



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CAMPUS DE SÃO BERNARDO
CURSO DE LICENCIATURA EM CIÊNCIAS HUMANAS/SOCIOLOGIA**

LUIS ANTÔNIO PORTO DE CASTRO JÚNIOR

**A GUARDA CIVIL NA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPALIZADA: uma pesquisa
sobre os aspectos legais das guardas municipais no Brasil e São Bernardo - MA**

SÃO BERNARDO

2020

LUIS ANTÔNIO PORTO DE CASTRO JÚNIOR

A GUARDA CIVIL NA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPALIZADA: uma pesquisa
sobre os aspectos legais das guardas municipais no Brasil e São Bernardo - MA

Monografia apresentada ao Curso de Licenciatura em Ciências Humanas/Sociologia, Campus São Bernardo, da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial à obtenção do grau de Licenciado em Ciências Humanas/Sociologia.

Orientador: Dr. Clodomir Cordeiro de Matos Junior

SÃO BERNARDO

2020

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo (a) autor (a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Castro Junior, Luís Antônio Porto de.

A GUARDA CIVIL NA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPALIZADA: :
Uma pesquisa sobre os aspectos legais das guardas
municipais no Brasil e São Bernardo-MA / Luís Antônio
Porto de Castro Junior. - 2021.
56 f.

Orientador(a): Dr. Clodomir Cordeiro de Matos Junior.
Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Humanas -
Sociologia, Universidade Federal do Maranhão, Campus de
São Bernardo/UFMA, ambiente virtual, 2021.

1. Brasil. 2. Guarda Municipal. 3. Leis. 4. São
Bernardo/MA. 5. Segurança Pública. I. Matos Junior, Dr.
Clodomir Cordeiro de. II. Título.

LUIS ANTÔNIO PORTO DE CASTRO JÚNIOR

A GUARDA CIVIL NA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPALIZADA: uma pesquisa
sobre os aspectos legais das guardas municipais no Brasil e São Bernardo - MA

Monografia apresentada ao Curso de Licenciatura em Ciências Humanas/Sociologia, Campus São Bernardo, da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial à obtenção do grau de Licenciado em Ciências Humanas/Sociologia.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Clodomir Cordeiro de Mato Júnior
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
(Presidente/Orientador)

Prof. Dr. Thiago Pereira Lima
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
1º examinador

Prof. Ms. João Pedro de Santiago Neto
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
2º examinador

A Deus, por ser meu refúgio e consolo nos momentos de aflição, por me guiar em toda minha existência. Sou imensamente grato a Ele por permanecer junto a mim nesta etapa tão importante em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, quero agradecer aos meus pais, Luís Antônio Porto de Castro e Maria de Lourdes Fenelon Porto de Castro, por serem meus heróis, meus companheiros de caminhada e exemplos de vida. Obrigado por todo amor e apoio que sempre me forneceram nessa trajetória. Isso tudo não seria possível sem o carinho e força de ambos, amo muito vocês.

A minha companheira Gloria Fernanda e meus filhos Luís Gabriel e Luís Miguel, que acompanharam essa trajetória acadêmica e que participaram na realização desse sonho.

A todos os amigos que permaneceram junto a mim nesta caminhada, sou grato pelo apoio e carinho, vocês tiveram grande importância nesse meu processo de formação.

Aos colegas de turma do curso de Licenciatura em Ciências Humanas/Sociologia, pelas reflexões, críticas, amizades e sorrisos.

Agradeço a todos os professores do curso, que contribuíram para o meu processo de formação. Obrigado por me apresentarem as maravilhas do mundo acadêmico e ajudarem a construir meu caráter profissional. Muito obrigado!

Aos professores participantes da banca examinadora Thiago Lima e João Pedro pela leitura, valiosas colaborações e sugestões para a melhora do meu trabalho.

Agradeço ao orientador, o professor Dr. Clodomir Cordeiro por suas contribuições valiosas para a construção desse estudo.

Por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a minha formação. Muito obrigado!

“A segurança pública dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Art. 144, C.F. (1988)

RESUMO

O presente estudo consiste em uma pesquisa de revisão bibliográfica integrativa de caráter exploratório acerca da legislação que circunscreve as funções e atividades das Guardas Municipais no Brasil e São Bernardo, Maranhão. Explorando autores que se debruçam sobre as diferentes possibilidades de constituição da instituição e documentos legais que orientam sua criação e delimitam suas competências, pretendemos identificar alguns dos elementos que atuam no processo de constituição das Guardas municipais civis, seus múltiplos exercícios nas cidades brasileiras e sua contribuição para a segurança pública dos municípios. A pesquisa de dados foi realizada na base eletrônica do Scielo (Scientific Electronic Library Online- Biblioteca Eletrônica Científica Online) e sua etapa documental nos arquivos da prefeitura municipal de São Bernardo, Maranhão. Com isso, considera-se que as atividades e participações das guardas municipais nas cidades brasileiras, mesmo diante de intensos e controversos debates, por um lado, é atravessada por dispositivos legais que circunscrevem nacionalmente e localmente o exercício do seu trabalho, tanto na manutenção da ordem do município como na preservação do patrimônio público, e, por outro, caracterizada por múltiplas atividades que revelam a complexidade dessa corporação e suas funções contextuais, muitas vezes ofuscadas pela tarefa de colaborar com o trabalho das polícias civis e militares de nossas cidades.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Segurança Pública. Leis. Brasil. São Bernardo/MA.

ABSTRACT

The present study consists of an integrative bibliographic review research of an exploratory nature about the legislation that circumscribes the functions and activities of the Municipal Guards in Brazil and São Bernardo, Maranhão. Exploring authors who focus on the different possibilities of constitution of the institution and legal documents that guide its creation and define their competences, we intend to identify some of the elements that act in the process of constitution of the municipal civil guards, their multiple exercises in Brazilian cities and their contribution for the public security of municipalities. The data search was carried out in the electronic database of Scielo (Scientific Electronic Library Online) and its documentary stage in the archives of the municipal government of São Bernardo, Maranhão. With this, it is considered that the activities and participation of municipal guards in Brazilian cities, even in the face of intense and controversial debates, on the one hand, is crossed by legal provisions that circumscribe nationally and locally the exercise of their work, both in maintaining the order of the municipality as well as the preservation of public heritage, and, on the other hand, characterized by multiple activities that reveal the complexity of this corporation and its contextual functions, often overshadowed by the task of collaborating with the work of the civil and military police in our cities.

Keywords: Municipal Guard. Public security. Laws. Brazil. São Bernardo / MA.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LSN	Lei de Segurança Nacional
MCN	Matriz Curricular Nacional
SIBI	Sistema Integrado de Bibliotecas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL SOB SUA PERSPECTIVA LEGAL.....	15
2.1	As guardas municipais e a segurança pública dos municípios brasileiros. . . .	18
3	O MUNICÍPIO E AS GUARDAS MUNICIPAIS NO CENÁRIO BRASILEIRO..	23
3.1	O perfil das guardas municipais brasileiras e sua “crise de identidade”... . . .	28
4	ANÁLISE DO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	32
4.1	A guarda municipal de São Bernardo/MA sob a ótica de lei.	34
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45
	ANEXOS	47

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo, intitulado “A GUARDA CIVIL NA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPALIZADA: uma pesquisa sobre os aspectos legais das guardas municipais no Brasil e São Bernardo - MA”, tem como objetivo compreender os aspectos legais que circunscrevem as funções e competências das guardas municipais na segurança pública das cidades brasileiras, e em São Bernardo, por meio de uma revisão bibliográfica integrativa de caráter exploratório.

Com base na Constituição Federal de 1998, em seu art.144º, a Segurança Pública é definida como um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo imaginada como um meio para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio e de competência da polícia federal, ferroviária, rodoviária, civil, militar e dos corpos de bombeiros. Desse modo, Borges (2017), pontua que a segurança pública é um direito fulcral de segunda geração, apesar da doutrina não tender a classificar objetivamente esse direito na declaração de seus modelos, pode-se, no entanto, constatar essa categorização tendo em vista a sua natureza, que é essencialmente uma prestação delegada ao ente estatal.

A relevância da realização do presente estudo justifica-se pelo fato da segurança pública ser um direito essencial no ordenamento jurídico nacional. Segundo a Constituição a segurança consiste em um direito humano que funciona em prol da preservação da ordem pública e manutenção de uma vida digna para todos os cidadãos do território nacional. Desse modo, debater tais questões contribui para o desenvolvimento de um arcabouço teórico e legal para a compreensão das dinâmicas que envolvem a segurança pública no país, assim como possibilita uma análise sobre a importância da guarda civil na promoção da segurança dos municípios maranhenses, especialmente São Bernardo – MA.

O estudo pode ser caracterizado como uma revisão documental, uma vez que sua abordagem metodológica permite a análise e síntese de múltiplos estudos publicados, o que possibilita um entendimento mais embasado dos fatos investigados (REIS, 2018). Para que fosse realizada de forma qualificada, tal pesquisa foi operacionalizada da seguinte forma: definição do tema; formulação do objetivo e da questão norteadora; estabelecimento dos critérios para inclusão de estudos; busca na literatura; definição das informações a serem extraídas dos estudos selecionados; avaliação dos estudos incluídos; interpretação dos resultados; apresentação da revisão/síntese do conhecimento (REIS, 2018).

Os textos e materiais utilizados neste estudo foram coletados por meio de buscas eletrônicas em banco de dados de bibliotecas científicas e através de uma pesquisa em bases legais. As bases de dados pesquisadas para seleção das publicações foram colhidas no Scielo

(Scientific Electronic Library Online- Biblioteca Eletrônica Científica Online), através da utilização de descritores para a realização da busca, destacadamente: Guarda civil municipal, Segurança Pública e segurança municipal.

A coleta dos dados ocorreu no período entre os meses de março a junho de 2020. Especialmente no período de junho de 2020 houve uma intensificação na busca por publicações nas bibliotecas virtuais, com o objetivo de capturar um número expressivo de estudos. A coleta ocorreu com a utilização de um instrumento composto pelas características de identificação dos artigos: título da obra, ano da publicação, periódico indexado, número dos autores, titulação do primeiro autor e descritores. A seguir, e se utilizando do instrumento de coleta de dados, realizou-se uma leitura detalhada de cada artigo e instrumento legal encontrado e construiu-se uma síntese dos mesmos, considerando as características e a análise das principais questões apontadas em cada publicação.

Para construção da presente análise também contamos com uma pesquisa documental de arquivos referentes à Guarda Municipal na Prefeitura Municipal de São Bernardo - MA. Nesse momento tivemos acesso a documentos tais como a Lei Municipal nº 350, de 04 de julho de 1997, e a Lei nº 06, de 18 de junho de 2020, que serviram como subsídios para a tessitura do processo reflexivo sobre a constituição e exercício da Guarda Municipal em São Bernardo – MA.

Para uma melhor compreensão dos argumentos e questionamentos abordados ao longo desta pesquisa o trabalho foi dividido em três momentos. No primeiro, exploramos questões relativas às definições legais e possibilidades históricas da Segurança Pública no Brasil a partir de seus diferentes arranjos políticos e legais. Em um segundo momento, analisamos algumas questões relacionadas ao papel das Guardas Municipais na gestão dos municípios brasileiros e a “crise de identidade” associada à multiplicidade que os agentes da instituição têm incorporado em suas experiências empiricamente localizadas. Na terceira etapa, analisamos as funções associadas ao trabalho da Guarda Municipal em nível municipal e os parâmetros legais que regem a criação e funcionamento dessa instituição em São Bernardo. Por fim, realizamos uma análise de conjunto sobre os argumentos que buscamos desenvolver ao longo do trabalho monográfico.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL SOB SUA PERSPECTIVA LEGAL

O artigo 144º da Constituição Brasileira de 1998, a chamada “Constituição Cidadã”, considera que a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo realizada para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do Patrimônio a partir de seus múltiplos órgãos, entre eles, a polícia federal, ferroviária, rodoviária, civis, militares e corpos de bombeiros. Como pontua Borges (2017), a segurança pública é um direito fulcral de segunda geração, apesar da doutrina não tender a classificar objetivamente esse direito na declaração dos modelos, pode-se, no entanto, constatar essa categorização tendo em vista a sua natureza, que é essencialmente uma prestação delegada ao ente estatal. Destarte, o direito à segurança é um direito essencial no ordenamento jurídico nacional, entretanto, historicamente a segurança pública brasileira, em nível federal ou estadual, passou por diversas transformações.

Em uma análise histórica Campos (2013) evidencia que no período da Ditadura Militar (1964-1985), a Lei de Segurança Nacional (LSN) representou o arquétipo tradicional da segurança pública que se perpetuava desde o processo de Independência do Brasil (1822). Segundo o autor, pode-se evidenciar, a partir dos períodos da trajetória brasileira e dos modelos dos textos constitucionais federais de duas constituições, a de 1967 e 1988, questões decisivas para a compreensão da questão da segurança em nosso país. Nessa perspectiva, foram significativas as mutações e as mudanças relacionadas às maneiras de refletir acerca da Segurança Pública e imaginar sua implementação. Desse modo, competiam às forças armadas a defesa da pátria, garantia da lei e da ordem.

Todo treinamento militar adquirido com a finalidade de enfrentar uma guerra com objetivo de neutralizar um inimigo, onde a morte é a regra estava posta à disposição dos componentes dessas forças dentro de um contexto interno de reivindicações e lutas sociais. Ao retirar das forças armadas essa função, a polícia herdou o estigma e manteve as diretrizes desse treinamento voltado para o combate e eliminação do inimigo. A partir de então se vê a necessidade de reformular o sistema e adaptá-lo ao novo contexto político que se iniciara com a redemocratização (CAMPOS, 2013, p. 26).

Como enfatizado acima, as polícias ficaram responsáveis por manter a “ordem”, e foi através da redemocratização política e social no Brasil, e por conta da crítica à Ditadura militar, que se orquestraram incertezas sobre a maneira de promover a segurança por parte do Estado, pois em um regime de presença autoritária o controle da população girava em torno da contenção e da “guerra ao inimigo interno”. Essa representação negativa da atuação do Estado

gerou intensos debates no período da redemocratização, sobretudo quando se pensa em sua atuação no âmbito da segurança pública.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, ao descrever em seu capítulo III, art.144º, marca o período de transição do modelo tradicional de segurança pública para uma proposta “cidadã”, caracterizada pela gestão integrada da segurança pública, onde a proeminência na atuação da polícia incide, idealmente, no respeito aos Direitos Humanos e participação e controle da população.

No Brasil, o órgão do Ministério da Justiça, que poderia ser considerado nossa Secretaria Nacional de Segurança Pública, tem como primordial função praticar, acompanhar e avaliar os projetos e políticas nacionais relacionadas à área da segurança. Cabe a Secretaria incentivar os órgãos federais, estaduais e municipais a desenvolver planos agregados de segurança, além de fortalecer e integrar os órgãos responsáveis pela segurança do território nacional.

A Segurança Pública como responsabilidade coletiva do Estado e de todos os cidadãos, deve buscar o aprimoramento de seus processos de gestão, criando mecanismos de participação popular e controle social. Na tentativa de criar e consolidar canais de comunicação entre os gestores públicos municipais, comunidade e as polícias, na busca comum pela redução da violência e do controle de criminalidade (SANTOS; ALTAF, 2015, p. 04).

De acordo com nossa carte régia é dever da gestão exercer compromisso e responsabilidade pensando sempre na população como um todo, independente de suas múltiplas diferenças, pois a Segurança Pública é de essencial relevância, não somente jurídica, para toda a sociedade. Imaginada e planejada com o intuito de proteger os direitos que envolvem a cidadania com medidas de prevenção, controle e cooperação com relação a manifestações de crimes e de violência efetivas ou potenciais, a manutenção da Segurança Pública garantiria, assim, o exercício de nossos direitos políticos, civis e sociais de forma plena. Uma vez que, “a ordem pública é a ausência de desordem”, como pontua Bernard (1987), a mesma poderia ser compreendida por meio de três fatores: segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública.

A segurança pública como *ordem*, segundo Silva (2003), incide na manutenção de uma ordem interna, isto é, a ordem pública relaciona-se a uma situação de convivência social “pacífica”, livre de ameaças de violências ou conflitos que tenham produzido ou que supostamente possam produzir, a breve tempo, a prática de crimes. Bernard e Lazzarini (1987)

consideram, sob essa chave interpretativa, que a segurança pública é um dos elementos centrais para a compreensão e manutenção da ordem pública.

A Constituição Federal evidencia questões importantes em seus artigos 5º e 6º e com maior dimensão no art. 144º sobre o tema da Segurança Pública. No art. 5º declara que “somos todos iguais perante a lei”, garantindo aos cidadãos brasileiros, entre outras coisas, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Tendo como um dos primordiais objetivos do direito constitucional a segurança e a garantia do exercício e do gozo de direitos por parte da pessoa humana, a Segurança Pública não seria apenas um direito, mas também uma responsabilidade de todos. Borges (2017) aponta que desde a formação dos primeiros agrupamentos humanos, sempre se manifestou de uma necessidade intrínseca à coexistência humana. Para o jurista Cretella Junior (1986) a vida em sociedade “[...] *a segurança das pessoas e dos bens é o elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana*”. (Cretella Júnior, 1986, p.160).

Quando nos referimos à segurança brasileira, logo imaginamos os ataques de violência física em nossas ruas que muitas vezes culminam em homicídios, uma vez que o cidadão brasileiro sofre diariamente com a recorrência de eventos ligados à criminalidade violenta que o rodeia. O medo tornou-se uma moeda corrente em nosso cotidiano, marcando nossas saídas de casa e passeios pelas ruas de grandes conglomerados urbanos ou, para os interesses de nossos estudos, das cidades de pequeno porte do Brasil.

A segurança é um dos grandes problemas e uma das principais preocupações dos brasileiros. O número de homicídios permanece elevado e se distribui de maneira desigual: quem sofre a violência são os pobres, os negros e os moradores das favelas. O artigo analisa esse fenômeno e revisa os motivos que impedem uma solução definitiva: o modelo de polícias militares, os arranjos institucionais precários e a brutalidade da força pública. A conclusão é que, para além de algumas poucas experiências virtuosas, têm sido registrados poucos avanços nos últimos anos (SOARES, 2010, p. 01).

A ausência de um poder exclusivo, considerado legítimo, de utilização da violência produziria o medo e a insegurança no âmbito social (Adorno, 2010). Este poder, que nunca se consolidou no Brasil, agora, com o aumento do crime, redes organizadas, grupos de extermínio, e, entre outros, justiceiros, continua não existindo de forma explícita e contundente. Dessa forma, o Estado brasileiro nunca rompeu com a utilização da violência, pois, como descrito pelo autor, é visível uma grande desigualdade no Brasil, sendo os mais vulneráveis a estes fenômenos aqueles que sofrem com a desigualdade no país, ou seja, a maioria da população brasileira economicamente desfavorecida.

Sapori (2012) assinala que a partir de um viés sociológico da segurança pública, que é uma forma teórica de entender a dinâmica criminal, algumas características do fenômeno criminal ganham relevância e destaque. Dentre essas características a criminalidade e a violência acabam se tornando um processo sistemático associado às desigualdades sociais e econômicas de diferentes contextos sociais. Esta abordagem representa um progresso significativo e um complemento à compreensão da ação policial, cooperando para a defesa dos Direitos Humanos e concretização da cidadania no contexto do Estado Democrático de Direito em que vivemos.

A ideia da abordagem sociológica vai ganhando forma principalmente no debate acadêmico que contrapõem as práticas dos programas policiais que acentuam a exclusão social. No Brasil, o processo de consolidação da democracia foi acompanhado por uma deterioração da ordem pública, porém a criminalidade não foi determinada somente pelas condições socioeconômicas. No entanto, não se pode excluir a influência das condições de pobreza sobre a ocorrência de alguns delitos (CAMPOS, 2013, p. 30).

As desigualdades sociais vivenciadas em diferentes contextos de vulnerabilidade nas periferias das cidades brasileiras os expõem de maneira direta ao processo de acumulação social da violência (Misse, 2006). Diante do exposto, as questões que envolvem a segurança pública devem ser criticamente averiguadas pela gestão pública, uma vez que as instituições que formam o sistema de segurança ao longo da história brasileira estiveram vinculadas ao tipo de administração pública contextual, sendo diretamente influenciadas pelos ideais e doutrinas relacionadas às formas de governo.

O Estado, como pontua Zaluar (2005), nunca cumpriu nem de “média forma” a sua função inerente de proporcionar segurança a seus cidadãos, um direito que assiste toda a população, sem diferença de cor, gênero, escolaridade, religião, e, renda, etc. Contrariamente a letra da lei, como mencionado, a história da Segurança Pública nos remete a um modelo “tradicional”, no qual a atuação policial se encontra legitimada na repressão das questões sociais e políticas.

A partir da segunda metade do século XX, Leal, Pereira e Filho (2010) afirmam que o Estado brasileiro passou por mudanças significativas de relacionamento com as pessoas, com uma abertura maior para a participação popular. O modelo de resolução de conflito e prevenção de distúrbios da política de segurança pública não acompanhou as mudanças pelas quais a sociedade estava passando. Diante das experiências internacionais vivenciadas pelos Estados Unidos e, dos resultados dos estudos na área da criminalidade e violência nos centros urbanos foi necessário pensar em mudanças na atuação da polícia brasileira nestes espaços de conflitos (SANTOS, 2018, p. 22).

A partir da Constituição Federal de 1998, elabora-se um novo modelo de segurança pública no Brasil, pois o país estava passando por uma ebulição social e política que se originou dos movimentos sociais pactuados com os ideais democráticos que exigiam uma nova abordagem policial baseada nos Direitos Humanos. Nesse momento, os municípios passam a ser incorporados ao sistema de segurança por meio da criação das Guardas Municipais, autorizadas no § 8º do art. 144 da Carta Magna. Entoando o ideal de um modelo de “segurança pública cidadã” emergem em todo o país múltiplos debates acerca da possibilidade e efetividade dos municípios nessa seara e a prática policial das guardas municipais e suas diferentes experiências.

Nesse bojo, afirmam-se no Brasil quatro espécies de entes federados dotados de autonomia por expressão da determinação constitucional. Essa interpretação nos permite entrever que os municípios são considerados uma entidade estatal de terceiro grau de ordem federativa com atribuições próprias de auto-organização, autoadministração e governo autônomo vinculado ao Estado que tem a função de prestar segurança, garantindo todos os valores que corroboram e asseguram convivência harmoniosa à população, preservando a vida, a paz e a liberdade.

2.1 As guardas municipais e a segurança pública dos municípios brasileiros

Os municípios brasileiros a partir da Constituição de 1988, como já abordado nesse estudo, possuem atribuições idôneas de organização, legislação e governo autônomos vinculados ao Estado. Nesse entendimento, a autonomia é, portanto, um ponto crucial que atribui ao município a tarefa de agir como elemento complementar à federação. Assim, na ordem legal, os municípios do país são pessoas jurídicas de direito público interno de capacidade civil plena para executar direitos e obrigações, respondendo por todos os atos de seus agentes devidamente nomeados.

Como demonstra Campos (2013), a decisão da criação da Guarda Municipal Permanente no Brasil aconteceu no momento em que o Príncipe Regente (1816-1825) e sua administração compreenderam a necessidade de uma organização de caráter policial para o fornecimento da segurança e tranquilidade pública na cidade do Rio de Janeiro e demais províncias do território. Nessa compreensão a Guarda Real de polícia não estaria apta para lidar com crises, sendo abolida e criada em seu lugar a Guarda Permanente, que posteriormente foi

militarizada. Para Campos (2013), a guarda foi criada com o intuito de conter os conflitos que eram ocasionados pela resistência de povos indígenas e africanos na sua colonização, visto que a polícia real não estava acostumada a lidar com conflitos dessa natureza.

Esse modelo de polícia teria se perpetuado até o início do século XX, quando a atuação das polícias perante a realidade social do país começou a ser questionada. A guarda, diante de todo aparato da polícia no combate aos grupos armados, ficou sem condições de atuar, sendo ventiladas diferentes propostas de unificação das polícias e dessa força. Diante de vários argumentos e debates, posteriormente o governo fundiu a Guarda Civil e as Forças Públicas, destinando-as a servir à proteção das propriedades. Essas forças mantiveram o papel de zelar pela segurança das cidades até que com o golpe civil-militar (1964-1985) a segurança pública foi militarizada, e sua responsabilidade transferida aos Estados membros, frente à ameaça de um inimigo externo e interno da população brasileira, fato esse que nunca ocorreu passadas quase cinco décadas.

Destarte, evidencia-se que se reconhecia a legitimidade e necessidade das guardas municipais, bem como a competência dos municípios em questões afetas à segurança pública, concorrentemente com o Estado, em que pese ser um período de menor violência do que atualmente e com intensa centralização do poder, com hipertrofia do Poder Executivo, em que os municípios não gozavam de plena autonomia. No entanto, cumpre salientar que foram criadas várias guardas municipais pelo Brasil com o cunho de forças policiais, até que, com o período militar, e através dos decretos-lei 667, de 02 de julho de 1969 e 1070, de 30 de dezembro de 1969, os municípios foram impedidos de exercerem segurança pública, ocasião em que se deu a extinção de várias guardas municipais criadas no Brasil, restando outras acopladas à banda municipal e outras ainda subsistiram com o nome de guardas metropolitanas, mas desenvolvendo apenas proteção de bens públicos municipais (BORGES, 2017, p. 12).

A violência interna, caracterizada pelo discurso do “fantasma do comunismo”, por uma espetacular fragilização das bases sociais da família, da Igreja e do Estado e pela ameaça real do desemprego causado pelo agravamento do capitalismo, segundo o autor, trouxeram uma nova realidade na qual o país não enfrenta mais o risco de uma ameaça externa, pois a marginalidade e a criminalidade se tornou objeto de grande importância nas cidades.

Após a redemocratização do país (1985) conferiu-se de forma expressiva a autonomia aos municípios, declarando-os entes federativos independentes ao passo em que se concede aos mesmos o poder de criar guardas municipais para proteção de seus bens e serviços, como mencionado no art.144º da Constituição de 1988, contribuindo cada vez mais para a complexidade da questão da segurança pública no país e para a sensação de bem estar social, associada a possibilidade da manutenção da ordem pública em seus territórios.

A promulgação da Constituição de 1988, com o ingresso das guardas municipais em vigor, delimita a possibilidade dos municípios comporem-se de guardas municipais, todavia, reconheceu somente à faculdade de formar guardas municipais destinadas a prestação de serviços, proteção de bens e instalações, não se elevando as guardas municipais a órgão do sistema de Segurança Pública, facultando somente ao poder municipal sua criação e não obrigação.

Nessa perspectiva, Medeiros (2009) considera que a Guarda Municipal não faz parte da segurança pública propriamente dita, uma vez que não é listada no aludido *caput* da Constituição, mas referida em um parágrafo (o 8º), cujo respectivo texto é explícito e conclusivo ao associar a ação da mesma à proteção dos bens dos municípios e de seus serviços e instalações.

Nesse contexto, desenham-se intensos debates acerca das finalidades e práticas das Guardas Municipais no sistema de Segurança pública.

As referidas instituições foram criadas para uma determinada finalidade na teoria e ao longo dos anos estas vêm exercendo uma função além do previsto constitucionalmente, ou seja, as Guardas Municipais foram instituídas para a proteção dos bens, serviços e instalações do poder público municipal, entretanto, estas na prática exercem, mesmo com algumas restrições, que variam de município para município, o policiamento ostensivo nas ruas da cidade. A previsão genérica na Constituição Federal de 1988 e a falta de norma regulamentadora gera uma análise interpretativa de suas reais funções que demonstra a necessidade de adequar a legislação à sua atuação policial ou uma definição constitucional mais específica de suas funções na Segurança Pública. (CAMPOS, 2013, p. 16).

Baseado nas experiências empíricas das Guardas observa-se uma grande despadronização e discrepância com respeito às formas de atuação dessas instituições. Levando-se em consideração esses aspectos, é de grande relevância a análise sócio histórica relativa a essa corporação e suas consequências para a segurança pública da sociedade brasileira. Sob essa ótica, destaca-se a importância de refletirmos acerca do papel que as guardas municipais incorporam nos municípios do país, pois no cenário atual elas possuem diversas pertinências institucionais de poder na área municipal, exceto a função de proteger o cidadão que configure a função policial realizada na prática.

Diante dessa realidade Campos (2013) considera que essa situação é um fenômeno assaz danoso ao sistema de segurança pública, pois ocasiona diversas confusões e equívocos com relação à realização do trabalho e competências dessas corporações. Há uma problemática a respeito da definição da profissão, uma vez que, ora esses profissionais são apreciados como

policiais, ora vistos como “não policiais”. Essa situação, entre outras, faz com que surjam problemas quanto aos serviços relevantes prestados por esses agentes à população.

Com a evolução dos municípios, as atribuições das atividades das Guardas Municipais foram diversificadas de acordo com as necessidades, não se restringindo ao caráter meramente patrimonial. A finalidade da guarda municipal é possibilitar o convívio social zelando pela ordem pública, bem estar social, serviços e instalações públicas municipais. (SANTOS; ALTAF, 2015, p. 04)

Mesmo perante os questionamentos acerca de sua legitimidade e atribuições, com o passar dos anos e concomitantemente à ascensão dos índices de violência, a permanência da Guarda Municipal foi se efetivando e legitimando a partir do desenvolvimento urbano brasileiro e o adensamento de sua população, sendo vista, em muitos municípios brasileiros, como uma instituição voltada para a preservação do patrimônio e das vias públicas.

A Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata da segurança pública, assinala expressamente a possibilidade dos Municípios comporem guardas destinadas à proteção de seus bens e manutenção da ordem pública. Desse modo, a Guarda Municipal, investida ou não do poder de polícia, através da delegação dos poderes da administração municipal, segundo Carvalho Filho (2014), estão a serviço da população, estimulando a segurança, a preservação da ordem pública e atuando em prol de atividades que beneficiem a sociedade da municipalidade.

Sem a presença desses agentes em alguns municípios torna-se inviável que a administração pública almeje seus objetivos, esta como elemento físico e almejavél, por meio do qual atua no mundo jurídico, atua de maneira positiva para a formação dos poderes administrativos. Nesse contexto, tais poderes são um benefício de direito público concedido aos seus agentes, pois:

O poder administrativo representa uma prerrogativa especial de direito público outorgada aos agentes dos Estados. Cada um desse terá seu cargo e execução de certas funções. Ora se tais funções foram por lei cometidas aos agentes, devem exercê-las, pois que seu exercício é voltado para beneficiar a coletividade. Ao fazê-lo, dentro dos limites que a lei traçou, pode dizer que usaram normalmente os seus poderes (FILHO, 2014, p. 46).

A utilização do poder é algo intrínseco aos agentes públicos, sendo uma prerrogativa irrenunciável e, muitas vezes, obrigatoriamente exercida por seus titulares. Por esta razão, o Município como ente da federação deve atuar a sombra do princípio da supremacia do interesse público, isto é, o interesse particular há de se curvar-se diante do interesse coletivo.

Por conseguinte, quando o poder público interfere na órbita do interesse privado para salvaguarda do interesse público, possivelmente restringindo direitos individuais, ele atua no exercício do poder de polícia, outorgado pelo município.

Uma análise sobre o poder de polícia se mostra pertinente em virtude de vários questionamentos, alguns fundados e outros infundados, sobre o poder de polícia conferido as Guardas Municipais para o cumprimento de suas funções cotidianas. O poder da polícia, segundo Meirelles (1993), é a faculdade que dispõe a administração Pública para conter os abusos do poder individual. Desse modo, pode-se afirmar que a Guarda Municipal está inserida de tal *mister*, uma vez que, segundo Carvalho Filho (2014), os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal.

Dessa maneira, compreende-se, aponta Borges (2017), que a segurança é um dos grandes desafios brasileiros, direcionando a atenção das autoridades para os problemas que envolvem o combate à violência. Sob essa ótica, entende-se que os municípios têm o compromisso legislativo empregado no art. 30º, inciso I, de criar normas em prol do interesse local, estruturando suas guardas municipais e estimulando práticas de prevenções à violência, tais como a instalação de estruturas pública, como postes de iluminação e câmeras de vídeo-monitoramento.

Aos municípios, por serem segregação administrativa de um Estado, lhe é idônea a proteção da população, bens, serviços e instalações no âmbito local, sendo que todas esses serviços também fazem parte da Segurança Pública e da defesa do Estado em nível estadual e federal. Assim, observa-se que as Guardas Municipais, de fato, realizam seu papel de forma material no contexto da segurança na área municipal, contribuindo para a ordem pública e social e garantindo os objetivos essenciais previstos na Constituição Federal.

Em suma, no intento de disciplinar a norma de eficácia limitada contida no § 8º do artigo 144º da Constituição Federal, é de básica relevância assinalar que a lei complementar 13.022 estabelece normas gerais para as Guardas Municipais em âmbito nacional. Essa norma atribui a guarda municipal como instituição de natureza civil, uniformizada e armada, oferecendo-lhes a proteção preventiva municipal, ressaltadas as competências da União, Estados e Distrito Federal.

3 O MUNICÍPIO E AS GUARDAS MUNICIPAIS NO CENÁRIO BRASILEIRO

O município antes de se tornar uma instituição jurídica e autônoma, tem natureza social, pois, segundo Campos (2013), isso seria um efeito da aglomeração de pessoas num mesmo local que uniriam forças com discrepantes fins. Dessa forma, o autor remonta-se ao *contratualismo*, que concebe uma abertura com o pensamento alicerçado no divino, na eclosão do discurso a respeito da origem do poder político e nas funções do Estado Moderno por meio do *contrato social* de Thomas Hobbes (1588-1679).

No bojo dessas reflexões desenha-se a concepção de sociedade, Estado Moderno e suas funções, que teriam como finalidade “harmonizar” a convivência social em escala nacional, regional ou local. A ideia pauta-se no marco de uma evolução do convívio social para o convívio que denominaríamos de institucional-social.

É notório que a função de Estado dessas frações territoriais evoluiu de acordo com as características das sociedades em cada época e não necessariamente representaram continuidades. Porém, é importante a noção de que é somente a partir das características do convívio social que sempre existiu entre as pessoas que se delimitou as bases territoriais para a instituição do caráter jurídico-institucionais que conhecemos hoje como Município. Apesar do caráter distinto, o termo Município existe desde a antiguidade (CAMPOS, 2013, p. 33).

Diante disso, observa-se que a partir da evolução das sociedades os territórios também se desenvolveram em diferentes direções, no entanto, somente após 1922 se iniciou a etapa legítima da “história brasileira municipal”, com a previsão do art. 167º da Constituição de 1824 que versa acerca da origem constitucional dos municípios brasileiros.

Atualmente a forma usual de criação de um Município é a emancipação do distrito, com sua elevação à categoria de pessoa jurídica de Direito Público interno, através da outorga de autonomia por lei estadual. Este surge sempre do território de outro município, ensejando quatro atos distintos, a saber: desmembramento (separação de parte de um Município), anexação (Junção da parte desmembrada de um território à outro), incorporação (reunião de um Município a outro) e fusão (união de dois ou mais municípios). (CAMPOS, 2013, p. 34).

A partir de 1988 e nossa nova Constituição a formação de novos municípios se efetiva por lei e mutação institucional no regulamento das autonomias, podendo-se facilitar ou dificultar esses processos por meio de legislação.

Por meio da análise dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) acerca da evolução da divisão de território do Brasil pode-se observar e compreender a evolução dos municípios que conhecemos atualmente, suas dinâmicas populacionais, estrutura

institucional e produção economia, efeito de um processo histórico lento e gradual que se intensificou ao longo do século XX.

O Brasil possuía uma população predominantemente rural até o início dos anos 1960, a partir de então, esta composição começou a se modificar. O inchaço das cidades foi inevitável, pois nenhum município ou região havia planejado uma estrutura para acomodar dignamente a quantidade de pessoas que chegavam em busca de uma oportunidade de trabalho nas indústrias. Isto causou diversos problemas de desigualdade social como: moradia inadequada, saúde precária, desemprego, violência, exclusão social, entre outros. A ausência de planejamento e de uma política habitacional para estes trabalhadores contribuíram para a ampliação dos aglomerados, das conhecidas favelas, contemporaneamente chamadas de comunidades. (SANTOS, 2018, p. 19).

Nesse período histórico o Brasil, segundo Campos (2013), tornou-se um país urbanizado, já que cerca da metade de sua população passou a habitar as cidades em busca de melhorias de vida, por conta da intensa industrialização brasileira que ganhou fôlego no governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961) e sua “política desenvolvimentista”. Nesse período, o número de municípios brasileiros mais que dobraram e continuaram se expandindo ao longo das últimas décadas.

O espaço urbano antes ocupado pela elite recebe novos sujeitos provindo de classes sociais distintas, tornando-se uma cidade de interesses discrepantes de classes sociais, porém, as cidades se expandiam com uma explícita divisão entre campo e cidade, ricos e pobres, “antigos” e “migrantes”. O acesso desigual aos direitos essenciais à vida humana e a destituição do “mínimo social” fizeram com que os trabalhadores transformassem os espaços urbanos em espaço de luta, organizando-se em associações e exigindo um tratamento igualitário pelas autoridades e a presença do Estado nessas localidades. A polícia, segundo Leal, Pereira e Filho (2010), até esse momento não possuía a cultura de conter conflitos, pois era apenas uma força auxiliar do Exército nos estados brasileiros, limitando suas ações a esferas diferentes das atualmente associadas à corporação.

A Matriz Curricular Nacional (MCN) para a formação de Guardas Municipais elaborada nos anos 2004 e 2005 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), direcionou e incluiu de forma obrigatória disciplinas que debatem o gerenciamento de crises e conflitos, a partir do respeito às demandas e especificidades de cada território. Com relação ao treinamento das Guardas Municipais, Santos (2018) aponta que:

Compreende-se que as Guardas Municipais já existentes eram formadas e treinadas geralmente por policiais de acordo com a grade de conteúdo escolhida pelo gestor,

sem qualquer padronização e isto multiplicava um modelo de polícia que não atendia a mudança em voga na sociedade. Ao final, nem a polícia militar, nem as guardas civis estavam sendo treinadas e preparadas para lidar com as situações de conflitos e nem atuar nas áreas que mais precisavam baseado num modelo de policiamento comunitário cidadão. (2018, p. 23-24).

Desse modo, a finalidade de criar as Guardas Municipais gira em torno da busca pelo máximo aproveitamento profissional e pela proximidade com a população, pois é no município que as pessoas habitam e onde ocorrem suas possibilidades de soluções, colocando a administração municipal como o poder público mais próximo das pessoas. Por esse fator é que a SENASP empenha-se em padronizar a grade curricular das guardas municipais brasileiras direcionadas a um novo modelo de policiamento, unificando as iniciativas que os estados estavam praticando de maneira descentralizada nas instituições locais.

O município tem o dever de ser ativo nas dificuldades vivenciadas em seu território, agindo na formação e treinamento de seus agentes para o exercício de suas diferentes demandas, uma vez que deve atuar na análise e diagnósticos sobre violência, criminalidade, educação, saúde, esporte, cultura, lazer, etc; para a produção de projetos e práticas que beneficiem a população. Porém, sabe-se que essas ações envolvem grandes desafios, pois necessitam de constantes avaliações e acompanhamentos tanto do poder público quanto da sociedade civil para seu funcionamento e averiguação dos seus impactos.

Santos (2018) pondera que dependendo do conceito que se tem acerca da violência e sua ótica, a função do município pode ser ampla e a municipalidade não estará “abarcando funções do Estado”. Como já mencionado ao longo desse estudo, não consta na Constituição de 1988 a guarda municipal como responsável pela Segurança Pública, como se prevê para outros órgãos (especialmente polícias civis, militares e bombeiros militares);

As guardas municipais em sua maioria foram criadas para reforçar a segurança pública local e não são consideradas polícias, mas na prática exercem esta função. Para amenizar esta polêmica, o Projeto de Lei 5488/16 que altera a Lei 13022/14 tramita no Congresso para permitir que as guardas municipais sejam chamadas de “polícias municipais”. (SANTOS, 2018, p. 30).

Assim, quando se prescreve que a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos é necessário cautela, pois diante do exposto, na prática as Guardas Municipais exercem muitas funções.

[...] traço típico da irracionalidade de nosso quadro institucional, no campo da segurança pública, é a ausência de atribuições constitucionais, na área, aos municípios. Também nesse aspecto o quadro institucional-legal é desolador: nada

cabe aos municípios em matéria de segurança pública, nenhuma responsabilidade lhes é atribuída. A Constituição autoriza a formação de guardas civis municipais, definidas, entretanto, como agências que apenas zelam pelo patrimônio público pertencente aos municípios, como prédios e dependências funcionais. Contudo, a disseminação das dinâmicas criminais por todo o país, interiorizando-se e se reproduzindo inclusive nos municípios de porte médio e pequeno, aqueceu as demandas populares, alimentou protestos, generalizou cobranças e gerou impactos eleitorais sensíveis. Segurança tem estado presente, sistematicamente, entre as prioridades da agenda pública, nas pesquisas de opinião, há quase três décadas. Nos últimos quinze anos, com a superação do maior problema nacional, a inflação, a segurança passou a disputar com o emprego e a saúde o primeiro lugar no elenco das preocupações da sociedade. (SOARES, 2010, p. 97-98)

Diante disso, Soares faz críticas a esse aspecto excludente, pois, embora não faça parte dos órgãos de Segurança Pública, as Guardas teriam como responsabilidade preservá-la como qualquer outro órgão da administração pública.

Para uma melhor compreensão acerca das discussões sobre as competências e ações dos municípios brasileiros é necessário, como aponta Santos (2018), que aprofundemos o contexto histórico em que se desenvolvem esses fatos.

A segurança pública preventiva realizada pelos corpos de Guardas Municipais Permanentes foi extinta no período da ditadura militar, época em que o governo transformou os “agentes de segurança pública” numa polícia que tinha como objetivo lutar contra os movimentos armados. A repressão era o modelo de segurança legitimado para manter a ordem, porém, a atuação dos militares após a luta contra a violência urbana foi a mesma utilizada contra os movimentos armados. No mesmo período iniciava o movimento popular de redemocratização, com reivindicações e lutas sociais que também é duramente reprimido pela polícia. A população via o Estado com grande desconfiança, de caráter autoritário, controlando negativamente a população, parecia algo que devia ser contido. (SANTOS, 2018, p. 28).

Nesse contexto, o sociólogo Michel Misse (2010) alega que o Estado era visto como “inimigo da sociedade” e perante a situação em que o Brasil se encontrava durante o período ditatorial tornava-se uma necessidade pensar na reestruturação do sistema, ajustando-o a um novo conjunto político com ênfase no respeito aos Direitos Humanos que se iniciaria a partir da redemocratização.

O processo de democratização brasileira pós-1985 desenvolve-se juntamente com a ascensão da violência, espalhando-se não somente nos grandes centros urbanos, mas também nos territórios e cidades do interior. Santos (2018) considera que o nosso país vem enfrentando desde o princípio de 1990 o aumento anual dos indicadores de violência e criminalidade, que causam medo e horror à população. Esses indicadores tem sido um desafio para as autoridades competentes, pois permeiam anualmente como destaque as agendas dos governos municipais e suas dinâmicas políticas.

A violência e a criminalidade ocorrem nos municípios e sua eficaz prevenção e repressão dependem, fundamentalmente, da participação ativa das autoridades e da sociedade local. Não é por outra razão que, nos últimos tempos, as autoridades municipais vêm sofrendo pressão da população para assumirem seu papel na segurança pública[...]. (CAMARA, 2008, p.167).

Em virtude de tal realidade, simultaneamente ao processo de descentralização viabilizado pela Constituição de 1988 nos arquétipos da política de saúde, educação e assistência, muitos municípios brasileiros criam ou reorganizam suas guardas municipais. Nesse discurso de descentralização da segurança pública, os governos municipais a partir do que lhes é permitido na Carta, apresentam as Guardas como uma possibilidade de enfrentamento ao alvoroço da sociedade local perante o crescimento da violência e delitos. Como reforços das forças de policiamento, as Guardas reforçam a segurança local, exercendo, muitas vezes, na prática o papel de polícia.

Acerca dessa problemática, o Projeto de Lei 5488/16, que altera a Lei 13022/14, tramita no Congresso para permitir que as Guardas Municipais sejam chamadas de “polícias municipais”. Segundo o IBGE, a presença de Guardas Municipais nas cidades é expressiva, uma vez que a população é significativamente mais elevada e, por conseguinte, existe um incremento de práticas criminalizadas, sobretudo delitos e violência.

Segundo o IBGE (2012) este número chegava a 84,2% em 2012 nestes municípios. Embora registrada uma queda em relação ao ano de 2009 que registrou 87,5% nas cidades mais populosas. Já nos municípios de 100 mil a 500 mil habitantes, o número saltou de 64,8% em 2009 para 71,2% em 2012. A mesma coisa aconteceu com as cidades de 50 mil a 100 mil habitantes, com características mais de interior, saindo da casa do 38,6% em 2009 para 47,1% no ano de 2012. Assim percebe-se que as cidades em que os índices de violência começam a aumentar a saída encontrada pelos executivos municipais na maioria das vezes para conter a violência e atender o clamor da sociedade é a criação da Guarda Municipal. (SANTOS, 2018, p. 30).

Em vista dos dados apresentados essas instituições são imaginadas e designadas para participar ativamente das políticas sociais na ascensão em nível local da prevenção à criminalidade, uma vez que poderíamos “[...] *envolver a população na identificação de problemas e soluções que viabilizem a redução da violência*” (PATRICIO, 2008, p. 12). As Guardas Municipais, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), tem feito muito além do que atuar na proteção de bens, serviços e instalações, pois seu papel envolve a prestação de auxílios à população, auxílio ao patrulhamento das escolas públicas por meio de serviços de fiscalização de posturas e de trânsito, auxílio às atividades dos Conselhos Tutelares, e, sobretudo para os interesses do trabalho, auxílio à função de Segurança Pública.

A escassez da padronização e legislação dos serviços das Guardas até o final de 2012 impulsionou uma grande diversidade de práticas na atuação dessas instituições de acordo

com as múltiplas normativas municipais. Esse problema deveria ser mitigado a partir de 2014 com a lei federal 13.022, chamada de “Estatuto Geral das Guardas Municipais”, que foi aprovada e sancionada pelo Executivo Federal regulamentado os princípios mínimos de atuação bem como as competências específicas para essas instituições, direcionando, assim, as atividades que deverão ser exercidas pelas Guardas Municipais no território brasileiro.

Em suma, a legislação outorga um caráter implícito de polícia às guardas municipais, circunscrevendo legalmente a Guarda através de uma atuação preventiva e cidadã, numa atuação articulada com vários outros setores da política social e atuando, principalmente, na mediação e entrosamento entre a sociedade e as forças de segurança pública na prevenção e combate ao crime e à violência.

3.1 O perfil das guardas municipais brasileiras e sua “crise de identidade”

Michel Misse enfatiza, em sua obra *“As Guardas Municipais no Brasil”* (2010), que existem três primordiais perfis de Guardas municipais no Brasil: o perfil “repressor e aplicador da lei”, que manifesta atributos análogos à cultura policial e concorre a figura do herói grande crédito; o perfil “protetor dos bens públicos e da população”, que se aproxima do guarda que protege os patrimônios e se limita aos âmbitos públicos; e, o perfil “apaziguador”, mais moderado e voltado para a atuação com as comunidades. Assim, percebe-se que há uma análise dos “tipos” (Weber, 1992) e características das Guardas Municipais, pois estas implicam perfis variados por conta de múltiplos fatores, entre eles, sua função na segurança que remeteria a uma “despadronização” das finalidades iniciais dessas corporações.

A literatura sobre a polícia já registrou inúmeras vezes a sensação dos policiais de que são obrigados a fazer uma infinidade de atividades que não seriam propriamente suas, e que se tornam obstáculo para que se cumpram, de forma devida, sua atividade – fim. Os guardas não enfrentam um dilema semelhante, pois têm seu mandato definido de forma mais ampla, sobre um conceito muito aberto de ordem urbana. Isto não impede, porém, que as demandas do público produzam surpresas, e por vezes, coloquem os guardas em posição delicada para definir seu curso de ação, ou fazendo com que entrem em choque com instruções formais. (MISSE, 2010, p. 35).

Segundo o sociólogo, levando-se em consideração o leque de responsabilidades que a instituição incorpora atualmente, a magnitude da proteção de bens, serviços e instalações impõem as Guardas Municipais uma sobrecarga de atividades na prestação de serviços na área municipal. Entretanto, caso seu papel não esteja bem esboçado e delimitado pode-se ocasionar,

mesmo que acidentalmente, o acúmulo de muitas responsabilidades que incidiriam de maneira decisiva em conflitos acerca da sua identidade no serviço público. Misse (2010) pontua que essa “crise de identidade” emerge por meio da despadroneização e escassez de regulamentos, vinculados aos elementos socioculturais e regionais essenciais à atividade da Guarda Municipal.

A crise de identidade vivenciada pela Guarda Municipal é um processo de construção da mesma, conforme se tem observado cotidianamente, a guarda vem redescobrando o seu caráter civil em oposição ao caráter militar que estas adquiriram ao longo dos seus anos de atividade. O próprio entendimento de que a Guarda Municipal “não é polícia” e o entendimento cada vez mais difundido dos limites impostos às GMs se traduz numa ferramenta importante para a mudança das concepções arraigadas, se estas fossem somadas ao interesse político das referidas instituições serem gerenciadas por servidores de carreira que aprenderam o que é ser guarda municipal na prática e não por gerentes alheios à corporação, as mudanças se dariam mais rapidamente. (CAMPOS, 2013, p. 70)

A divergência de percepções analisadas pelo autor se daria, justamente, pelo não conhecimento de certos gestores das funções das guardas (dentro das amplas atribuições municipais e dos limites policiais na segurança pública), que se utilizariam da instituição como laboratório de tentativas e reprodução de ações pertinentes à esfera de atuação da Polícia Militar.

A crise de identidade associada a uma política de “inadequação” potencializaria uma baixa autoestima entre os agentes das guardas municipais, pois além de possibilitar insegurança essa situação teria alta incidência sobre as elevadas taxas de evasão. Para Misse:

Podemos chamar a atenção para o fato de que os governantes municipais vêm firmando um compromisso para a expansão da guarda. Concursos têm sido realizados. Além disso, ocorre extenso aproveitamento de aprovados em concursos anteriores. A Guarda enfrenta, porém, grande dificuldade em conseguir aumentar o seu efetivo. Isto indica que está havendo uma evasão muito grande, que dificulta projetos de dispor de uma guarda maior. (2010, p. 24).

Nesse contexto, o autor aponta que deve ser elaborado um projeto que considere não apenas a abertura de concursos públicos, mas também uma política que realize o anseio do profissional em se sentir importante e reconhecido na corporação, uma vez que dessa forma estimular-se-ia um melhor engajamento e planejamento da profissão. Sob essa ótica, o domínio da retenção da evasão torna-se relevantíssimo, na medida em que busca-se tornar a Guarda uma carreira atrativa que viabilize um salário razoável, boas condições estruturais de trabalho, e, entre outras situações urgentes, formação adequada àquilo que rege o respeito aos múltiplos direitos da cidadania.

De acordo com Ventris (2010), as Guardas com melhores resultados são as que possuem comandantes de carreira e com acesso direto ao Prefeito, permitindo uma troca de informações e, por conseguinte, tomadas de decisões mais rápidas e eficazes. Outro ponto relevante para que ocorra a crise de identidade das Guardas Municipais corresponde a sua ausência de efetividade na atividade policial, uma vez que o Guarda Municipal fardado torna-se uma referência para o cidadão em situação de perigo.

O guarda é o agente mais presente e não possui os meios necessários para defender o cidadão. A falta de efetividade hoje passa pelo debate da utilização de arma de fogo por essas instituições. A arma de fogo confere efetividade em ações repressivas (entendida como o combate à ações criminosas) na segurança pública, que por vezes são demandadas aos guardas. (CAMPOS, 2013, p. 74).

Campos (2013) considera que a Guarda Municipal não possui recursos necessários para ajudar o cidadão em situações de urgência, pois ao agir sem proteção, como por exemplo coletes e armas de fogo, pode colocar-se, junto com o cidadão comum, na situação de vítima. Assim, compreende-se que pela elevação da questão da proteção aos cidadãos brasileiros pelo incremento dos caos de crime e violência, a arma de fogo acaba sendo ventilada como uma ferramenta essencial à eficácia da realização da atividade policial pela Guarda Municipal na segurança pública.

Como aponta Misse (2010), a arma de fogo é fator de calorosas discussões quanto a sua utilização, uma vez que:

Os guardas sentem como expressão de desigualdade de tratamento, competência e postura, a exigência de Guardas armadas enquanto outras não são. Essa diferença é percebida porque a arma representa um interesse e uma alternativa para a atuação. Boa parte dos guardas defende o emprego da arma, ainda que haja uma parcela contra. Debates Sobre armas tendem a se tornar acalorados. Parece claro que não é possível justificar a arma por seu potencial agressivo. Os dois tipos de argumento em seu favor são a defesa pessoal e a produção de respeito. O argumento da defesa pessoal reflete certa insegurança de uma profissão que tem claramente, um componente de risco. Ao mesmo tempo, é uma forma de enfrentamento pessoal do risco que a vida na cidade traz aos seus moradores. [...] O outro argumento fala da arma como uma necessidade para construir o respeito. Esta associação entre arma, poder e respeito é muito interessante. A base da autoridade do guarda deixa de ser a legitimidade de sua função talvez se possa afirmar que não existe muita legitimidade nas funções públicas no Brasil para ser sua capacidade de recorrer à violência letal. (MISSE, 2010, p. 38).

Diante dessa análise acerca do uso de armas, o autor pontua que os Guardas Municipais não necessitam necessariamente de uma arma de fogo para conseguir o respeito da população, uma vez que se edifica o respeito ao profissional a partir de sua atuação dentro da lei, sem abusos de poderes e recorrência a situações irregulares, isto é, o respeito é edificado

por meio da relação com a sociedade e não através da mediação da posse de armas. Assim, compreende-se que o Guarda municipal deve possuir o preparo e as ferramentas necessárias para situações estabelecidas legalmente, pois, como enfatiza Soares (2010), as guardas vêm prosperando como “pequenas polícias militares” em desvio flagrante de suas funções, substituindo-as e as imitando no plano municipal, porém, sem nenhum amparo legal. Destarte, a guarda municipal poderá cooperar de maneira decisiva na segurança pública por ser uma polícia preventiva, mas para tal exercício é preciso que seja capacitada e estruturada, com uma remuneração adequada.

Frente ao exposto, é relevante analisar nessa discussão os elementos que acarretam a crise de identidade das guardas municipais, visto que esse processo incide de maneira decisiva sobre as variadas funções que lhe são atribuídas.

4. ANÁLISE DO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 as Guarda Municipais foram definidas enquanto um ente municipal pertencente à estrutura administrativa cujo exercício se define em relação à proteção de bens, órgãos públicos municipais, serviços e instalações. É relevante pontuar que cada município tem autonomia para a criação de sua guarda

municipal, sendo que suas atribuições podem se ampliar de acordo com as diretrizes e necessidades municipais.

No Brasil, muitas Guardas Municipais, além da proteção de bens, serviços e instalações, como dispõe a Constituição Federal, elencam outras atribuições em suas leis municipais, ampliando de certa maneira, suas funções e atribuições dentro da municipalidade, buscando, assim, proteção dos serviços, a que deve prestar o ente público municipal. As atuações acabam sendo de caráter preventivo, pois muitas questões englobadas pelo trabalho do Guarda Municipal se integram em atuações de caráter coletivo, ou seja, efetivamente serviços, como preconiza a Constituição Federal no parágrafo 8º do artigo 144º, ao estabelecer as atribuições das Guardas Municipais (proteção de bens, serviços e instalações). Mantendo suas diretrizes básicas, de prevenção e proteção às pessoas, algumas forças municipais receberam, no Brasil, nomenclaturas diferentes, como “Guarda Civil”, “Guarda Civil Municipal” ou “Guarda Civil Metropolitana”, de acordo com seu contexto de formação, mas sempre para atuarem na proteção da integridade social. Suas diversas atribuições envolvem questões de meio ambiente, trânsito, proteção das pessoas, Direitos Humanos e funções típicas de polícia ostensiva e repressiva (FELICIDADE, ALTAF, 2015, p 8).

Conforme acentuam os autores, a Guarda Municipal teria como suas atribuições trabalhar em favor do “caráter coletivo”, ou seja, atuar tanto na prevenção de situações relacionadas à segurança municipal como nas atividades que envolvem a proteção das pessoas, bens públicos e afins. No Brasil, de acordo com seus contextos de funcionalidades, as nomenclaturas dos órgãos e instituições podem variar e se diferenciar, assumindo nomes como “Guarda Civil”, “Guarda Civil Municipal” e “Guarda Civil Metropolitana”, que, muitas vezes, não dão conta de descrever as distintas funções e tarefas assumidas por esses órgãos.

A lei complementar nº 13. 022, de 08 de agosto de 2014, foi constituída enquanto uma ampliação das funcionalidades da Guarda Municipal, já que segundo o artigo 144º da Constituição Federal, a Guarda teria uma série de ações limitadas. A partir da promulgação desta lei foram instituídas normas gerais de caráter nacional para as Guardas Municipais, caracterizando-as como uma instituição civil, uniformizada e armada, com seus princípios mínimos de atuação descritos no artigo 3º da lei:

- I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
- II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
- III - patrulhamento preventivo;
- IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e
- V - uso progressivo da força (BRASIL, 2014, p 1).

Estes princípios de atuação correspondem às novas áreas de competências da Guarda Municipal que complementam suas funções já estipuladas na Constituição de 1988,

deixando sob a responsabilidade das Guardas a proteção dos direitos humanos, a preservação da vida, o compromisso com o crescimento social das comunidades e a possibilidade do uso progressivo da força. Há que se pontuar que o artigo 3º descreve os princípios mínimos de ações da Guarda Municipal, no entanto, salienta-se que os mesmos “[...] *não devem ser aí encerrados, possibilitando-se ao legislador municipal, a criação de outros princípios, desde que respeitados os limites de atuação das guardas municipais, estabelecidos na Constituição e no Estatuto Geral*” (AGUIAR, 2017, p 7).

A segurança e a ordem pública, dessa forma, não ficam somente a cargo das polícias militar e civil, ligadas ao executivo estadual, mas torna-se de responsabilidade também das Guardas, uma vez que suas atribuições lhes permitem e vinculam essa seara de atuação. Logo, as Guardas Municipais podem incorporar a responsabilidade de prevenir ou repreender se encontrarem algum risco ao bem público ou se considerarem que a ordem, segurança e moral estejam sendo ameaçadas e/ou prejudicadas.

No entanto, toda e qualquer responsabilidade atribuída às Guardas é associada às decisões do poder municipal, cabendo a este estimular sua criação, assim como elaborar suas atribuições de acordo com a necessidade de cada município e suas diretrizes legais. Nessa perspectiva, alguns fatores são levados em consideração quando a criação das Guardas Municipais é colocada em pauta, sobretudo: o aumento do contingente populacional, que tornaria necessário o desenvolvimento de atividades de patrulhamento preventivo em favor da ordem e segurança pública; a necessidade da preservação de bens públicos ou patrimoniais, evitando-se que os mesmos sejam danificados ou depredados; e, a promoção de ações preventivas em relação à violência e a criminalidade, conjuntamente com outros órgãos municipais.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2012) afirmou o que já sabíamos, as guardas municipais nos últimos anos têm realizado muito mais do que a proteção de seus bens, serviços e instalações. Suas funções foram se diversificando, indo de auxílio ao público, exercendo a função de auxiliar na segurança pública, colaborando no patrulhamento das escolas e vias públicas, realizando serviços de Fiscalização de Posturas e Trânsito, auxiliando o Conselho Tutelar, e as Polícias Civil e Militar, entre outras. Embora muitas destas ações tenham o caráter preventivo, as ações ostensivas estão a cada dia sobressaindo às atuações de cunho preventivas articuladas às demais políticas sociais locais por meio da integração dos serviços (SANTOS, 2018, p 31).

Como aponta o autor, de acordo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as atuações das Guardas Municipais são cada vez mais complexas, pois, muitas vezes, os profissionais dessas instituições acabam por trabalhar nos setores de patrulhamento de escolas e vias públicas, realizam serviços de fiscalização de posturas de trânsito e auxiliam, de

diversas maneiras, os Conselhos Tutelares bem como casos atendidos pelas policias civis e militares, apontando para a extensão de suas atividades em diferentes direções. Segundo todas estas atribuições cabe, nesse momento derradeiro do nosso texto, explorar de maneira breve algumas das características e atuações da Guarda Municipal no município de São Bernardo, região Leste do Estado nordestino do Maranhão.

4.1 A guarda municipal de São Bernardo/MA sob a ótica da lei

Como enfatizado, o serviço da Guarda Municipal varia e difere de acordo com as normas e necessidades de cada município, desta forma impõe-se aqui caracterizar a cidade de São Bernardo na tentativa de compreender suas transformações ao longo de seu processo histórico de formação e os fatores que contribuíram para a atuação da Guarda na cidade, buscando elencar o processo de efetivação destes agentes em São Bernardo.

São Bernardo é uma cidade pertencente à Região Nordeste do Brasil, situada na microrregião do Baixo Parnaíba Maranhense. Está localizada a 374 Km da capital São Luís e sua população, segundo a última estimativa do censo 2015 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é de aproximadamente 27.369 mil habitantes. A cidade recebeu este nome em decorrência, segundo relatos orais e registros históricos, devido à aparição de uma imagem de São Bernardo de Claraval achada por um vaqueiro em um morro da região, local onde mais tarde seria construída a primeira capela da cidade. Sua fundação foi conduzida por padres Jesuítas portugueses acompanhados de Bernardo de Carvalho e Aguiar e um grande contingente de indígenas, e:

Tem como ponto de partida a fundação pelos padres jesuítas que chegaram aqui em 29 de março de 1700, e deram o nome ao rio Buriti, e também os gentios portugueses entre eles Bernardo de Carvalho e Aguiar. Ao longo do tempo foram criados vários bairros com suas respectivas ruas, dentre eles bairro Faveira, São Vicente, Cidade Nova, Planalto, Nossa Senhora de Fátima, Salgado, Abreu, Conjunto Casa Verde e bairro Sol Nascente. As principais ruas são: Rua Barão do Rio Branco, Bernardo Lima, São Vicente, São Bernardo, São Felipe, domingos de Freitas Diniz, Manoel Jesuíno da Silva, e muitas outras (VAZ, 2016, p 30).

Como apontado, a cidade ao longo dos anos cresceu e incorporou novos bairros e ruas, ficando cada vez maior e mais complexa. A princípio povoada pelos jesuítas que atuaram de maneira decisiva para a catequização das “almas” da região, as atividades de pastoril e as

migrações em fuga da seca fizeram surgir um aglomerado de casas ainda em XVIII, conforme afirmam dezenas de relatos locais.

O município iniciou seu desenvolvimento ainda no período colonial, tendo nessa época ruas poucas alinhadas, já que estava assentada entre um morro e a margem de um rio, denominado pelos jesuítas de Rio Buriti. Este rio, conjuntamente com o Rio Parnaíba, tinha grande importância para o setor econômico de São Bernardo, funcionando como uma via decisiva para o escoamento de pessoas e mercadorias para essa parte do estado.

O rio Buriti e o rio Parnaíba tiveram importância muito grande para o comércio do município. Durante o século passado, todas as atividades agrícolas e de extrativismo vegetal eram escoadas pelo rio Parnaíba. O fluxo de embarcações nos portos de Melancias e Porto Formoso era constante, com a venda e troca de mercadorias. Segundo uma crônica do século passado, escrita por um poeta bernardense (Bernardo Almeida) é possível entender-se que o Rio Parnaíba era muito importante tanto para o município como para a própria região do Baixo Parnaíba maranhense (SOUSA, 2014, p 54).

Estes dois rios tiveram grande relevância para o fluxo econômico da cidade, pois por meio deles os produtos eram escoados para outros municípios, promovendo a circulação de bens e gerando rentabilidade para a população que também exercia atividades como a de artesãos, vaqueiros e caçadores, dentre outros que contribuía para a composição das rendas familiares.

Com o florescimento econômico e o adensamento de sua população, novos órgãos públicos foram se tornando essenciais para o atendimento da população. Dentre eles podemos destacar o Mercado Público Municipal, situado “*na antiga praça do mercado, depois av. Getúlio Vargas e atualmente a praça Valdemiro Pereira de Sousa, inaugurada às 14h do dia 25 de dezembro de 1936*” (VAZ, 2016, P 53). Outro órgão constituído durante a história do município foi o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que oferta serviços em favor de um grande número de famílias, ampliando de maneira significativa a malha da rede de proteção social de São Bernardo. Frente esse objetivo, a construção do Centro de Idosos de São Bernardo em 2001 criou uma estrutura mínima, mas extremamente necessária, na cidade para o acolhimento e assistência dos idosos do município.

Com a grande demanda populacional e a complexidade de suas necessidades o Hospital Municipal Felipe Jorge teve de ser ampliado, sendo seu novo prédio inaugurado no bairro Abreu em 10 de maio de 1997, com capacidade, a princípio, de 28 leitos. Conforme São Bernardo crescia, aumentou o número de praças, avenidas, bairros, prédios públicos e comércios, impulsionando os setores econômicos e o trânsito de transportes e pessoas pelas

ruas da cidade. O crescimento da cidade e a circulação de pessoas estimularam a necessidade da criação de órgãos e competências para a organização e promoção da ordem e segurança da cidade, criando o clima propício para o nascimento da Guarda Municipal local.

Dessa forma, cria-se para atender as novas necessidades de estruturação e ampliação do município, de acordo com que dispõe a Lei Municipal de nº 350 de 04 de julho de 1997, a Guarda Municipal na cidade de São Bernardo Maranhão, reafirmando-se a competência e autonomia do poder local para a efetivação da segurança pública dos municípios brasileiros.

O poder local surge no cenário como um ator de suma importância. Embora a grande maioria das competências de segurança pertença ao âmbito estadual, a pressão popular e a melhor situação econômica de alguns municípios em relação aos estados têm favorecido a intervenção local neste âmbito, isto fica comprovado pelo grande número de municípios hoje implantando a guarda municipal na localidade (JÚNIOR, 2013, p 29).

Mesmo diante da reponsabilidade legal dos estados na promoção da segurança pública da população, os municípios efetivam-se como entes ativos nessa seara, sobretudo devido às questões locais que desenham a necessidade da criação de Guardas Municipais, tais como os argumentos do crescimento das atividades econômicas, da pressão popular e do aumento populacional. Atuando cada vez mais de maneira autônoma na área da segurança de sua população municipal, a Guarda Municipal bernardense surge com a missão de intervenção e melhoria da qualidade dos serviços públicos na cidade, sobretudo aqueles que envolvem a segurança em suas múltiplas possibilidades.

Nessa linha de atuação São Bernardo reafirma a existência de sua Guarda Municipal em 05 de maio de 2016 através do então presidente de sua Câmara Municipal da época, Bernardo dos Santos Tomáz. Referendando a lei municipal nº 350 de 04 de julho de 1997, a Guarda Municipal teria as seguintes atribuições, especialmente conforme seus artigos 3º, 4º e 5º.

Art. 3º- fica a guarda Municipal autorizado a acessar todos os ambientes onde existe uma aglomeração de pessoas, como é o caso de bares, cabarés, clubes, boates etc.

Art. 4º - A guarda Municipal só poderá acessar o que discrimina o art. 3º no desempenho de sua função e com farda.

Art. 5º A guarda terá o dever de prestar serviço permanente de segurança urbana, com missão de policiamento administrativo da cidade, com especialidade, das praças, edifícios públicos onde a ação dos depredadores do patrimônio público possa se manter mais danosa, bem como nos locais de acesso ao público onde sua segurança esteja ameaçada por bando ou quadrilha armada, e circunvizinhanças de Bancos ou entidades onde possa se movimentar grande quantidade de valores monetários (CÂMERA DE VEREADORES DE SÃO BERNARDO 2016, p 1).

As funções exercidas pela guarda municipal de São Bernardo são direcionadas, entre outras direções, à segurança e monitoramento em ambientes que possuem grande quantidade de pessoas, tais como bares, clubes, boates e afins. Com cargo de policiamento administrativo, a Guarda deve agir na averiguação e preservação de praças e edifícios públicos, além de atuar onde existam ameaças reais ou potenciais de bandos e quadrilhas, cabendo pontuar que a Guarda Municipal também tem o dever, como aponta a lei, de operar na segurança pública de forma geral, até mesmo combatendo ações criminosas.

Embora não faça parte dos órgãos de Segurança Pública supracitados tem como responsabilidade de preservá-la como qualquer órgão da administração pública e é sim órgão de segurança pública por estar situado no artigo constitucional que trata sobre a segurança pública. Se todos, [qualquer pessoa] tem o dever e responsabilidade, a Administração Pública é obrigada a garantir a segurança aos seus munícipes. Este também foi o entendimento recente do Supremo Tribunal Federal - STF ao discutir o direito de greve desta categoria (SANTOS, 2018, p 27).

Como mencionado acima, embora a Guarda Municipal não faça legalmente parte dos órgãos de segurança pública como a polícia federal, militar e/ou civil, a mesma tem como uma de suas responsabilidades preservarem qualquer bem ou aparelho da administração pública, uma vez que os mesmos fazem parte de um órgão constitucional de segurança pública, mesmo que diferente das instituições a princípio relacionadas à segurança pública.

Em São Bernardo pode-se observar a Guarda como pertencente a um órgão de segurança pública, uma vez que fica decretado, segundo a lei municipal de 2016, em seu art. 2º, que “*A guarda Municipal será composta por vigilantes adestrados, hábeis e armados para a proteção do Patrimônio Público e maior segurança do Município*” (CÂMERA DE VEREADORES DE SÃO BERNARDO, 2016, p 1). A guarda municipal, dessa forma, tem como dever exercer suas funções em todos os locais considerados de interesse público, promovendo a organização e ordem nesses lugares, tornando-se extremamente relevante para a compreensão e análise das caracterizações dos espaços nos quais atua. Logo, quando nos referimos a “bens públicos” consideramos que:

Bens de uso comum do povo são os que se destinam ao uso geral da coletividade, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças. Não existe a propriedade pelo ente público, existe a administração do bem. O critério para o critério é a destinação pública. Nesse sentido é a lição da doutrina. Os bens de uso comum do povo pertencem ao domínio eminente do Estado (*lato sensu*), que submete todas as coisas de seu território à sua vontade, como uma das manifestações de soberania interna, mas seu titular é o povo. Não constitui um direito de propriedade ou domínio patrimonial de que o Estado possa

dispor, segundo as normas de direito civil. O Estado é gestor desses bens e, assim, tem o dever de sua superintendência, vigilância, tutela e fiscalização para assegurar sua utilização comum (NAKAMURA, 2016, p. 3).

Os bens públicos podem ser classificados como aqueles pertencentes ao uso geral da coletividade, tais como ruas e praças, dentre outros, que tem seu domínio eminentemente conectado ao Estado que administra esses espaços, mas que, em última instância, teria como titular a população de um território. Desta forma, “*os bens públicos de uso comum são aqueles acessíveis a todas as pessoas, mais precisamente os locais abertos à visitação do público com caráter comunitário, de utilização coletiva com a fruição própria do povo*” (SANTOS, 2013, p 10).

Outro espaço destinado à atuação dos guardas municipais nas municipalidades brasileiras, assim como e, São Bernardo, gira em torno das repartições de bens de uso especial. Estas podem ser caracterizadas como um espaço onde se realizam prestações de serviços públicos a população da cidade.

Os bens públicos de uso especial são aqueles que as entidades públicas respectivas destinam aos fins determinados ou aos seus serviços, como terrenos ou edifícios aplicados ao seu funcionamento. Tendo como características ser inalienável e imprescritível como os bens de uso comum do povo e quando não mais se prestam a finalidade a qual se destinam é possível suspender essa condição de inalienabilidade legalmente através de concorrência pública (SANTOS, 2013, p 11).

Os bens públicos de uso especial podem ser caracterizados como entidades que prestam serviços públicos a população das cidades, assim como também podem ser imaginados como bens de uso comum da população. Nestes espaços, a Guarda Municipal tende a desempenhar um importante papel, prestando serviços de segurança, informações e organização em seu interior e exterior.

A atuação das Guardas no interior do município pode ser extensa, com a realização de palestras e ações educativas em povoados como Coqueiro, Currais, Baixa Grande, dentre outros. Se levarmos em consideração sua dimensão populacional e a variedade dos espaços públicos nos quais precisam atuar, por isso para atender a demanda de São Bernardo ficou decretado no art. nº 6 da lei que “*a guarda municipal será composta de no máximo vinte guardas*” (CÂMARA DE VERADORES, 2016, p 1).

A criação das Guardas Municipais nas cidades brasileiras vem sendo cada vez mais aventadas e implementadas nas gestões municipais, principalmente quando ações que envolvem a segurança urbana preventiva e a proteção das demais comunidades pertencentes ao município

emergem como problemas para o combate e repressão ao crime. Em nossos dias atuais e frente ao momento de extrema insegurança no qual muitas cidades vivem, alimentados por reportagens midiáticas que dão notícias do aumento da violência e seu alcance indiferenciado, o trabalho e o apoio das Guardas Municipais são imaginados como essenciais para a prevenção de diversas situações e conflitos que possam envolver a ordem pública.

A atual conjuntura com o crescimento da violência e criminalidade no país vem elevando e proporcionando contornos maiores na atuação da Guarda Municipal no cenário da segurança pública brasileira. As guardas vêm adquirindo ao longo desses anos com seu caráter comunitário e cidadão na prestação do serviço à sociedade uma relevância que confere um patamar de responsabilidade ao município no sistema de segurança pública não abrangida por suas competências legais previstas constitucionalmente (CAMPOS, 2013, p 68).

Conforme descrito, as Guarda Municipais vem sendo orientadas ao longo dos anos para o exercício de um trabalho cada vez mais comunitário e preventivo, assumindo diferentes funções na responsabilidade pelo funcionamento e ordenação dos municípios brasileiros, sendo reconhecidos pela administração pública como atores essenciais para a organização das múltiplas atividades que se desenvolvem em nossas cidades.

Este reconhecimento pode ser observado em São Bernardo, a princípio com a elaboração da lei nº 350 de 04 de julho de 1997, que permite a criação da Guarda Municipal, sendo a mesma reafirmada em 2016 pela câmara de vereadores, como já mencionado. Complexificando suas atividades e buscando promover a transparência de suas atividades, a valorização e importância da atuação da Guarda em São Bernardo pode ser observada por meio da criação da corregedoria e ouvidoria desse órgão local pelo gestor do município no dia 27 de maio de 2019.

Cabe aqui ressaltar que a guarda municipal de São Bernardo do Maranhão é a única do Baixo Parnaíba a possuir leis complementares de amparo, reconhecimento e valorização da atividade. Neste sentido, ficou decretado através da lei n ° 13 de 27 de maio de 2019 a criação da ouvidoria e corregedoria da guarda municipal local por meio do art. 1º que a institui como órgão de autonomia própria, permanente e independente, objetivando:

- I – Contribuir para elevar, continuamente, os padrões de transparência, presteza e segurança nas atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal – GM;
- II – Fortalecer a cidadania, face supostas irregularidades cometidas pelo efetivo da Corporação;
- III – Apurar, preliminarmente, as infrações disciplinares atribuídas aos servidores integrantes da Guarda Municipal;
- IV – Realizar visitas de inspeção e correições extraordinárias em qualquer unidade da GM - Guarda Municipal;

V – Apreciar as representações, bem como promover investigação sobre o comportamento ético, social e funcional dos integrantes da corporação. (SÃO BERNARDO MARANHÃO 2019, p 1).

A lei de ouvidoria e corregedoria pode ser interpretada como um avanço para o exercício do ofício de guarda municipal em São Bernardo, uma vez que através dela pode-se promover a transparência e dispositivos de controle na atuação desses agentes, além de disciplinar qualquer ato indevido que não esteja sob a competência da guarda. A criação desta lei fortalece o compromisso e a importância desses servidores na atuação da ordem e segurança do município, proporcionando aos cidadãos uma maior confiança no trabalho desenvolvido pelos mesmos. Frente esses objetivos, a ouvidoria se estabelece como meio para reclamações e o acompanhamento do seu ofício pelos gestores e população local, como apontam os incisos V, VII, IX, X e XI do art. 3º.

V – Manifestar-se sobre assuntos de natureza disciplinar que devam ser submetidos ao prefeito municipal;

VII – Apreciar e encaminhar as representações que lhe forem dirigidas relativamente à atuação irregular de servidores integrantes da guarda municipal, bem como propor ao Prefeito Municipal a instauração de procedimentos disciplinares, para apuração de infrações atribuídas aos referidos servidores;

IX – Determinar a realização de correções extraordinárias nas unidades da Guarda Municipal, remetendo sempre, relatório reservado ao Prefeito Municipal;

X – Remeter ao Prefeito Municipal, relatório circunstanciado sobre atuação pessoal e funcional dos servidores integrantes da Guarda Municipal em estágio probatório, propondo, se for o caso, a instauração de procedimento especial, observada a legislação pertinente;

XI – Submeter ao Prefeito Municipal, circunstanciado e conclusivo sobre a atuação pessoal e funcional de servidor integrante da Guarda Municipal indicado para o exercício de cargos em comissão e/ou funções de confiança, observada a legislação aplicável (SÃO BERNARDO MARANHÃO, 2019, p 3).

É perceptível, através da instauração dessa lei, a intenção legal de que todas as infrações cometidas pelos agentes da Guarda de São Bernardo sejam encaminhadas ao chefe do executivo municipal, para que o mesmo tome as devidas providências sobre os casos relatados. Assim, observa-se por meio das leis instituídas sobre a Guarda em São Bernardo a participação ativa do município em questões relacionadas a segurança pública, uma vez que é a dada autonomia as cidades de elaborarem planos de segurança e agir em favor de sua efetivação e controle. As guardas municipais atuam na efetivação dos planos de gestão municipais, caracterizando-se como instituições associadas a novos modelos de segurança pública no país.

Os gestores municipais defendem que esta postura de novo modelo de polícia decorre da vocação natural e distinta das demais forças de segurança, para ações interdisciplinares, combinando atos de cunho policial preventivo e comunitário com políticas sociais urbanas preventivas. Ao ocupar este espaço, inexistente no modelo da Constituição de 1988, não haverá conflito de

competência com as demais polícias. Esta visão dos Prefeitos atribui aos guardas municipais atuação em segurança escolar, de trânsito, em parques e praças públicas, defesa civil e posturas municipais, sempre com viés do policiamento preventivo e comunitário, lastreando-se no princípio da mediação e não da repressão dos conflitos, tanto interindividuais quanto coletivos (CERQUEIRA, 2014, p 48).

A participação dos gestores no planejamento e gestão das forças que buscam manter a ordem e a segurança das cidades brasileiras emerge sob múltiplas formas, visto que, por um lado, atuam de maneira decisiva na criação dessas corporações e em sua postura de cunho policial preventivo e comunitário, atribuindo a estes agentes atuações em escolas, controle do trânsito e preservação de praças, entre outros lugares de acesso coletivo, e, por outro, incidem sobre as formas de controle e transparência relacionadas às suas atividades e condutas.

Para que a Guarda Municipal possa atuar de maneira qualificada é importante que as cidades possuam planos para a segurança pública municipal, pontuando ações de combate e prevenção de questões relacionadas à segurança pública. Seguindo esta perspectiva, São Bernardo tem como projeto de lei, sob o nº 06 de 18 de junho de 2020, a criação do Plano de Segurança Pública Municipal e do Gabinete de Segurança do Município, que tem como objetivos.

- I – Promover políticas públicas que previnam a incidência de crimes violentos e letais;
 - II – Promover ações de prevenção e combate a crimes de violência contra mulher, e especial a violências domésticas e sexuais, prevenir e reprimir situações de exploração sexual, independente de gênero;
 - III – Aprimorar os mecanismos de prevenção e de repressão aos crimes violentos e patrimoniais;
 - IV – Aproximar a sociedade das instituições de segurança através do conselho municipal de segurança pública;
 - V – Buscar financiamentos e convênios para ações de segurança pública;
 - VI – Reestruturar e reaparelhar os órgãos municipais de segurança pública;
 - VII – Aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública municipal;
 - VIII- Promover condições de trabalho dignas aos profissionais da segurança pública municipal;
 - IX – Estabelecer políticas de aparelhamento à prevenção de situações de emergência e desastres.
- (SÃO BERNARDO MARANHÃO, 2020, p 1).

Todas as ações inseridas no Plano de Segurança Municipal agem em prol da promoção da segurança da população bernardense, prevendo desde políticas públicas em favor da prevenção de crimes violentos, até ações de prevenção, educação e combate de crimes contra a mulher, já que na cidade não existem delegacias especializadas no tratamento destes casos. Buscando aproximar a comunidade dos assuntos relacionados à segurança pública, o documento busca também a realização de financiamentos para ações de segurança e a melhoria

das condições estruturais de trabalho e formativas favoráveis ao melhor desenvolvimento da segurança pública municipal.

Finalizando nossas linhas, quando o tema da segurança municipal entra em pauta a possibilidade da atuação das Guardas Municipais nas cidades brasileiras emergem com força e destaque, pois caberia a essas instituições colaborar e atuar na participação da ordem municipal, que varia de acordo com as prerrogativas e necessidades das diferentes cidades do território nacional. Assim, as atribuições da Guarda de São Bernardo atualmente estão voltadas para a preservação do patrimônio público, controle do trânsito e apoio a polícia civil e militar, do mesmo modo que estão habilitadas a atuar na prisão em flagrante e delito de menores infratores.

Todas essas atribuições correspondem ao seu campo de atuação como determina a lei municipal de São Bernardo. Para que seu ofício possa ocorrer de forma efetiva e qualificada, foi disponibilizado entre os anos 2017 a 2020 diferentes instrumentos de trabalho como viatura, motocicletas e sede própria do órgão. Nesse mesmo sentido, somente no ano de 2017 foi direcionado à instituição um servidor público concursado para o cargo de comando de carreira, atendendo-se ao estatuto geral das guardas municipais.

De modo geral, pode-se observar que a guarda municipal de São Bernardo está legalmente amparada e fisicamente bem estruturada, promovendo condições dignas de trabalho aos seus profissionais e a possibilidade de uma atuação mais qualificada diante da população local. Assim, este município vem atuando a favor da construção de um quadro favorável quando o assunto gira em torno do planejamento da segurança e ordem municipal, correspondendo aos critérios da Constituição de 1988 e seus dispositivos complementares.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se analisar a Guarda Municipal brasileira e seu exercício na segurança pública sob a ótica das prerrogativas legais nacionais e municipais de São Bernardo - MA, a partir de um embasamento teórico de fontes documentais que englobam em seus escritos regulamentos e normativas acerca das finalidades e possibilidades de atuações dessas corporações em nível local.

Observou-se que a partir da Constituição Brasileira de 1998 a Segurança Pública fica legalmente a cargo dos estados, sendo delegada a competência da preservação da ordem pública as polícias federal, ferroviária, rodoviária, civil e aos corpos de bombeiros, especialmente os militarizados. Todavia, a segurança pública brasileira passou por diversas

mudanças ao longo dos anos recentes a partir das demandas e interesses das sociedades localmente contextualizadas, seja apresentado feições abertamente mais autoritárias, como no período da Ditadura Militar (1964-1985), seja incorporando anseios e práticas mais democráticas e participativas, como no período pós-abertura democrática (pós-1985).

Como contraponto a uma segurança pública de cunho “tradicional” e autoritário a Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, propõe de maneira salutar o exercício da polícia com base no respeito aos Direitos Humanos e participação e controle de seus cidadãos. Da mesma forma, reconhece os municípios como entes com autonomia de organização, legislação e governo vinculados ao Estado, abrindo a possibilidade de atuação e colaboração para a promoção da segurança pública em nível municipal.

A partir da promulgação da nossa Carta Magna, os municípios tiveram a possibilidade de criar sua própria Guarda Municipal, circunscrevendo inicialmente as atividades desses atores à proteção de bens e instalações de interesses municipal e coletivo. Assim, mesmo que os municípios pudessem criar e organizar localmente suas guardas municipais os mesmos não poderiam ser elevados a órgãos do sistema de Segurança Pública, configurando-se um desvio de suas funções legalmente aventadas.

Em 2014 por meio da lei federal 13.002, denominada de Estatuto Geral das Guardas Municipais, foram regulamentados os princípios mínimos de atuação das Guardas municipais brasileiras, assim como suas competências e delimitações das instituições nas quais deveriam atuar. Através desta lei decretaram-se normas gerais de caráter nacional, caracterizando a guarda enquanto uma instituição civil, uniformizada e armada. Assim, a instauração e gestão da Guarda Municipal ficam a cargo dos municípios brasileiros e seus chefes executivos, revelando múltiplas atribuições que irão se diferenciar de acordo com a necessidade de cada cidade. A análise da experiência de São Bernardo - MA aponta que a guarda municipal local tem definidas em lei suas características e atuações prioritárias, instituídas pela lei municipal nº 350 de 04 de julho de 1997 e reafirmadas em 2016 pela câmara de vereadores, associadas à decorrência do aumento populacional e a necessidade de melhoramento na segurança e ordenamento local.

As funções da Guarda legalmente definidas destina-se ao ordenamento dos ambientes em que ocorram aglomerações de pessoas, tais como clubes e bares, dentre outros, e a prestação de serviços para a segurança urbana, sobretudo através de seu policiamento administrativo que tende a atuar contra a ação de depredadores do patrimônio público municipal. Notadamente, pode ser visto que em São Bernardo além da criação da sua própria Guarda Municipal, também foi elaborada a Corregedoria e Ouvidoria da Guarda pelo gestor da

cidade em 27 de maio de 2019, sendo essa uma das ações primordiais para a efetividade de seu trabalho na localidade e o fortalecimento do compromisso e reconhecimento desses servidores para a promoção da ordem e segurança pública do município.

A ouvidoria, dessa forma, emerge como um meio salutar para acompanhar o trabalho dos guardas, fazendo com que seu ofício seja cumprido de forma clara e transparente perante toda a população. Nessa perspectiva, insere-se âmbito da Lei nº 13 de 27 de maio de 2019 os padrões de transparência e segurança das atividades realizadas pela guarda municipal de São Bernardo - MA, assim como se delimita a possibilidade do apuramento de infrações cometidas por estes servidores, bem como a investigação sobre o comportamento ético, social e funcional dos mesmos, dentre outras determinações.

Diante disso, a guarda de São Bernardo atua seguindo critérios competentes a ouvidoria, bem como ao Plano de Segurança Pública Municipal, decretado pela Lei nº06 de 18 de junho de 2020, no qual se define a atividade do órgão relacionada à prevenção e combate de crimes violentos e patrimoniais, violência contra a mulher e exploração sexual, dentre outros atos infratores.

Frente à complexidade da atuação das Guardas Municipais, os debates sobre as suas funções e competências estão longe de encontrar um termo, apresentando, de um lado, prerrogativas legais que circunscrevem as atividades exercidas por estes sujeitos na promoção da segurança pública municipal, e, por outro, experiências empíricas historicamente localizadas, que revelam a multiplicidade de atividades que esses sujeitos são cobrados a exercer frente às demandas contextuais dos munícipes e dos gestores executivos locais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea. In: MICELI, Sérgio (org.). O que ler na ciência social brasileira. São Paulo: ANPOCS/ Editora Sumaré, 2002. p. 267-307.

AGUIAR, Alessandro Gomes de, **Guarda Municipal e os Desafios de um Novo Paradigma: o Poder de Polícia**, 2017, Disponível em: [Alessandro Gomes de Aguiar 2018.1.pdf \(uff.br\)](#) Acesso em 11/08/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BERNARD apud LAZZARINI, Álvaro. Direito Administrativo da Ordem Pública. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BORGES, Luciano Jose Moreira Junior. O poder de polícia das guardas municipais e a municipalização da Segurança Pública. **Revista âmbito jurídico**, 2017. Disponível em:

<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-poder-de-policia-das-guardas-municipais-e-a-municipalizacao-da-seguranca-publica>. Acesso em:06/06/ 2020.

BORGES JUNIOR, Paulo José, **Segurança Pública e a guarda municipal: uma análise acerca dos limites de competência e do poder de polícia**, Criciúma, 2013.

BRASIL, **Estatuto Geral das Guardas Municipais**, Presidência da República, Casa civil 2014.

CÂMARA, P. S. Violência e criminalidade como desafio para a democracia no Brasil. Fala de abertura do “IX Simpósio Brasil-Alemanha Segurança Pública e Sociedade Democrática no Brasil e na Alemanha,” realizado em Berlim, Alemanha, nos dias 24 e 25 de Abril de 2008. **Revista Brasileira de Segurança Pública**/2 Edição. 3 Jul/Ago; 2008.

CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO BERNARDO, Publicidade Vigência da Lei Municipal nº 350/1997 autoriza a Constituição da guarda municipal, 2016.

CAMPOS, William Sérgio Antunes de. **A GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRADA**: desafios e perspectivas no exercício funcional frente à demanda por segurança e proteção do cidadão. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas/ FACC/FD/IE/IPPUR/NEI. Programa de Pós-graduação em Gestão Pública para o desenvolvimento Econômico e Social. Rio de Janeiro, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos santos. **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**. 27ª ed. São Paulo, **Revista ampliada e atualizada**: atlas, 2014.

CRETELLA JUNIOR, José. Polícia Militar e poder de Polícia no Direito brasileiro. *In*: **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CERQUEIRA, Josemar Dias, **O Município na Segurança Pública**, Salvador, 2014.

FELICIDADE, Taís Cristina dos Santos, ALTAF, Joyce Gonçalves, **A guarda Municipal e sua Atuação na Proteção do Bem Público: O Caso Três Rios**, XII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2015. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/1322155.pdf> Acesso em: 10/08/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA - IBGE. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf. Acesso em: 06/06/ 2020.

IORIO, Luiz Carlos da Cruz. A guarda municipal no contexto da Segurança Pública. Disponível em: http://lex.com.br/doutrina_27781737_A_GUARDA_MUNICIPAL_NO_CONTEXTO_DA_SEGURANCA_PUBLICA.aspx. Acesso em: 10/06/ 2020.

MEDEIROS, Aristides. Guarda Municipal e Segurança Pública. **Revista Jus Vigilantibus**, 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13187/guarda-municipal-e-seguranca-publica>. Acesso em: 06/06/ 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. São Paulo, Malheiros, 1993.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo**: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz. (Org). **AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL**: diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/ UFRJ, Booklink, 2010.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos, **Gestão de Bens Públicos**, Revista dos Tribunais 2016.

PATRÍCIO, L. R. L. INDICADORES PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**/Ano 2 Edição. 3 Jul/Ago 2008.

SANTOS, Maria do Carmo de Freitas. **A importância da guarda municipal no enfrentamento da violência urbana nos municípios mineiros**. Belo Horizonte, 2018.

SANTOS, Taís Cristina dos; ALTAF, Joyce Gonçalves. A guarda municipal e sua atuação na proteção do bem público. Simpósio de excelência em Gestão e Tecnologia, 2015.

SAPORI, Luiz Flávio. **SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Edição eletrônica 2012. p.11- 104.

SILVA, Jorge da. **SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍCIA: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública no Brasil contemporâneo. **Revista Nueva Sociedad**, especial em português, 2010.

SOUSA, Ronilson de Oliveira. “**AGOSTO EM FESTA SE ENFEITA**”: Origens e transformações históricas no festejo de São Bernardo, São Bernardo- MA 2014.

SÃO BERNARDO, Projeto de lei Ordinária nº 13 de 27 de maio de 2019.

_____, **Projeto de Lei Ordinária nº 06 de 18 de Junho de 2020**.

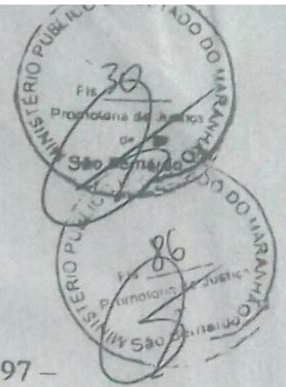
VENTRIS, O. **GUARDA MUNICIPAL PODER & COMPETÊNCIA: ensaios e pareceres**. Ed. Canal6. São Paulo, 2010.

VAZ, Raimundo Nonato. **São Bernardo Documentário: História da Matriz de São Bernardo-Nossa Terra, Nossa Gente**. 4 ed. Sobral Gráfica e Editora Ltda, 2016.

ZALUAR, Alba. Dilemas da Segurança Pública no Brasil. Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, 2005.

ANEXOS

Estado do Maranhão.
Câmara de Vereadores de São Bernardo.
CNPJ 07.629.520/0001-07



CERTIDÃO.

(PUBLICIDADE VIGÊNCIA E EFICÁCIA DA LEI MUNICIPAL Nº 350/1997 –
 autoriza a constituição da guarda municipal).

BERNARDO DOS SANTOS TOMÁZ, Presidente da Câmara de Vereadores de São Bernardo – Ma, no uso de suas atribuições, no pleno exercício do cargo e na forma do art. 21, aliena “t” do Regimento Interno da Casa Legislativa¹, atendendo a solicitação do Ministério Público (através do ofício nº 189/2016-PJSB, de 05 de Maio de 2016), **CERTIFICA**, para os devidos fins a que se destina e para surtir efeitos onde esta for apresentada, que revendo os arquivos da Câmara de Vereadores constatei a existência de documentos comprobatório da tramitação, aprovação e sanção do Projeto de Lei que dispõe sobre a guarda municipal, com a seguinte redação : “ Lei nº 350. Autoriza o Poder Executivo Municipal a constituir a guarda municipal (GM) e dá outras providências. Prefeito Municipal de São Bernardo, Estado do Maranhão: Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte lei: Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a constituir a Guarda Municipal, baseando-se no que discrimina o Art. 144, § 8º - da Constituição Federal e Art. 90 da Lei Orgânica Municipal. Art. 2º - A Guarda Municipal será vigilantes adestrados, hábeis e armados para a proteção do Patrimônio Público e maior segurança do Município, não há incumbência da manutenção da ordem pública (atribuição da polícia militar), ou de polícia judiciária (atribuição da polícia civil), estão autorizados para portar as armas úteis e necessárias para o desempenho de sua missão. Art. 3º - Fica a guarda Municipal autorizado a acessar todos os ambientes onde existe uma aglomeração de pessoas, como é o caso de bares, cabarés, clubes, boates, etc. Art. 4º - A Guarda Municipal só poderá acessar o que discrimina o Art. 3º, no desempenho de sua função e com farda. Art. 5º - A Guarda terá o dever de prestar serviço permanente de segurança urbana, com a missão de policiamento administrativo da cidade, com especialidade, das praças, edifícios públicos onde a ação dos depredadores do patrimônio público possa se manter mais danosa, bem como nos locais de acesso ao público onde sua segurança esteja ameaçada por bando ou quadrilha armada, e circunvizinhanças de Bancos ou entidades onde possa se movimentar grande quantidade de valores monetários. Art. 6º - a guarda municipal será composta de no máximo vinte guardas. Art. 7º - As vantagens e regime de trabalho, com base na hierarquia e disciplina, será estabelecido pelo estatuto da guarda municipal que deverá ser aprovado posteriormente pelo poder legislativo e sancionado pelo Executivo. Art. 8º - A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. Gabinete do Prefeito Municipal de São Bernardo (Ma), 04 de julho de 1997. (assinatura de Antonio Bernardo Alves Rodrigues
 Antonio Bernardo Alves Rodrigues. Prefeito Municipal.

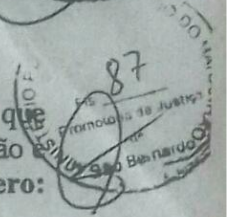
¹ REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DE VEREADORES:

Art. 21 - O Presidente é o representante legal da Câmara nas suas relações externas, cabendo-lhe as funções administrativas e diretivas de todas as atividades internas, competindo-lhe privativamente:
 t) providenciar, nos termos da Constituição Federal, expedição de certidões que lhe forem solicitadas, relativas a desnchos. atos ou informações a que os mesmos expressamente se refiram:

**Estado do Maranhão.
Câmara de Vereadores de São Bernardo.
CNPJ 07.629.520/0001-07**



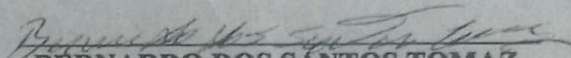
CERTIFICO, na forma do art. 19, II² da Constituição Federal, que o PROJETO DE LEI que dispõe a guarda municipal obteve regular tramitação, discussão e votação e que aprovada foi sancionada com publicação da lei autografada sob o número: **LEI MUNICIPAL Nº 350, de 04 de julho de 1997.**



CERTIFICO que a Lei Municipal nº 350/1997, encontra-se em pleno vigor e eficácia.

Sendo este todo o conteúdo do que se continha para declarar e certificar, assino o documento para que produza os efeitos legais.

São Bernardo – Ma, 11 de maio de 2016.


BERNARDO DOS SANTOS TOMAZ.

Presidente da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores.

² CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

CF/88. Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

II - recusar fé aos documentos públicos:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO MARANHÃO
APROVADO
 EM 23/06/2019
 Presidente

ESTADO DO MARANHÃO
 MUNICIPIO DE SÃO BERNARDO
 CNPJ Nº 06.125.389/0001-88
 GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 13, DE 27 DE MAIO DE 2019.

RECEBIDO

EM: 30/05/2019

Pinato R. Ferreira
 Horário: 10h 35 min

"DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA
 OUVIDORIA E DA CORREGEDORIA DA
 GUARDA MUNICIPAL DE SÃO
 BERNARDO-MA, E DÁ OUTRAS
 PROVIDÊNCIAS."

O PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO-MA, Estado do Maranhão, no uso de suas atribuições legais, faz saber que a CÂMARA MUNICIPAL aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte lei :

Art 1º. Ficam criados, como órgãos dotados de autonomia própria, permanente e independente, no âmbito do Gabinete do prefeito, a Ouvidoria e a Corregedoria da Guarda Municipal, com denominação e vencimento do Grupo de Cargo em Comissão – DAÍ, objetivando:

- I - Contribuir para elevar, continuamente, os padrões de transparência, presteza e segurança nas atividades desenvolvidas pela a Guarda Municipal – GM;
- II - Fortalecer a Cidadania, face supostas irregularidades cometidas pelo efetivo da Corporação;
- III - Apurar, preliminarmente, as infrações disciplinares atribuídas aos servidores integrantes da Guarda Municipal;
- IV - Realizar visitas de inspeção e correições extraordinárias em qualquer unidade da GM – Guarda Municipal
- V - Apreciar as representações , bem como promover investigação sobre o comportamento ético, social e funcional dos integrantes da corporação.

Art 2º - À Ouvidoria da Guarda Municipal – GM compete

- I - Receber , examinar e encaminhar reclamações, denúncias, críticas, apreciações, comentários, elogios, pedidos de informações e sugestões sobre as atividades desenvolvidas pelo os membros da Guarda Municipal

AL



ESTADO DO MARANHÃO
MUNICIPIO DE SÃO BERNARDO
CNPJ Nº 06.125.389/0001-88
GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL

II - Requisitar informações e diligências visando à obtenção de informações junto aos setores administrativos e órgãos auxiliares da Corporação acerca de atos já praticados em seu âmbito, encaminhando-as a Corregedoria da Guarda Municipal – GM, para a instauração de inspeções e correções;

III - Promover a definição de um sistema de comunicação, para a divulgação sistemática do seu papel institucional à sociedade;

IV - Informar ao interessado as providências adotadas pela Guarda Municipal em razão do seu pedido, excepcionando os casos em que a lei assegurar o dever do sigilo;

V - Definir e implantar instrumentos de coordenação, monitoria, avaliação e controle de procedimentos de ouvidoria

VI - Elaborar e encaminhar ao Prefeito Municipal, relatórios trimestral referente às reclamações, denúncias, críticas, apreciações, comentários, elogios, pedido de informações e sugestões recebidas, bem como os seus encaminhamentos e resultados

VII - Propor aos órgãos municipais as providências que julgar pertinentes e necessárias ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal.

Art. 3º. A Corregedoria da Guarda Municipal – CGM compete :

I – Apurar, preliminarmente, as infrações disciplinares atribuídas aos servidores integrantes da Guarda Municipal;

II – Realizar visitas de inspeção e correções extraordinárias em qualquer unidade da Guarda Municipal;

III – Apreciar as representações que lhe forem dirigidas relativamente à atuação irregular de servidores integrantes da Guarda Municipal

IV – Promover investigação sobre o comportamento ético, social e funcional dos membros da Guarda Municipal, em especial aqueles em estágio probatório e dos indicados para o exercício de chefias e de funções de confiança, observada as normas legais e regulamentares aplicáveis;

V – Manifestar-se sobre assuntos de natureza disciplinar que devam ser submetidos ao Prefeito Municipal

ESTADO DO MARANHÃO
MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO
CNPJ Nº 06.125.389/0001-88
GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL

VI – Dirigir, planejar, coordenar e supervisionar as atividades, assim como distribuir os serviços próprios da Corregedoria;

VII – Apreciar e encaminhar as representações que lhe forem dirigidas relativamente à atuação irregular de servidores integrantes da guarda municipal, bem como propor ao Prefeito Municipal a instauração de procedimentos disciplinares, para a apuração de infrações atribuídas aos referidos servidores;

VIII – Responder as consultas formuladas pelos órgãos da Administração Municipal sobre assuntos de sua competência;

IX- Determinar a realização de correições extraordinárias nas unidades da Guarda Municipal, remetendo, sempre, relatório reservado ao Prefeito Municipal;

X – Remeter ao Prefeito Municipal, relatório circunstanciado sobre a atuação pessoal e funcional dos servidores integrantes da Guarda Municipal em estágio probatório, propondo, se for o caso, a instauração de procedimento especial, observada a legislação pertinente;

XI – Submeter ao Prefeito Municipal, relatório circunstanciado e conclusivo sobre a atuação pessoal e funcional de servidor integrante da Guarda Municipal indicado para o exercício de cargos em comissão e/ou funções de confiança, observada a legislação aplicável

XII – Praticar todo e qualquer ato ou exercer quaisquer das atribuições e competências das unidades ou dos servidores subordinados;

XIII – Proceder, pessoalmente, às correições nas unidades da Guarda Municipal que lhe são subordinadas;

XIV – Elaborar e encaminhar ao Prefeito Municipal, relatório trimestral referente às representações que lhe foram dirigidas relativamente á atuação irregular de integrantes da Guarda Municipal, bem como sobre a instauração de procedimentos disciplinares, para a apuração de infrações atribuídas aos referidos servidores, contendo os seus encaminhamentos e resultados.

Art. 4º. A Ouvidoria e Corregedoria da Guarda Municipal – GM será dirigida por um ouvidor e um Corregedor, designados pelo Prefeito Municipal e a ele subordinados, dentre servidores do município.

§ 1º. As funções de Ouvidor serão exercidas por funcionário nomeado através de portaria, com comprovada conduta ilibada, através de investigação social e apresentação de certidão de antecedentes criminais, tais como: Certidão Negativa

ESTADO DO MARANHÃO
MUNICIPIO DE SÃO BERNARDO
CNPJ Nº 06.125.389/0001-88
GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL

Criminal (Policia Civil), Certidão negativa criminal estadual (TJ-MA), Certidão negativa criminal Justiça Federal e Certidão negativa criminal Justiça Militar (sexo masculino).

§2º. As funções de Corregedor serão exercidas por funcionário do município com nível superior ou em curso e comprovada conduta ilibada através da investigação social e apresentação de certidão de antecedentes criminais, tais como : certidão de não estar respondendo a inquérito policial (policia civil) , certidão negativa criminal estadual (TJ-MA), certidão negativa criminal Justiça Federal e certidão negativa criminal Justiça Militar (sexo masculino).

§3º. Os servidores designados, através de portaria, para exercer as funções de ouvidor e corregedor, receberão benefícios adicional em pecúnia decorrente da designação, sendo que a Lei especifica do município disporá sobre a instituição da Função gratificada correspondente.

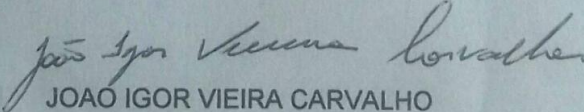
Art. 5º. O Poder Executivo manterá linha telefônica , de forma que a Ouvidoria da Guarda Municipal possa receber as sugestões , reclamações , representações e denúncias a que se refere o Art 2º.

Art. 6º. As despesas decorrentes da presente Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 7º. Esta Lei poderá ser regulamentada por decreto executivo, no que couber.

Art. 8º. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Gabinete do Prefeito Municipal, em 27 de maio de 2019.


JOÃO IGOR VIEIRA CARVALHO

PREFEITO MUNICIPAL



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO-MA
APROVADO
EM 21/06/20
PRESIDENTE

**ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO/MA
GABINETE DO PREFEITO**

PROJETO DE LEI ORDINARIA Nº 06 DE 18 DE JUNHO DE 2020.

“ CRIA O PLANO DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL - PSPM, e GABINETE DE SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO, ESTADO DO MARANHÃO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS ”.

O PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO, ESTADO DO MARANHÃO, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas pelo inciso I e III, do Art. 70, da Lei Orgânica do Município, faço saber que a Câmara Municipal, aprovou e eu sanciono a seguinte LEI:

CAPÍTULO I

DO PLANO DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL

**Seção I
Da instituição**

Art. 1º Fica instituído no âmbito do município de São Bernardo/MA, o Plano Municipal de Segurança e Gabinete de Segurança Pública a ser executado sob a coordenação, supervisão e avaliação do Gabinete de Segurança municipal.

Parágrafo único. O PSPM terá o prazo de duração de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei e deverá ser estruturado em ciclos de implementação, readaptação e reestruturação de dois anos.

**Seção II
Dos Objetivos**

Art. 2º São objetivos do PSPM:

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO-MA
PROTOCOLO
EM 02/07/20 HORA 10h24
ASSINATURA



**ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO/MA
GABINETE DO PREFEITO**

- I – promover políticas públicas que previnam a incidência de crimes violentos e letais;
- II - promover ações de prevenção e combate a crimes de violência contra a mulher, e em especial as violências domésticas e sexuais, prevenir e reprimir situações de exploração sexual, independente de gênero;
- III - aprimorar os mecanismos de prevenção e de repessão aos crimes violentos e patrimoniais;
- IV- aproximar a sociedade das instituições de segurança através do conselho municipal de segurança pública;
- V- buscar financiamentos e convênios para ações de segurança pública;
- VI - reestruturar e reaparelhar os órgãos municipais de segurança pública;
- VII - aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública municipal;
- VIII- promover condições de trabalho dignas aos profissionais da segurança pública municipal;
- IX- Estabelecer políticas e aparelhamento à prevenção de situações de emergência e desastres.

**Seção III
Das Diretrizes**

Art.3º São diretrizes do PSPM:

- I- Atendimento ao cidadão; no campo de segurança pública;
- II- Realizar ações em parceria com as Secretarias Municipais, Guarda Municipal, Defesa Civil, Conselho Tutelar;
- III- Buscar ações coordenadas em parceria com órgãos públicos federais e estaduais.

**Seção IV
Dos objetivos**



**ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO/MA
GABINETE DO PREFEITO**

Art. 4º São objetivos do PSPM:

- I- Estabelecer a integração dos órgãos e secretarias municipais, assim como órgãos federais e estaduais, para implementação de estratégias e atividades integradas para promoção de paz social e segurança a população;
- II - realização de ações preventivas no combate e prevenção à violência, criminalidade, com prioridade a grupos mais vulneráveis como crianças, adolescentes, jovens, negros, mulheres e de outros grupos vulneráveis.
- III- apoiar e incentivar políticas públicas de prevenção as drogas.

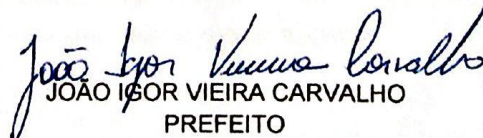
**Capítulo II
Disposições finais**

Art. 5º Os gastos de pessoal e material do Plano de Segurança Pública e Gabinete de Segurança Pública Municipal ocorrerão por conta de dotação orçamentária própria.

Art. 6º O PSPM e Gabinete de Segurança Pública Municipal será publicado no portal da transparência.

Artº. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito Municipal, em 18 de junho de 2020.


JOÃO ÍGOR VIEIRA CARVALHO
PREFEITO