cinquenta guardas; num de cem mil, até 500 guardas; num de um milhão, até cinco mil guardas; num de dez milhões, até cinquenta mil guardas. Mesmo parecendo tais números gigantescos, cremos que a proporção é adequada para os Municípios em geral, levando sempre em conta que já existem e coexistem as outras forças policiais civil e militar, cabendo aos mais densos limitá-los às suas necessidades. A título de exemplo, o Distrito Federal, com 2.470.000 habitantes, tem um efetivo de cerca de 15.000 policiais militares, correspondente a 0,6% da população.

A Organização das Nações Unidas (ONU) recomenda que a proporção ideal, aplicada a órgãos policiais, seja de um policial para cada 250 habitantes, isto é 0,25% de policiais. Cabe, portanto, à própria norma suplementar dos Estados e à do Município, se for o caso, definir tal parâmetro regional ou local. Acreditamos que ao se estabelecer um índice de 0,5% para que municípios de menor porte não se prejudiquem em detrimento dos mais populosos no estatuto geral, tal índice previne-se eventuais abusos, sem consistir em restrição limitadora da autonomia municipal, considerada a generosa relação máxima proposta.

Nesse mesmo capítulo, propusemos a criação de guarda municipal metropolitana e de fronteiras, para atuar em região metropolitana



CÂMARA DOS DEPUTADOS

legalmente constituída e nas fronteiras, concedendo tal prerrogativa também ao Distrito Federal, o qual, consistindo apenas no “Município” de Brasília, não tem governo no nível municipal. Sugerimos, também, a criação de guarda intermunicipal, visando a permitir que Municípios sem condições de criar suas próprias guardas, usem tais serviços de outro, mais populoso, mediante convênio (arts. 8º e 9º).

Em seguida estabelecemos os requisitos para criação de guarda municipal, os quais reputamos necessários para a atuação cidadã de uma guarda comprometida com os interesses dos munícipes (art. 10).

O Capítulo V (exigências para investidura) busca limitar ao mínimo necessário tais exigências, no sentido de ampliar as oportunidades a todos os cidadãos (art. 11). Evita, por exemplo, disposições que indiretamente reservavam os cargos dos guardas a profissionais do sexo masculino. Outro cuidado foi dispor a escolaridade de nível médio completo como exigência mínima. É, necessário, pois, um mínimo de escolaridade, não sendo razoável, contudo, estabelecê-la no nível superior, por exemplo. Em Municípios do interior do país muitos candidatos com apenas o ensino médio, mas comprometidos com ideais da comunidade, podem desempenhar com proficiência as funções de guarda.

A capacitação, englobando formação, treinamento e aperfeiçoamento, é objeto do Capítulo VI (art. 12). Aproveita sugestão do PL 6810/2006, ao estipular as cargas horárias mínimas de formação e aperfeiçoamento. Faculta a criação de órgãos de formação por consórcio entre os Municípios interessados e mesmo a criação de órgãos centrais estaduais, a depender de convênio entre o poder estadual e os dos Municípios interessados (art. 13). Por fim, rejeita a formação de natureza militar a que muitas guardas municipais estão sendo submetidas, pois não condizem com seu caráter civil.

No Capítulo VII tratamos do controle das guardas municipais (arts. 14 e 15). O controle interno será exercido pelas corregedorias, naquelas com efetivo superior a cinquenta e em todas que utilizem arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro. Outro órgão de controle interno de conteúdo mais finalístico serão as ouvidorias, independentes em relação à direção da respectiva guarda, naquelas com efetivo superior a duzentos e cinquenta. O controle externo é



CÂMARA DOS DEPUTADOS

exercido pelo Poder Legislativo municipal, nos termos do art. 31 da Constituição federal, podendo ser auxiliado pelo conselho municipal de segurança. Faculta-se a criação de corregedorias e ouvidorias a todas as guardas municipais, dispensando-se, porém, a criação no Município que disponha de órgão próprio centralizado. Quanto ao regime disciplinar, deve ser previsto em regulamento próprio ou vincular-se a regulamento de caráter estadual – que, nessa hipótese não pode ser de natureza militar.

O capítulo VIII trata das prerrogativas das guardas municipais, entre elas ser dirigida por integrante da carreira, antiga aspiração da categoria (art. 16). Admitimos, porém, que nos primeiros dois anos de funcionamento a guarda municipal possa ser dirigida por profissional estranho a seus quadros, com experiência na atividade de segurança ou defesa social. Essa ressalva é necessária, na medida em que não seria recomendável um guarda recém admitido gerir a corporação, sem qualquer experiência prévia no segmento profissional.

É garantida a instituição de carteira de identidade funcional, de porte obrigatório, válida como prova de identidade civil, para todos os fins, em todo o território nacional, da qual conste eventual direito a porte de arma (art. 17). Como dispositivo propositivo, permite-se que esse documento seja instituído por modelo unificado pela norma do Estado ou da União.

O capítulo dispõe, ainda, sobre o porte de arma, remetendo os limites de sua concessão ao disposto no Estatuto do Desarmamento, bem como excepcionando sua validade fora do território do Município em situações especificadas, além das hipóteses de sua suspensão (art. 18).

Mantivemos o direito ao uso da linha telefônica de número 153 e faixa exclusiva de frequência de rádio aos Municípios que possuam guarda municipal, mediante disponibilização pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), conforme preconizado nos vários projetos pertinentes (art. 19). Mantivemos, igualmente, o direito a prisão especial antes da condenação definitiva (art. 20).

Após as prerrogativas, tratamos das vedações, no Capítulo IX. Assim, proíbe-se o exercício de atividades tipicamente policiais,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

ressalvada a hipótese de atuação repressiva imediata (art. 21). No mesmo dispositivo veda-se a participação das guardas nas atividades político partidárias, dispositivo sem o qual poderia transformar servidores públicos em cabos eleitorais de prefeitos à busca de reeleição.

Outra vedação consiste na impossibilidade de utilização da guarda municipal na proteção pessoal do prefeito ou de outros munícipes, salvo decisão judicial (art. 22, inciso I). Esse dispositivo impede a utilização da guarda municipal como guarda pretoriana do prefeito. Tivemos o cuidado de inibir a atuação da guarda, igualmente, para impedimento de cumprimento de decisão judicial contra a Prefeitura ou de decreto de intervenção no Município (inciso II). Tais medidas objetivam evitar que a guarda municipal seja utilizada como força policial do Município, atuando contra o interesse público.

Outra disposição, mantida de projetos anteriores, se faz no sentido de a guarda municipal não poder utilizar denominação idêntica às das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações (art. 23). Tal medida, além de evitar confusão com as forças policiais, contribui para a criação de uma identidade própria das guardas municipais.

O Capítulo X garante a representatividade de entidades que têm assento, atualmente, no Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), quais sejam, o Conselho Nacional das Guardas Municipais e o Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública, no interesse das guardas e dos Municípios, respectivamente (art. 25). A escolha de tais entidades deve-se apenas ao fato de já comporem o Conasp. A elas se atribui, sem prejuízo de suas disposições estatutárias, velar pelo cumprimento desta lei e das normas suplementares, representando a quem de direito no que couber, especialmente junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), ao Conasp e ao conselho gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Em termos de órgão regulador da atividade, optamos apenas por legitimar tal representatividade das entidades mencionadas, abandonando a proposta dos arts. 17 a 18, do projeto original, também existente no PL 7144/2002, do Deputado Nelo Rodolfo, que o inspirou, e também da minuta do governo municipal de São Paulo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Assim procedemos porque a criação de um Conselho Federal das Guardas Municipais é inconstitucional, por não se submeter ao princípio da iniciativa legislativa privativa, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e” da Constituição. Conselhos dessa natureza, portanto, devem ser objeto de lei de iniciativa do Poder Executivo.

Além disso, os conselhos regulamentadores de profissões geralmente se referem a profissionais liberais, como advogados, arquitetos, médicos, odontólogos, psicólogos etc. Não obstante algumas dessas categorias serem admitidas no serviço público, não existe, por exemplo, um conselho semelhante integrado por policiais ou militares. Essas categorias se fazem representar por sindicatos – exceto as militares – e associações, representando ora os integrantes individualmente, ora as instituições, nas pessoas de seus dirigentes. Exemplo dessas últimas são o Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil e o Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e de Corpos de Bombeiros Militares.

Ademais, um “conselho federal” pressupõe sua vinculação a um órgão de governo, o que não se dá com um “conselho nacional”, entidade com personalidade jurídica de direito privado, que pretende aglutinar os interesses de toda a categoria no âmbito de todo o país.

Guardas municipais, assim como outros órgãos de segurança pública a cujo status pretendem se igualar, são servidores públicos, subordinados aos respectivos Poderes Executivos (federal, estadual ou municipal). Não há, portanto, necessidade de um órgão centralizador, sequer homologador da existência das guardas municipais ou da condição de seus integrantes, quais profissionais liberais fossem. Sua condição própria de servidor público prova-lhes a legitimidade de atuação e garantia de direitos e prerrogativas.

Reitere-se que o Conasp, criado pelo Decreto n. 7.413, de 30 de dezembro de 2010 e vinculado ao Ministério da Justiça, é composto por representantes governamentais, de entidades representativas de trabalhadores da área de segurança pública e de entidades e organizações da sociedade civil cuja finalidade seja relacionada com as políticas de segurança pública. Atualmente conta com representação do Conselho Nacional de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública e do Conselho Nacional das Guardas Municipais.

A título de exemplo da improsperabilidade de dispositivo similar, lembramos que o PL 1211/2011, que dispõe sobre a profissão de detetive particular, teve a parte referente a um pretense conselho federal rejeitado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), sob a argumentação de que órgãos dessa natureza devem ser criados por iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do disposto na alínea “e” do inciso II do § 1º do art. 61, combinado com o art. 84 inciso VI, alínea “a” da Constituição.

Ao se alçar à condição de estatuto geral, o substitutivo pressupõe a existência das normas suplementares previstas nos §§ 1º a 4º do art. 24 da Constituição, as quais são objeto do Capítulo XI. Aí estabelecemos os parâmetros para edição de tais normas (arts. 25 a 27).

Por fim, o Capítulo XII trata das disposições diversas e transitórias, instituindo a data de 10 de outubro como o Dia Nacional das Guardas Municipais (art. 28); estipulando o uniforme padronizado na cor azul-marinho, tradicionalmente utilizado pelas guardas municipais, as quais deverão caracterizar seus meios de transporte nessa cor (art. 29); concedendo prazo de dois anos para que as guardas municipais existentes se adaptem à nova lei, assegurando-lhes, porém, a denominação histórica (art. 30); e determinando a aplicação da lei ao Distrito Federal, no que couber (art. 31).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em face do exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do PL 1332/2003 e dos PL 5959/2005, 4821/2009, 7937/2010, 201/2011, apensados e das Emendas da Comissão n. 1, 2 e 3, na forma do **SUBSTITUTIVO** ora ofertado e pela **REJEIÇÃO** dos PL 2857/2004, 6665/2006, 4896/2009, 3854/2004, 7284/2006, 1017/2007, 3969/2008 e 6810/2006, apensados.

Sala da Comissão, em de de 2012

Deputado FERNANDO FRANCISCHINI
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N. 1.332 DE 2003 (Apensados os PL 5959/2005, 4821/2009, 7937/2010 e 201/2011)

Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

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

Art. 2. Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas, podendo ser armadas, e desde que atendidas as exigências previstas no Estatuto do Desarmamento Lei nº 10.826/03, a função de proteção municipal preventiva e comunitária, ressalvadas, quando presentes, as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

CAPÍTULO II

DAS COMPETÊNCIAS

Art. 3. É competência geral das guardas municipais a proteção dos bens, serviços logradouros públicos municipais e instalações do Município, bem como da população.

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 4. São competências específicas das guardas municipais, dentre outras eventualmente cometidas pelas normas suplementares, respeitada as competências dos órgãos federais e estaduais:

I – zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II – prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, mediante atuação repressiva imediata, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais, priorizando a segurança escolar;

III – atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utilize os bens, serviços e instalações municipais;

IV – agir junto à comunidade, no âmbito de suas atribuições, objetivando contribuir para a preservação da ordem pública;

V – promover a resolução de conflitos que seus integrantes presenciarem ou lhes forem encaminhados, atentando para o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos;

VI – exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos do Código de Trânsito Brasileiro;

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

VIII – executar as atividades de defesa civil municipal ou apoiar 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 órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

XIII – garantir, subsidiariamente, o poder de polícia de órgãos públicos municipais, para assegurar fiscalização ou cumprimento de ordem judicial ou administrativa de interesse do Município;

XIV – auxiliar na segurança de eventos e na proteção ou escolta de autoridades e dignitários.

§ 1º Para exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União e do Estado e Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos, nos termos da lei regulamentadora do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, visando a prevenir ou reprimir atividades que violem as normas de saúde, higiene, segurança, sossego, funcionalidade, estética, moralidade e quaisquer outros de interesse do Município.

§ 2º Nas hipóteses de atuação conjunta a guarda municipal manterá a chefia de suas frações.

CAPÍTULO III

DOS PRINCÍPIOS

Art. 5. São princípios mínimos de atuação das guardas municipais, que devem constar das normas suplementares:

I – proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

II – patrulhamento preventivo e proteção comunitária;

III – uso progressivo da força.

CAPÍTULO IV

DA CRIAÇÃO

Art. 6. Qualquer Município pode criar sua guarda municipal.

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

Art. 7. A guarda municipal não pode ter efetivo superior a meio por cento (0,5%) da população do Município, referida ao censo ou estimativa oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Parágrafo único. Se houver redução da população, fica garantida a preservação do efetivo existente, o qual deverá ser ajustado à



CÂMARA DOS DEPUTADOS

variação populacional, nos termos da norma suplementar estadual ou municipal, conforme haja redução do efetivo, por qualquer razão.

Art. 8. É admitida a instituição de guarda municipal metropolitana e de municípios fronteiriços, subordinadas ao regime desta lei e das normas suplementares, para atuar em região metropolitana legalmente constituída e de fronteira.

§ 1º A guarda municipal metropolitana pode ser instituída somente pelo Município mais populoso, e atuará em um ou mais dos demais Municípios que integrem a região metropolitana, mediante convênio.

§ 2º A guarda municipal de fronteira pode ser instituída através de consórcio de municípios que somados atendam o mínimo de cinquenta mil habitantes.

§ 3º Aplica-se à guarda metropolitana o disposto no art. 7º, tendo por base a população do Município sede e metade da população dos demais Municípios da região metropolitana.

§ 4º É facultado ao Distrito Federal criar guarda metropolitana, subordinada ao governador, para atuar exclusivamente em seu território.

Art. 9. Municípios limítrofes podem, mediante convênio, utilizar os serviços da guarda municipal do mais populoso dentre eles, aplicando-se o disposto no § 2º do art. 8º.

Art. 10. A criação de guarda municipal, guarda metropolitana e de fronteira dar-se-á por lei municipal dos municípios envolvidos e está condicionada aos seguintes requisitos:

I – regime jurídico estatutário para seus integrantes, como servidores públicos concursados da administração direta ou autárquica;

II – instituição de plano de cargos, salários e carreira única, ressalvados, quanto a esta, os integrantes dos órgãos mencionados no art. 14, inciso I;

III – criação de plano de segurança pública municipal e de conselho municipal de segurança;

IV – mandato para corregedores e ouvidores, naquelas que os possuírem, cuja destituição deve ser decidida pela Câmara Municipal por maioria absoluta, fundada em razão relevante e específica prevista na lei municipal;

V – atendimento aos critérios estabelecidos nesta lei e na lei estadual.

CAPÍTULO V



CÂMARA DOS DEPUTADOS

DAS EXIGÊNCIAS PARA INVESTIDURA

Art. 11. São requisitos básicos para investidura em cargo público na guarda municipal:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o gozo dos direitos políticos;
- III - a quitação com as obrigações militares e eleitorais;
- IV - o nível médio completo de escolaridade;
- V - a idade mínima de dezoito anos;
- VI - aptidão física, mental e psicológica;
- VII - idoneidade moral comprovada por investigação social e certidões expedidas junto ao poder judiciário estadual, federal e distrital.

Parágrafo único. Outros requisitos estabelecidos em lei estadual ou municipal.

CAPÍTULO VI

DA CAPACITAÇÃO

Art. 12. O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades, com duração mínima de:

- I – quatrocentas e oitenta horas, para o curso de formação;
- II – cento e vinte horas, para o curso de aperfeiçoamento anual;

§ 1º – Para fins do disposto no *caput* poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para a formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.

§ 2º - Para fins do disposto nos itens I e II serão destinados vinte horas aulas sobre a utilização específica de armas não letais que utilizem descargas elétricas.

Art. 13. É facultado ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 5º.

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

CAPÍTULO VII

DO CONTROLE

Art. 14. O funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante:

I – controle interno, exercido por:

a) corregedoria, naquelas com efetivo superior a cinquenta servidores da guarda e em todas as que utilizam arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro; e

b) ouvidoria, independente em relação à direção da respectiva guarda, naquelas com efetivo superior a duzentos e cinquenta servidores da guarda, para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, bem como defender seus direitos e prerrogativas, propor soluções, oferecer recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta; e

II – controle externo, exercido pelo Poder Legislativo municipal, nos termos do art. 31 da Constituição federal.

§ 1º O órgão de controle externo poderá ser auxiliado, em caráter consultivo, pelo conselho municipal de segurança, que analisará a alocação e aplicação dos recursos, opinando previamente sobre o dimensionamento do efetivo e dos equipamentos, seu tipo, qualidade e quantidade, bem como acerca dos objetivos e metas e, posteriormente, sobre a adequação e eventual necessidade de adaptação das medidas adotadas face aos resultados obtidos.

§ 2º É dispensada a criação de corregedoria e ouvidoria no Município que, sujeito ao disposto no inciso I do *caput*, disponha de órgão próprio centralizado.

Art. 15. Para efeito do disposto no inciso I, alínea “a” do *caput* do art. 14, a guarda municipal terá regulamento disciplinar próprio, conforme dispuser a lei municipal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 1º A guarda municipal pode reger-se por regulamento disciplinar de âmbito estadual, cujas disposições a norma municipal não pode contrariar.

§ 2º As guardas municipais não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar.

CAPÍTULO VIII

DAS PRERROGATIVAS

Art. 16. A guarda municipal será dirigida por integrante da carreira, com reconhecida capacidade e idoneidade moral.

Parágrafo único. Nos primeiros dois anos de funcionamento a guarda municipal poderá ser dirigida por profissional estranho a seus quadros, preferencialmente com experiência ou formação na área de segurança ou defesa social, atendidas as demais disposições do *caput*.

Art. 17. As guardas municipais podem instituir carteira de identidade funcional, de porte obrigatório, válida como prova de identidade civil, para todos os fins, em todo o território nacional, da qual conste eventual direito a porte de arma.

Parágrafo único. A carteira de identidade funcional pode ser instituída por modelo unificado por norma do Estado ou da União.

Art. 18. Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, nos termos do Estatuto do Desarmamento, dentro dos limites territoriais do Município da instituição a que pertença ou do consórcio municipal estabelecido em legislação regulamentado conforme descrito no art. 8º e parágrafos.

§ 1º Os guardas municipais podem, excepcionalmente, utilizar arma de fogo fora dos limites territoriais do Município a que pertença sua instituição, quando:

I – estiverem participando de ações integradas com órgãos policiais estaduais ou federais ou com guardas de outros Municípios, mediante autorização expressa do dirigente da instituição ou do secretário da pasta a que esteja subordinada; ou

II – integrarem guarda municipal metropolitana, de fronteiras ou intermunicipal, nos limites dos Municípios conveniados ou consorciados.

§ 2º Suspende-se o direito ao porte da arma de fogo em razão de restrição médica, decisão judicial ou do respectivo dirigente que justifique a adoção da medida.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 19. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) destinará linha telefônica de número 153 e faixa exclusiva de frequência de rádio aos Municípios que possuam guarda municipal.

Art. 20. É assegurado ao guarda municipal o recolhimento à cela isolado dos demais presos, quando sujeito a prisão antes de condenação definitiva.

CAPÍTULO IX

DAS VEDAÇÕES

Art. 21. É vedado às guardas municipais:

I – participar de atividades político-partidárias, exceto para fazer a segurança exclusiva do Prefeito ou de bens públicos.

II – exercer atividades de competência exclusiva da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, salvo em atuação preliminar ou subsidiária, para proteção individual ou coletiva, desde que ausente o órgão competente:

a) na repressão imediata, para evitar ou fazer cessar ação delituosa e para condução de infrator surpreendido em flagrante delito;

b) em situações de emergência, para evitar, combater ou minimizar acidente ou sinistro e seus efeitos;

c) em iminência de risco de origem natural ou antropogênica, para assegurar a incolumidade das pessoas vulneráveis.

Art. 22. É vedada a utilização da guarda municipal:

I – na proteção pessoal de munícipes, salvo decisão judicial;

II – para impedimento de cumprimento de decisão judicial contra a Prefeitura ou de decreto de intervenção no Município.

Art. 23. A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica às das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações.

CAPÍTULO X

DA REPRESENTATIVIDADE



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 24. Fica reconhecida a representatividade dos guardas municipais, no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e, no interesse dos Municípios, no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública.

Parágrafo único. Cabe às entidades representativas, sem prejuízo de suas disposições estatutárias, velar pelo cumprimento desta lei e das normas suplementares, representando a quem de direito no que couber, especialmente junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública, ao Conselho Nacional de Segurança Pública e ao conselho gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública.

CAPÍTULO XI

DAS NORMAS SUPLEMENTARES

Art. 25. As normas suplementares dos Estados não excluem as de seus Municípios, no que estas não conflitarem com a presente lei e com a do Estado.

Art. 26. As normas suplementares dos Estados podem estabelecer limites máximos inferiores, bem como requisitos mínimos, concessões ou restrições superiores aos desta lei, quando estas não forem manifestamente cogentes, o mesmo se aplicando às normas municipais em relação às estaduais.

Art. 27. As normas suplementares dos Estados podem dispor sobre:

- I – regras gerais de organização e estrutura mínima;
- II – limites para fixação de efetivos mínimo e máximo, fundamentados na área, população e condições sócio-goeconômicas dos Municípios;
- III – armamento e equipamento obrigatório, básico e autorizado;
- IV – deveres, direitos e proibições;
- V – cargos e funções e atribuições respectivas;
- VI – regime disciplinar, compreendendo infrações e sanções disciplinares, processo disciplinar e recursos;
- VII – requisitos para instituição de guardas municipais metropolitanas, de fronteiras e intermunicipais;
- VIII – critérios para formação, treinamento e aperfeiçoamento, inclusive capacitação física; e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

IX – situação das guardas municipais e seus integrantes que já exercem a atividade sem satisfazer os requisitos desta lei, bem como as respectivas regras de transição.

X – Repasses do Fundo Estadual de Segurança Pública, ou equivalente para colaborar no custeio da segurança pública municipal.

Parágrafo único. A lei municipal pode dispor de forma plena sobre as matérias contidas nos incisos do *caput* que não forem abrangidas pela lei estadual, no que couber.

CAPÍTULO XII

DISPOSIÇÕES DIVERSAS E TRANSITÓRIAS

Art. 28. Fica instituída a data de 10 de outubro como o Dia Nacional das Guardas Municipais.

Art. 29. As guardas municipais têm uniforme padronizado na cor azul-marinho, devendo seus meios de transporte e equipamentos ser caracterizados preponderantemente nessa cor, de forma a não ser confundidos com os das forças policiais e militares.

Art. 30. Aplica-se a presente lei a todas as guardas municipais existentes na data de sua publicação, a cujas disposições devem adaptar-se no prazo de dois anos

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

Art. 31. Aplica-se o disposto nesta lei ao Distrito Federal, no que couber.

Art. 32. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sala da Comissão, em de de 2012

Deputado FERNANDO FRANCISCHINI
Relator