

**UNIVERSIDADE VILA VELHA - UVV**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA**

**UMA ANÁLISE ESTRUTURAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS DA  
GRANDE VITÓRIA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**DANIEL CRUZ DO NASCIMENTO**

**VILA VELHA-ES**  
**AGOSTO / 2022**

**UNIVERSIDADE VILA VELHA - UVV**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA**

**UMA ANÁLISE ESTRUTURAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS DA  
GRANDE VITÓRIA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Mestrado em Segurança Pública, para a obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública.

**DANIEL CRUZ DO NASCIMENTO**

**VILA VELHA**  
**AGOSTO / 2022**

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

N244a Nascimento, Daniel Cruz do.  
Uma análise estrutural das guardas Municipais da Grande  
Vitória no Estado do Espírito Santo / Daniel Cruz do  
Nascimento. – 2022.  
97f. : il.

Orientador: Pablo Silva Lira.  
Dissertação (mestrado em Segurança Pública) -  
Universidade Vila Velha, 2022.  
Inclui bibliografias.

1. Segurança Pública. 2. Leis – Municípios. 3. Guardas –  
Municipais – Vitória. I. Lira, Pablo Silva. II. Universidade Vila  
Velha. III. Título.

CDD 363.3

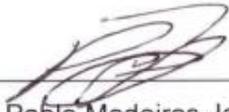
**DANIEL CRUZ DO NASCIMENTO**

**UMA ANÁLISE ESTRUTURAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS DA  
GRANDE VITÓRIA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Mestrado em Segurança Pública, para a obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública.

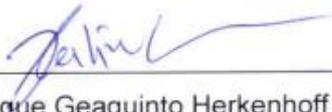
Aprovada em 22 de agosto de 2022.

Banca Examinadora



---

Prof. Dr. Pablo Medeiros Jabor – ESESP



---

Prof. Dr. Henrique Geaquinto Herkenhoff - UVV



---

Prof. Dr. Pablo Silva Lira - UVV

Orientador

## DEDICATÓRIA

Dedico esta Dissertação aos profissionais da Segurança Pública, pela colaboração, pelo apoio e incentivo e neste momento são lembradas com gratidão.

# AGRADECIMENTOS

Um agradecimento especial a todos os Professores do curso de Mestrado em Segurança Pública, pelo apoio e dedicação prestados.

Aos familiares pela colaboração, apoio e incentivo em todas as horas presentes na alegria e apoio nas dificuldades.

Em especial à minha querida família pelo apoio e incentivo.

## EPÍGRAFE

“O que segue a justiça e a bondade  
achará a vida, a justiça e a honra”.

(Provérbios

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1 MATERIAL E MÉTODOS .....	15
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	18
2.1. SEGURANÇA PÚBLICA E A GUARDA MUNICIPAL .....	19
2.2. AS GUARDAS MUNICIPAIS A LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	25
2.3. AS GUARDAS MUNICIPAIS E A LEGISLAÇÃO FEDERAL .....	30
2.3.1 As Diretrizes Estabelecidas Pelo Estatuto Geral Das Guardas Municipais .....	33
2.4. A RELEVÂNCIA DAS GUARDAS MUNICIPAIS PARA SEGURANÇA PÚBLICA .....	34
<b>3. RESULTADO E DISCUSSÃO</b> .....	<b>35</b>
3.1. OS MUNICÍPIOS E AS GUARDAS MUNICIPAIS .....	36
3.1.1. Atribuições da Guarda Municipal .....	39
<b>3.2. GUARDA MUNICIPAL DE VITÓRIA</b> .....	<b>43</b>
3.2.1. Funções da Gerência de Operação e Fiscalização de Trânsito .....	48
3.2.2. Funções da Gerência de Proteção Comunitária .....	49
3.2.3. Funções da Gerência da Central Integrada de Operações e Monitoramento (GCIOM) .....	50
3.2.4. Subsecretaria da Guarda Municipal .....	51
<b>3.3. GUARDA MUNICIPAL DE VILA VELHA</b> .....	<b>52</b>
3.3.1. Legislação de Criação da Guarda Municipal de Vila Velha .....	59
3.3.2. Legislação de Criação da Guarda Municipal de Vila Velha .....	60
3.3.3. A Subsecretaria da Guarda Municipal .....	62
<b>3.4. GUARDA MUNICIPAL DE SERRA</b> .....	<b>63</b>
3.4.1. Legislação da Guarda Municipal de Serra .....	66
3.4.2. Legislação da Guarda Municipal de Serra .....	67
<b>3.5. GUARDA MUNICIPAL DE CARIACICA</b> .....	<b>68</b>
3.5.1. Legislação da Guarda Municipal de Cariacica .....	69
3.5.2. Legislação da Guarda Municipal de Cariacica .....	71

<b>3.6. GUARDA MUNICIPAL DE VIANA.....</b>	<b>73</b>
3.6.1. Legislação da Guarda Municipal de Viana .....	74
3.6.2. Legislação da Guarda Municipal de Viana .....	75
<b>3.7.GUARAPARI E FUNDÃO .....</b>	<b>77</b>
3.7.1. Guarapari .....	78
3.7.2. Fundão .....	78
<b>3.8.DAS DECISÕES JUDICIAIS DO STJ E DO STF .....</b>	<b>78</b>
3.8.1. A Decisão da Sexta Turma do STJ .....	79
3.8.2. As Decisões do STF.....	86
<b>4. PRODUTO TÉCNICO .....</b>	<b>87</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>87</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>90</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da Secretaria de Segurança Urbana de Vitória.....	47
Figura 2 - Faixa Etária da Guarda Municipal.....	56
Figura 3 - Escolaridade da Guarda Municipal .....	57
Figura 4 - Morador do Município de - Raça e Cor .....	57
Figura 5 - Religião e Estado Civil .....	58

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pontos relevantes da Lei nº 13.022/2014 .....	42
Quadro 2 – Efetivo / Viaturas - Vitória .....	48
Quadro 3 - Corregedora- Ouvidoria- Armada - Vitória.....	51
Quadro 4 - Trânsito–Ambiental-Segur. Dignit.-Formação - Vitória.....	51
Quadro 5 - Agentes–Grupamentos-Carga Horária-Estrutura Hierárquica - Vitória ....	51
Quadro 6 - PCS – 153 –Carreira Única - Vitória.....	52
Quadro 7 - Efetivo / Viaturas – Vila Velha .....	55
Quadro 8 - Dados referentes ao anuário 2021 da GMVV .....	56
Quadro 9 - Corregedora- Ouvidoria- Armada - Vila Velha .....	62
Quadro 10 - Trânsito–Ambiental-Segur. Dignit.-Formação - Vila Velha.....	62
Quadro 11 - Agentes–Grupamentos-Carga Horária-Horas Extras-Estrutura Hierárquica - Vila Velha .....	62
Quadro 12 - PCS – 153 –Carreira Única - Vila Velha .....	63
Quadro 13 - Efetivo / Viaturas – Serra.....	66
Quadro 14 - Corregedora- Ouvidoria- Armada - Serra.....	67
Quadro 15 - Trânsito–Ambiental-Segur. Dignit.-Formação - Serra .....	67
Quadro 16 - Agentes–Grupamentos-Carga Horária-Horas Extras-Estrutura Hierárquica - Serra .....	68
Quadro 17 - PCS – 153 –Carreira Única - Serra.....	68
Quadro 18 - Efetivo / Viaturas – Cariacica.....	69
Quadro 19 - Corregedora- Ouvidoria- Armada - Cariacica .....	72
Quadro 20 - Trânsito–Ambiental-Segur. Dignit.-Formação - Cariacica .....	72
Quadro 21 - Agentes–Grupamentos-Carga Horária-Horas Extras-Estrutura Hierárquica - Cariacica .....	73
Quadro 22 - PCS – 153 –Carreira Única - Cariacica.....	73
Quadro 23 - Efetivo / Viaturas – Viana .....	74
Quadro 24 - Corregedora- Ouvidoria- Armada - Viana .....	77
Quadro 25 - Trânsito–Ambiental-Segur. Dignit.-Formação - Viana.....	77
Quadro 26 - Agentes–Grupamentos-Carga Horária-Horas Extras-Estrutura Hierárquica - Viana.....	77
Quadro 27 - PCS – 153 –Carreira Única - Viana .....	77

## RESUMO

DO NASCIMENTO, DANIEL CRUZ. M.Sc, Universidade Vila Velha – ES, agosto de 2022. **Uma análise estrutural das guardas municipais da grande Vitória no Estado do Espírito Santo.** Orientador: Pablo Silva Lira.

A intenção deste estudo é realizar uma análise sobre as estruturas das Guardas Municipais existentes na Grande Vitória no Estado do Espírito Santo. Também identificar as principais atividades desempenhadas por tais Guardas, apresentando sua contribuição para o Sistema de Segurança Pública. Na estratégia de pesquisa foram utilizados, como fonte bibliográfica o Portal de Periódicos da CAPES, Google Acadêmico e livros. No levantamento de informações sobre as Guardas foram consultados os bancos de dados dos Municípios e dos Portais de Transparência do Estado do Espírito Santo e dos Municípios. Com a intenção de tornar mais precisas as informações foram realizadas pesquisas documentais diretamente junto aos órgãos quando identificadas pertinências temáticas estabelecidas na legislação própria e nas orientações ou dificuldade na obtenção de informações precisas e atuais. Tal pesquisa veio a trazer um registro e uma análise contributiva para a evolução destas instituições possibilitando a ocorrência de uma possível reanálise, por parte dos gestores, das práticas e estratégias utilizadas.

**Palavras-chave:** Segurança pública; Estrutura Organizacional; Leis Municipais de Segurança Pública.

## **ABSTRACT**

DO NASCIMENTO, DANIEL CRUZ. M.Sc, University of Vila Velha-ES, August de 2022. **Analysis of the Municipal Guard structures existing in Greater Vitória in the State of Espírito Santo.** Advisor: Pablo Silva Lira.

The intention of this study is out an analysis of the Municipal Guard structures existing in Greater Vitória in the State of Espírito Santo. Also identify the main activities performed by these Guards, presenting their contribution to the Public Security System. In the search strategy, the CAPES Journal Portal, Academic Google and books were used as a bibliographic source. In the survey of information about the Guards, the databases of the Municipalities and the Transparency Portals of the State of Espírito Santo and of the Municipalities were consulted. With the intention of making the information more precise, documentary research was carried out directly with the bodies when thematic pertinence established in the specific legislation and in the guidelines or difficulties in obtaining accurate and current information were identified. This research came to bring a record and a contributory analysis to the evolution of these institutions as well as a possible reanalysis by the managers of the practices and strategies used.

**Keywords:** Public security; Organizational structure; Municipal Public Security Laws.

## 1. INTRODUÇÃO

A segurança pública sofre uma constante pressão e apesar de estar prevista na Constituição Federal de 1988, são poucos entre os mais de 5 mil municípios que estabeleceram suas Guardas Municipais, visto que o legislador deixou esta decisão à discricionariedade do Município. Contudo nos últimos anos houve uma crescente no estabelecimento destas instituições, começando assim também uma série de questionamentos acerca de suas atribuições e a legitimidade para atuação.

A realidade do Estado do Espírito Santo não é muito diferente do restante do país, apesar do governo apresentar redução da taxa de homicídios, os questionamentos na sociedade quanto à sensação de insegurança permanecem e mesmo as Guardas Municipais tendo passado a ganhar notoriedade o estado possui poucas Guardas Municipais no total de seu território e enquanto isso a sociedade capixaba sofrendo com a crescente sensação de impotência frente ao crime e a ineficácia dos serviços públicos.

O Brasil possui 5570 municípios, desses aproximadamente 22,5% possuem Guardas Municipais constituídas (IBGE, 2021), e até o levantamento feito em 2020 somente 22,4% delas exercem suas atribuições portando arma de fogo (IBGE, 2020).

O Estado do Espírito Santo possui 78 municípios, tendo apenas 13 instituído Guardas Municipais e dessas nem todas são armadas. O número total representa apenas 16,7% do total de municípios. Cinco dessas instituições estão dentro da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e apresentam um efetivo de aproximadamente 0,047% em relação a população dessa, na qual concentra 2 033 067 habitantes, o equivalente a aproximadamente 49,49% da população do Estado do Espírito Santo (IBGE, 2021).

A partir da Constituição de 1988 as Guardas Municipais foram introduzidas no art. 144, na qual faz sua previsão dentro das forças de segurança pública. Contudo, diferentemente das demais forças, sua instituição é facultada aos Municípios. Tal fato trouxe uma grande diferença em relação as demais visto que o número de municípios que adotaram sua instituição até a presente data ainda é pequeno,

gerando uma grande dificuldade social no entendimento tanto de suas características quanto de sua organização institucional, ocasionando assim em uma série de discussões judiciais.

Contudo parte dessas discussões ao longo desses anos veio a consolidar essas instituições e o desejo social através do texto expressado pelo poder legislativo ao firmar o Estatuto Geral das Guardas Municipais (BRASIL, Lei nº 13022, 2014), que apesar de não exaurir as discussões trouxe mais segurança jurídica para os municípios.

Devido a crescente onda de discussões a respeito dos rumos da segurança pública e com uma percepção social a cada dia maior que ela depende da contribuição de todos, os municípios vem adotando a perspectiva que a instituição de uma Guarda Municipal trás diversos benefícios quando trabalhada da forma correta, e é ai que entra a importância desta pesquisa, em trazer como estão estruturadas estas instituições dentro do estado do Espírito Santo e verificar suas potencialidades a partir de suas estruturas e possibilidades legais de atuação na atualidade. Este estudo possibilitará um diagnostico sobre as Guardas Municipais da RMGV no Espírito Santo destacando características e semelhanças entre estas instituições e particularidades.

A partir deste marco histórico, que foi o Estatuto das Guardas Municipais, ficou regulamentado as atribuições Constitucionais e outras infraconstitucionais, que culminaram em algumas ADI's e em outras discussões legais nas quais só reforçam o entendimento e a necessidade social a cerca de mudanças na Segurança Pública e neste contexto estão inseridas essas instituições.

No estado do Espírito Santo as Guardas Municipais passam a demonstrar sua importância nos quadros da imprensa especialmente após a greve da Policia Militar em 2017, que fez com que fosse dado uma maior notoriedade à atuação delas.

Entendendo assim tal contextualização e a necessidade de buscar sempre uma melhor eficiência, assim como prevê a Constituição Federal, visualiza-se como primordial o entendimento a cerca da seguinte questão problema: Como estão se estruturando as Guardas Municipais localizadas nos municípios da Grande Vitória?

Levando-se em consideração a problemática apresentada, partimos à seguinte

premissa: as Guardas Municipais da Grande Vitória-ES estão estruturadas de acordo com os preceitos estabelecidos pela Lei Federal nº 13.022 de 2014.

Este trabalho tem por objetivo fazer uma análise das estruturas das Guardas Municipais da Grande Vitória-ES relacionadas a padrões estabelecidos a todas as GM's do Brasil pela União. Possibilitar através desta análise a criação de quadros que sirvam de elemento motriz para possíveis modificações estruturais necessárias a um serviço mais eficaz e que alcance a maior amplitude possível de serviços potencialmente permitidos as Guardas Municipais. Além de possibilitar um melhor entendimento a respeito da essencialidade dos serviços prestados por esta instituição.

Foram realizados quadros nos quais possibilitam a realização de diretrizes gerais dentro da Grande Vitória, visto que as características locais podem também ditar as necessidades ou não da aplicação de alguns serviços.

Como produto técnico foi apresentado uma minuta de Lei para organização dos Órgãos Correccionais dessas instituições, a ser anexado ao final do trabalho. Tal produto técnico apresenta-se com uma relevância a estas instituições e a sociedade visto a necessidade de adequação constante dos preceitos legais para um melhor controle da conduta dos agentes. Controle esse que dá o direcionamento das expectativas sociais expressos na legislação, na doutrina jurídica, bem como nas necessidades humanas daquele que se encontra sujeito a esses regramentos relacionados com a segurança pública.

A instituição da estrutura Correccional própria das Guardas Municipais é obrigatória para aquelas que venham a desempenhar suas funções armadas. O que fará com que tal modelo possa servir de base para a implementação do serviço armado e também para uma readequação para aquelas nas quais possuam legislações desatualizadas.

Este trabalho foi organizado em quatro partes, sendo a primeira uma Introdução ao tema que contextualiza o cenário destas instituições no contexto nacional e no Estado do Espírito Santo.

Na segunda parte deste trabalho, iniciamos com uma revisão literária correlata as potencialidades Constitucionais e legais permitidas pelo Estatuto Geral das Guardas

Municipais.

Já na terceira parte apresentaremos o levantamento das estruturas legais das mencionadas instituições do Estado do Espírito Santo e suas peculiaridades, descrevendo suas estruturas atuais e relatando as modificações constatadas.

Na última parte concluímos realizando o cruzamento das informações coletadas das instituições com as potencialidades constatadas como diretrizes gerais a todas as Guardas Municipais, gerando uma análise documental e bibliográfica da situação atual das instituições e assim possibilitando que o gestor possa elaborar melhorias em relação a estas instituições, bem como subsidiar melhor o cidadão de conhecimentos a cerca dos serviços prestados por elas.

## **1.1 MATERIAL E MÉTODOS**

Este capítulo trata do material e métodos. Material e Métodos é um planejamento detalhado sobre tudo o que será realizado na durante a pesquisa. Deve possuir tal nível de detalhamento de forma que se o projeto for entregue para outra pessoa, ela deve conseguir executar a pesquisa exatamente da mesma forma que você executaria (VIANNA, 2003).

No caso desta pesquisa apresenta mais de uma fase, sendo uma bibliográfica e outra documental, apesar de (Gil, 2002) alertar quanto a classificação da pesquisa documental, alegando que esta pode ser considerada como bibliográfica, tendo em vista que para ser considerada bibliográfica tem apenas que valer-se de fonte impressa. Contudo o mesmo autor pondera quanto a possibilidade de algumas fontes documentais não serem consideradas como bibliográficas.

A parte bibliográfica desta dissertação teve como pressuposto subsidiar ao leitor o entendimento necessário para a compreensão da análise da estrutura pré-definida legal e constitucionalmente, assim como as possibilidades e/ou impossibilidades da atuação institucional, tendo como pressuposto também a conscientização a respeito de tais temas.

Segundo Vergara (2004, p. 48):

A pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revista, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral. Fornece instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma.

Visando assim um melhor entendimento a respeito do assunto foi realizada a pesquisa bibliográfica com o intuito de explorar os conceitos a respeito das atribuições Constitucionais e das atribuições estabelecidas pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais, bem como conceitos e discussões a respeito de temas discutidos e correlatos a elas e a segurança pública. Para tanto estabelecendo também diferenças doutrinárias das atribuições das instituições de segurança pública, apresentando conceitos essenciais ao desenvolvimento do entendimento a respeito dessas instituições.

Foram tratados os conceitos doutrinários a respeito dos bens públicos, instalações públicas, serviços públicos, polícia e poder de polícia, bem como a abrangência desses conceitos no âmbito da atuação das Guardas Municipais, através de uma análise dessas atribuições atrelando a abrangência tratada pela legislação federal e os entendimentos a respeito dos temas.

Além disso, também foi tratado as determinações legais de algumas atribuições específicas e algumas peculiaridades nas quais tenham gerado discussões no âmbito das Guardas Municipais localizadas na Grande Vitória: Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana.

Outro tipo de pesquisa utilizada foi a pesquisa documental. De acordo com Gil (2008, p. 51) a pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Segundo Oliveira (2007) bastante semelhante á pesquisa bibliográfica, a documental caracteriza-se pela busca ele informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação.

Para a realização desta pesquisa foram utilizados os bancos de dados das prefeituras, do Estado do Espírito Santo, bem como da União (através de buscadores de leis, portais de transparência e diários oficiais), buscas presenciais de cópias documentais junto aos entes Municipais e bibliotecas digitais (Banco de Teses e dissertações da CAPES, biblioteca do IBGE e CGU).

Dentro da busca a respeito de publicações com pertinência temática foi utilizado o catalogo de teses e dissertações da CAPES com o descritor “guarda municipal” e foi encontrado 46 resultados, que foi limitado a buscas nos últimos cinco anos – 2016 a 2020, tendo como resultado 14 dissertações, sendo que dessas 9 não possuíam nenhuma pertinência temática e cinco com baixa comunicabilidade ao tema pretendido, percebendo-se assim a importância de ser trabalhado tal tema.

Os dados foram analisados e comparados com a estrutura permitida e as imposições apresentadas pela Lei Federal nº 13022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), servindo assim para registrar algumas diferenças estruturais, como quais são os serviços exercidos e como se organizam, como também referentes a números importantes ao desenvolvimento dessas instituições, por exemplo o número de agentes, meios utilizados para o exercício da profissão, número de grupamentos.

Com a identificação dos pontos estabelecidos na citada Lei Federal, foram buscadas as respostas de quais estruturas estão enquadradas em cada atribuição permitida e também se há alguma não prevista ou vedada, bem como os números relacionados com a forma que se estruturam as Guardas. Desta forma a pesquisa apresentou metodologia qualitativa, pois trabalhou a parte bibliográfica e documental descrevendo as estruturas existentes, como também ponderou algumas proporcionalidades frente às estruturas apresentadas.

Dentro da busca a respeito de publicações com pertinência temática foi utilizado ainda o catalogo de teses e dissertações da CAPES com o descritor “guarda municipal” e foi encontrado 46 resultados, que foi limitado a buscas nos últimos cinco anos - 2016 a 2020, tendo como resultado 14 dissertações, sendo que dessas 9 não possuíam nenhuma pertinência temática e cinco com baixa comunicabilidade ao tema pretendido, percebendo-se assim a importância de ser trabalhado tal tema.

Os documentos foram buscados a partir da lógica dos seguintes quadros:

**Quadro N – Corregedora- Ouvidoria- Armada**

	CORREGEDORIA	OUVIDORIA	ARMADA
Própria			
Previsão legal			

**Quadro N – Trânsito – Ambiental - Seg. Dignit. - Formação**

	TRÂNSITO	AMBIENTAL	SEG.DIGNIT.	FORMAÇÃO	OUTRAS
INSTITUIÇÃO					
Previsão legal					

**Quadro N – Agentes – Grupamentos - Carga Horária e Estrutura Hierárquica**

INSTITUIÇÃO	Nº TOTAL DE AGENTES	Nº DE GRUPAMENTOS	CARGA HORARIA	NÍVEIS HIERARQUICOS
-------------	---------------------	-------------------	---------------	---------------------

**Quadro N – PCS – 153 –CARREIRA ÚNICA**

	PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS PRÓPRIO	153	CARREIRA ÚNICA
SIM OU NÃO			
Previsão legal			

Esses quadros serviram de base para a análise estrutural, mas foram apenas um referencial, visto que esta pesquisa será um levantamento analítico das estruturas e não se limitou a coleta desses dados.

**2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

O capítulo dois trata da fundamentação teórica da pesquisa, tendo com destaque tópicos relevantes para compreensão do estudo como: Segurança pública e a guarda municipal; as guardas municipais a luz da constituição federal de 1988; as guardas municipais e a legislação federal; as diretrizes estabelecidas pelo estatuto geral das guardas municipais; a relevância das guardas municipais para segurança pública.

## 2.1. SEGURANÇA PÚBLICA E A GUARDA MUNICIPAL

A segurança pública fornecida pelo Estado é um processo complexo entre ações preventivas, repressivas e de natureza social, capazes de colaborarem com a sensação de tranquilidade a toda coletividade. O sistema de segurança pública definido no caput do artigo 144 da Constituição dispõe que “A segurança pública, dever do estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio através dos seguintes órgãos” (SICHONANY JÚNIOR, 2013).

Já a segurança pública, ou paz social, seria o dever que o Estado tem de manter a ordem e a segurança para cada uma das pessoas que vivem sob sua jurisdição e para tanto limitando os direitos individuais e preservando garantias expressas em nossa Constituição Federal de 1988, na qual estão inclusos todos aqueles que no país visitam ou residem (CARVALHO, 2005).

Essa definição do texto constitucional abrange, inclusive, as Guardas Municipais como agentes para essa finalidade. Não obstante tudo isso, o artigo 6º da Constituição elencou como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, e também a segurança como autêntico direito fundamental (SICHONANY JÚNIOR, 2013).

Outro ponto relevante a se mencionar é o fato de que em se tratando da questão da segurança pública, a doutrina constitucional contemporânea, de há muito e sem maior controvérsia no que diz com este ponto, tem considerado a segurança jurídica como expressão inarredável do Estado de Direito, de tal sorte que a segurança jurídica passou a ter o *status* de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito (SARLET, 2012).

Diante do exposto, entende-se que para além de assumir a condição de direito fundamental da pessoa humana, a segurança jurídica constitui simultaneamente princípio fundamental da ordem jurídica estatal e, para além desta, da própria ordem jurídica internacional (SARLET, 2012).

No caso da ordem jurídica brasileira, a Constituição Federal de 1988, após mencionar a segurança como valor fundamental no seu Preâmbulo, incluiu a

segurança no seletivo elenco dos direitos “invioláveis” arrolados no *caput* do artigo 5º, ao lado dos direitos à vida, liberdade, igualdade e propriedade (SARLET, 2012).

Entende-se que o trabalho de Segurança Pública deve ser preventivo, mas se isso não for possível, é necessária a repressão. A polícia, segundo Soares (2006), “deve ser nossa companheira na viagem da democracia”, não pode usar da brutalidade, nem incorrer na corrupção. Cabe à instituição fazer valer a lei, com eficiência e credibilidade, ponderou. “É preciso fazer a defesa de quem precisa de defesa”.

De acordo com Barbosa (2008) a ação de prevenção segundo o que preceitua a moderna filosofia de Segurança Pública, prevê três níveis de prevenções:

**O Primeiro Nível de Prevenção** é a prevenção realizada através do acompanhamento da Família, da Escola, da Religião (fé) e do Grupo Social a que pertencem cada cidadão.

**O Segundo Nível de Prevenção** é a prevenção realizada através da geração de emprego e conseqüentemente da renda para os jovens. Nesta fase a responsabilidade pela prevenção depende principalmente dos Governantes: Federal - Estadual e Municipal, pois, somente com renda o cidadão vai sentir-se valorizado e sua autoestima fará com que ele deixe de praticar atos ilícitos.

Barbosa (2008) afirma que:

Como exemplo, disso observa-se que nos bairros com poder aquisitivo maior o índice de violência é menor e também nos Países considerados do Primeiro Mundo os crimes violentados são menores e o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) são considerados excelentes. Em relação a este nível de prevenção devemos citar o empenho tanto do Governo Federal, quanto do Estadual, na elaboração dos Programas de Geração de Emprego e Renda, entre eles: PIAPS (Plano Integrado de Acompanhamento dos Programas Sociais) e do PADIC (Programa de Apoio Direto às Iniciativas Comunitárias).

**O Terceiro Nível de Prevenção** é a prevenção realizada pelo sistema prisional, onde os jovens ali adentram para serem reeducados, mas na prática o que acaba ocorrendo é justamente o contrário, o Presídio passa a ser um ambiente de sobrevivência pessoal, fazendo com que o cidadão tenha uma convivência “forçada” com os mais diversos tipos de criminosos, o que tornam os Presídios e Cadeias

Públicas “a escola de especialização para o crime” (BARBOSA, 2008).

Entende-se que realizada está caracterização do que vem a ser a Segurança Pública e sua finalidade, torna-se mais fácil entender a importância da inteligência policial como meio de favorecer a aplicação da Segurança Pública na Sociedade. Desta maneira, o próximo tópico irá enfatizar o contexto histórico da inteligência. Sob a égide de uma nova Constituição cidadã, que preconiza essencialmente a defesa das pessoas, mantém-se uma força policial, definida como militar, regulada como força auxiliar do exército. Ao que tudo indica, em razão destas diretrizes básicas, a Constituição Federal deveria ter sido disciplinada ao contrário. Isto é, em uma Constituição cidadã, “[...] em tempo de paz, o Exército é que se torna reserva da polícia, indo em sua ajuda quando esta não consegue debelar gigantescos distúrbios sociais.” (ZAVERUCHA, 2005, p. 69). Assim também ensina Rudnicki (2008, p. 123), ao prescrever que a nova ordem constitucional determina que a polícia deva servir ao indivíduo e não ao Estado.

No período pós 1988, tem-se alterado a forma de pensar segurança, na linha do que vem preconizando o Ministério da Justiça, utilizando-se de políticas como o SUSP (Sistema Único de Segurança Pública) e a Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), através de planos, pelos quais se tem empenhado esforços, num trabalho de tornar eficazes os direitos sociais, por meio de seus órgãos de segurança pública, incluindo nestas diretrizes as Guardas Municipais, do que se extrai um trabalho focado na prevenção (ADORNO, 2003, p. 124).

As prefeituras, por seu lado, têm um papel na área da prevenção, principalmente, embora a expansão das guardas municipais inclua também tarefas de repressão. A percepção dos cidadãos da crescente insegurança provocou, ao longo dos últimos anos, uma pressão social para que todas as autoridades tomassem medidas no campo da segurança pública. Todavia, sob a alegação de dificuldade na situação financeira como sendo fato impeditivo aos estados de investimentos significativos, tem contribuído para o aumento dos poderes municipal e federal neste campo (CANO, 2006).

O poder local surge como um ator de crescente importância. Embora a grande maioria das competências de segurança serem exercidas no âmbito estadual, a

pressão popular e a melhor situação econômica de alguns municípios em relação aos estados têm favorecido a intervenção local (CANO, 2006).

Os municípios tendem a envolver-se em geral em programas de prevenção, tanto por sua vocação natural, como porque não costumam contar com aparato de repressão tradicional, como policiais, prisões etc. A lenta mudança de paradigma da segurança pública oscila entre um esforço maior na prevenção e o uso exclusivo da repressão. Apesar das vantagens de uma abordagem preventiva, os programas de prevenção costumam ser complexos e freqüentemente só apresentam resultados a médio ou longo prazo (CANO, 2006).

A promulgação da CF/ 88 modificou profundamente a posição institucional do município dentro da Federação. Deu a este o que chamamos de uma *autonomia relativa* se levados em consideração aspectos como: dependência de transferências de recursos do governo federal, a sua vinculação ao Estado- parte explicita no art. 29, caput da CF/ 88 e algumas de suas próprias competências elencadas nos Incisos II, IV, VI e VII do art. 30 da mesma base jurídica, a saber:

Art. 29. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos (...)

Art. 30. Compete aos municípios:

II- suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

IV- criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

VI- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de educação infantil e de ensino fundamental; e

VII- prestar, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de atendimento à saúde da população.

Analisados estes trechos podemos concluir que a doutrina eleva o Município ao status de ente federativo autônomo, porém a realidade é um pouco diferente. A própria Carta Magna limita essa autonomia, quando, por exemplo, restringe a criação do Tribunal de Contas do Município no § 4º do art. 31 da CF/ 88 com exceção dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo que já possuíam esses órgãos de prestação de contas quando da promulgação da nossa atual Constituição Federal.

Os municípios possuem uma autonomia político- administrativo- financeira que lhes conferem o exercício da auto-organização, de autogoverno, de uma autonomia normativa e autoadministração que por vezes não são suficientes para realmente fazer deles entes federativos totalmente autônomos. A partir de 1988 se acentua a polêmica acerca das Guardas Municipais no cenário brasileiro, principalmente pela proposta de uma *Gestão Integrada da Segurança Pública* inaugurada com a nova Carta Magna e não uma *gestão compartilhada da Segurança Pública* como aborda Sousa e Morais (2011).

Gestão integrada e não compartilhada pelo fato de que compartilhamento nos remete à idéia do ato ou efeito de compartilhar, de tomar parte. Analisando o sistema criado observamos uma enorme lacuna na atuação dos municípios no sistema, pois mantêm-se a *organização concorrente histórica*. Já integração nos remete à ideia de “complemento, ato de integrar”, onde apesar das relações consultivas, decisões são tomadas pelos entes federativos dentro da sua esfera de competência (SOUSA, MORAIS, 2011).

A CF/ 88 define a competência do município para legislar sobre, por exemplo, *assuntos de interesse local* (art.30, Inc. I). A respeito do interesse local Tauil (2006) argumenta que “Ao definir- se ‘interesse local’ sobre o primado da predominância do interesse local, não resta dúvida que a competência dos Municípios se destaca sobre os demais entes políticos, levando em conta o fato de que é no Município que se vive” e na visão de Berwig (2012).

Isso significa que o município tem gestão político-administrativa, através da legislatura e da concretização dos interesses locais. É uma autonomia política, administrativa e financeira.

Quanto à utilização de armas de fogo a pesquisa mostrou que dos 1256 municípios que possuem guarda municipal só utilizam armamentos letais, um percentual de 22,4%. A utilização de armas de fogo pelas Guardas Municipais foi regulamentada pela lei 10.826/ 2003, o chamado Estatuto do Desarmamento. (IBGE, 2021)

A autorização para o porte de arma de fogo das guardas municipais está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial e à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, nas condições estabelecidas no regulamento da Lei(CAMPOS,

2013, p. 45).

Conforme o Estatuto do Desarmamento, aos municípios que possuam acima de 500.000 habitantes e capitais será concedido o porte de armas integral em conformidade com as condições estabelecidas no regulamento desta Lei (Inc. III do art. 6º). Já para os municípios com população entre 50 e 500 mil habitantes serão concedidos os portes de arma funcionais, ou seja, em serviço (Inc. IV do art. 6º) (CAMPOS, 2013).

Contudo apresentando uma racionalidade na qual buscasse enquadrar a aspiração social atual, decidiu o STF na ADI 5948 que não seria razoável a distinção quanto a concessão do porte de arma de fogo aos Guardas Municipais baseando-se no número de habitantes dos municípios, considerando tal distinção inconstitucional. (STF, ADI 5948)

A partir do ano 2000, o governo federal, através do PNSP ao contemplar no compromisso nº 7/ 56 o apoio às Guardas Municipais mediante elaboração e difusão da Matriz Curricular dessas instituições e o repasse de verbas mediante apresentação de projetos criou uma disparidade entre a real função dessas corporações prevista constitucionalmente e a prática cotidiana. Essas disparidades são ainda mais acentuadas se levadas em consideração às questões socioculturalregionais dos municípios brasileiros que puderam ser visualizadas no perfil apresentado. Ou seja, uma mesma legislação rege as Guardas Municipais, porém na prática, a depender do Município/ Estado (pelas “parcerias”) essas cumprem funções totalmente distintas no tocante à segurança pública (CAMPOS, 2013, p. 49).

O aspecto cultural da inserção da Guarda Municipal na segurança pública é aquele que tem por consideração elementos característico quando do fato de uma cultura iniciada nos primórdios da criação dessas corporações. Por exemplo, como nos municípios do Estado de São Paulo, que conforme observação nos dados apresentados concentra a maior porcentagem de guardas municipais armadas do Brasil, “com 33,8% chegando ao percentual de 47,9% se considerados somente a proporção dos municípios que possuem Guarda Municipal” (CAMPOS, 2013, p. 53).

A atual Constituição ao fazer a previsão da criação das Guardas Municipais no § 8º do art. 144: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à

proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” procurou integrar os Municípios à segurança pública, pois na nova perspectiva esta é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Toda contestação acerca da função das Guarda Municipal passa pela construção dos limites das competências constitucionais atribuídas aos municípios. Por isso a importância de entendermos certas variáveis, como a sua *autonomia relativa* e suas competências previstas no ordenamento jurídico. A *autonomia relativa* pelo fato das articulações políticas que envolvem a composição, aparelhamento e qualificação dos agentes da Guarda Municipal, por exemplo, e a limitação de competências para entendermos os limites da atuação dessas corporações na segurança pública (CAMPOS, 2013, p. 54).

Conforme alegado, a proteção aos serviços juntamente com a proteção aos bens municipais garante legitimidade ao exercício funcional dos Guardas Municipais nas ruas da cidade. Os *serviços públicos* representam o campo mais amplo na atuação das Guardas Municipais. É nesse pressuposto de atuação que se entende legítimo “o uso da guarda municipal como uma força de garantia da municipalidade” (PAULA, 2006).

Nesse raciocínio o autor afirma que “As guardas municipais tem como uma de suas funções a proteção dos serviços do município. Tal não significa que devam elas executar esses serviços, mas sim assegurar que aos municípios seja da à oportunidade de prestá-lo (...)”, dissonante dessa ideia, entendemos que o uso da Guarda Municipal como garantidor da municipalidade não exclui sua competência para prestar o serviço, desde que sejam previstas no rol de suas atribuições institucionais. (CAMPOS, 2013, p. 60).

As prefeituras agem mais, tradicionalmente, na prevenção primária, que é muito ampla. No entanto, sua capacidade de conseguir resultados depende muito de sua habilidade para dirigir seus recursos aos grupos de mais alto risco (CANO, 2006).

O tópico a seguir abordará as guardas municipais à luz da Constituição Federal de 1988. Dando destaque para os pontos centrais que farão uma caracterização teórica a respeito da importância das guardas no cenário municipal.

## **2.2. AS GUARDAS MUNICIPAIS A LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Antes de se iniciar uma contextualização da guarda municipal é importante perceber que mesmo diante da história dos Guardas Municipais, sejam eles constitucionais ou infraconstitucionais, a própria Constituição Federal tornou possível a criação, no entanto, limitou também suas prerrogativas com a definição do artigo 144, §8º (BRASIL, 1988).

Através da edição da Lei nº 13.022, de 2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), deu claramente poderes à instituição e é aí que se encontra um rol que serve como regra para os Guardas Municipais, segundo o artigo 3º e incisos (BRASIL, 2014), encontra-se os princípios que são eles:

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:  
 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.

A Constituição Federal de 1988 dentro de sua organização administrativa prevê em seu art. 144 as instituições de segurança pública, dentre essas instituições estão as Guardas Municipais nas quais tiveram sua previsão no parágrafo 8º do referido artigo. Contudo tal instituição teve uma diferença das demais que foi a discricionariedade dada ao ente municipal em constituí-la ou não (BRASIL, 1988).

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:  
 [...] § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Da forma como achar melhor através de leis complementares, mas sem desrespeitar outras normas, como o Estatuto dos Guardas Municipais (BRASIL, 2014), que traz algumas regras que definem suas prerrogativas, entre elas o armamento, definindo que é possível para a Guarda Municipal portar armas de fogo, em seu artigo 16, do Estatuto dos Guardas Municipais (BRASIL, 2014), “Art. 16. Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, conforme previsto em lei” e contanto que esteja de acordo com as regras do Estatuto do Desarmamento e Sistema Nacional

de Armas (BRASIL, 2003), bem como do Decreto nº 9847 (BRASIL, 2019) que realiza alguns ajustes em algumas situações no Sistema Nacional de Armas, sobre registro, treinamento, avaliação psicológicas, entre outros.

Assim ocorreu que poucos municípios estabeleceram suas Guardas Municipais e somente ao longo do tempo e com a crescente pressão social por respostas a sensação de insegurança e a atuação policial vigente, que os gestores públicos municipais começaram a se mobilizar em estabelecer suas Guardas. Porém com a crescente atuação dessas instituições começaram a surgir uma série de questionamentos tanto pelo desconhecimento quanto pelo incomodo de alguns que sentem seus interesses ameaçados.

Dentro desse contexto é que se apresenta a importância dessa dissertação, para levar o conhecimento e o entendimento a respeito das possibilidades de atuação dessas instituições, que apesar de possuírem tantos questionamentos possuem uma diversidade de legislações que as cercam e ainda encontram-se em processo claro de amadurecimento institucional.

Para tal fato inicio trazendo o esclarecimento das atribuições constitucionais dessas instituições que assim encontra sua previsão, como já dito anteriormente, no art. 144, §8, da CF/1988:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Desta previsão se extrai uma série de pontos cruciais ao entendimento dessas instituições, como a discricionariedade dada aos municípios, a limitação a municipalidade e os principais conceitos nos quais são necessários ao entendimento das atribuições que são vinculadas a proteção dos de bens, serviços e instalações.

A atuação das guardas passou durante muitos anos por uma limitação interpretativa, alegando que não seriam órgãos de segurança pública, pois não estariam previstos

no “caput” do art. 144, da (Brasil, CRFB, 1988), e alegando assim que não teriam poder de polícia e que sua atuação estaria limitada a vigilância de praças e prédios públicos. Tais ignorâncias hermenêuticas foram sendo gradativamente superadas e firmadas em sentido contrário.

Quanto ao questionamento referente ao poder de polícia não se pode confundir o nome institucional com o poder oriundo de suas atribuições, visto que o poder de polícia é oriundo das atribuições dadas aos cargos públicos como previsto na sua conceituação, no art. 78, do (Brasil, CTN, 1966), que assim trás:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Desta forma se verifica que, apesar de não ter o nome de polícia, as Guardas Municipais no exercício de suas atribuições exerce o poder de polícia.

Já referente as alegações dessas instituições não estarem contidas no “caput” do artigo 144, da (Brasil, CRFB, 1988) e por isto não fazerem parte das instituições de segurança pública, tal entendimento foi sendo pacificado no sentido de que está no §8º do mesmo artigo e que este assim faz parte da ideia central dele, trazendo de diferente apenas sua especificidade, a discricionariedade quanto a criação.

Tais entendimentos foram sendo pacificados pelo judiciário, e ainda sendo reforçados com o surgimento de novos preceitos legais, como a lei que criou o SUSP(Sistema Único de Segurança Pública) e o Estatuto Geral das Guardas Municipais, que reforçaram ainda mais que tais instituições são órgãos da segurança pública e que sua atuação não se limita a apenas praças e a bens imóveis do município mas a todos os bens públicos municipais.

Os bens públicos não são objeto deste trabalho, por isto será apresentado apenas sua parte conceitual com o fim de nortear o leitor quanto ao entendimento das atribuições e assim cito que o Código Civil (BRASIL, 2002) estabelece em seus artigos 98 e 99 uma conceituação e uma classificação, de forma que, respectivamente, apresenta tal conceito a contrário senso e a classificação

apresentada é exemplificativa e não esgota e nem pode ser limitada a esta, visto que outras normas também descrevem o que seria bens públicos mas para fins de entendimento de suas especificidades.

Para facilitar então um entendimento mais amplo, apresento os ensinamentos de Helly Lopes (MEIRELLES, 2016) que assim fez: “Bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais”.

A partir desses conceitos, inclusive partindo-se das exemplificações do Código Civil de 2003, visualiza-se que as atribuições das Guardas Municipais ultrapassam as praças e prédios municipais, como alguns alegavam, visto que a abrangência de bens públicos é muito maior e ainda como ensina (MEIRELLES, 2016) a proteção deles abrange a aplicação dos meios necessários para se atingir ao interesse público.

Esta explanação sobre este tema apresenta-se como de suma importância pois é através do entendimento das atribuições dessas instituições que se demonstra o quão inverídicas são as afirmativas nas quais houve uma mudança no entendimento das atribuições constitucionais, visto que não houve modificação destas e o que havia era uma limitação de gestão quando da atuação das Guardas.

Como ensina (Di Pietro, 2020) apesar de parecer ser algo simples de serem caracterizados, os serviços públicos já foram entendidos de maneiras diversas, seja ampliando sua abrangência seja restringindo, mas de todas as formas conceituais para esse tema alguns pontos centrais são coincidentes e esses é que são de suma importância para o entendimento da amplitude das atuações das Guardas Municipais.

Desta forma foram apresentados, nesta doutrina jurídica, três elementos comuns nas conceituações que foram denominados elemento material, elemento subjetivo e o elemento formal, nos quais fazem referência, respectivamente, a necessidade do interesse público, a necessidade da presença do estado e a necessidade de regulação pelo direito público. Contudo para ter como norte usaremos uma conceituação na qual encontramos previsão legal, de forma a entender assim como sendo serviço público aquela “atividade administrativa ou de prestação direta ou

indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”, como previsto no art. 2º, II, da (BRASIL, Lei nº 13460, 2017).

Quando gestores tratam das Guardas Municipais como meros vigilantes de praças e prédios públicos, excluem de suas atribuições essa parte de suas atribuições que encontra-se prevista na CF/88 e na lei nº 13022/2014 e que são de extrema importância pois permitem o bom funcionamento do serviço público municipal.

Esta previsão normativa apresenta um caráter preventivo e rotineiro, no qual a estes agentes cabe o acompanhamento protetivo dos serviços públicos, fazendo com que o cidadão tenha a possibilidade ter garantido o alcance de todo o serviço disponibilizado pela administração pública dentro da municipalidade.

Para conceituar instalações públicas utilizo de método hermenêutico Gramatical, visto que existe pouca tratativa a respeito do tema e para tanto apresento que a significação do termo instalação (7GRAUS, 2009-2021) é tratado como sendo o ato de “Colocar, estabelecer alguém num lugar; Pôr no lugar; dispor para funcionar; Tomar posse; Estabelecer-se, alojar-se” e correlacionando esta com a instituição pública Municipal extrai-se a ideia de que são instalações públicas municipais aquelas ocupações feitas pelo ente público municipal para o exercício do interesse público, seja para o exercício de um serviço público ou para o estabelecimento de bens, passando a exercer o domínio público. Um exemplo claro é quando a administração pública aluga um bem imóvel de um particular, continuando a propriedade sendo privada, contudo durante a utilização do bem pelo poder público este é tratado como se público fosse.

Tais compreensões são imprescindíveis nesta contextualização para que seja entendida toda a amplitude da atuação dessas instituições, que sempre tiveram as suas competências bem definidas, sendo apenas desconhecidas e/ou limitadas pelos gestores públicos.

A seguir tem-se como destaque uma abordagem a respeito das guardas municipais e a legislação federal.

### **2.3. AS GUARDAS MUNICIPAIS E A LEGISLAÇÃO FEDERAL**

O tópico em questão trata das guardas municipais, porém, torna-se necessário primeiramente compreender o significado da mesma. Assim, Carvalho (2005) menciona que se entende por Guarda Municipal uma instituição criada pelo Município, que tem como propósito a contribuição para a segurança pública, através do poder de polícia delegado por leis complementares que regularizam cada uma de suas funções, direitos e deveres, sendo livre a competência de cada município para criar suas próprias Guardas Municipais e armá-las da maneira que achar melhor (CARVALHO, 2005).

A CF/88 trás, assim como para as demais instituições, a necessidade de regulamentação por lei, que no caso das Guardas Municipais foi estabelecido em uma Lei Federal (LEI Nº 13.022, DE 8 DE AGOSTO DE 2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais) que teve o intuito de pacificar os entendimentos a cerca das atribuições e uma maior uniformidade na atuação de seus agentes, trazendo um rol de atribuições (BRASIL, 1988).

Ao trazer um rol de atribuições para as Guardas o legislador elencou algumas características institucionais nas quais não devem ser admitidas, demonstrando uma clara diferenciação desta instituição para as demais, bem como entendimentos referentes a sua atuação e algumas aspirações sociais em relação a esta, como a previsão na legislação do uso progressivo da força e a vedação em relação a caracterização militar da instituição.

Além do Estatuto Geral das Guardas Municipais algumas outras legislações também trouxeram previsões nas quais serão citadas neste trabalho devido a uma interferência direta na atuação dessas instituições como, por exemplo, a Lei federal nº13.675/2018(que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e institui o SUSP), a Lei federal nº10.826/2003(Estatuto do Desarmamento) e a Lei federal nº9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro-CTB), visto que foram estabelecidas diretrizes as instituições de segurança pública e nelas foram incluídas as Guarda Municipais, que nem toda Guarda Municipal exerce suas atribuições armadas e que nem todo município exerce a fiscalização de trânsito por seus agentes, além de outros embaraços relacionados a essas leis que afetaram e ainda afetam as estruturas organizacionais.

Dadas essas explicações iniciais, passo a apresentar as atribuições dessas

instituições por seu Estatuto Geral, que em seu artigo 5º trás um rol de competências nas quais assim estão previstas:

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

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

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

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

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

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

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do

art. 144 da Constituição Federal , deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento (BRASIL, 2014).

Percebe-se claramente a partir da leitura desta parte da lei que os parâmetros apresentados em nada se contrapõem a CF/88, mas justamente ao contrario, esclarece alguns pontos importantes ao trazer a ideia de proteção não somente do bem público material, mas também de sua parte imaterial, ou seja, seu uso. Desta forma apresenta a prevenção como princípio básico da atuação para que seja entendida a amplitude total da atuação das Guardas na proteção prevista na CF/88.

Apesar de alguns incisos do citado artigo não serem claros quanto aos limites de atuação dos agentes, deve o leitor sempre ter em mente que todas essas atribuições devem ser exercidas sempre relacionadas ao bem público e seu bom uso, a garantia da continuidade do serviço público, e a proteção das instalações públicas.

Assim, o legislador trouxe como competência dessas instituições a atuação no trânsito, mas esta não é uma competência Constitucional e sim infraconstitucional na qual só será estabelecida por convênio, pois foi desta forma facultada ao município por esta lei. Tal competência foi alvo de questionamento judicial através de ADI, contudo não entrarei nesta explanação nesta parte do trabalho visto que esta não é uma competência direta de todas as Guardas, mas já sinalizo a existência desta como um ponto a ser analisado junto as estruturas das Guardas Municipais.

As Diretrizes Estabelecidas pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais serão apresentadas a seguir.

### **2.3.1 As Diretrizes Estabelecidas pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais**

Dentro deste estatuto extrai-se de sua análise alguns pontos determinantes para a estrutura destas instituições, sendo alguns de vedação, alguns obrigatórios e outros facultativos. Os pontos considerados de vedação são aqueles considerados proibidos ou que apresentam limitações.

Pontos estruturais obrigatórios são aqueles nos quais todas tem que atender ou aqueles nos quais por determinação legal dispõe que se houver determinada

característica cria-se a obrigação. Já facultativos são aqueles em que aconteceram de acordo com a discricionariedade dada ao administrador municipal. Os pontos nos quais apresentam relevância estrutural a serem analisados e que constam na Lei nº13.022/2014 são: número de efetivo, existência de consórcio entre municípios limítrofes, existência de órgão de formação próprio, existência de órgão de controle interno, existência de órgão de controle externo, quais são os cargos em comissão existentes, quais são suas estruturas hierárquicas existentes, se exercem atribuições portando arma de fogo, se exercem atribuições conveniadas e/ou delegadas e se há regulamentações internas. Dentro desses pontos serão analisadas as características e peculiaridades de cada um dentro das instituições na região da Grande Vitória, no Espírito Santo.

Isso dito, o tópico subsequente trás como destaque a relevância das guardas municipais para a segurança pública.

#### **2.4. A RELEVÂNCIA DAS GUARDAS MUNICIPAIS PARA SEGURANÇA PÚBLICA**

A criação de uma Guarda Municipal é uma medida cara e não por acaso apenas os municípios mais ricos decidem arcar com estes custos, que envolvem salários, treinamento, equipamentos e diversas outras despesas permanentes. Como uma alternativa à criação de guardas, diversos municípios optam por colaborar com a polícia estadual contribuindo com o pagamento do aluguel e outros custos para a manutenção da polícia estadual na cidade. Há casos de municípios que oferecem um salário adicional para que policiais atuem também na defesa do patrimônio municipal (KAHN e ZANETIC, p. 44, 2005).

O quadro da violência, dentro do estado do Espírito Santo, vem mudando como se mostra evidente nos números e a municipalização da segurança pública vem pra contribuir. Mas como é apresentado pelo professor Dr. Henrique Herkenhoff em entrevista ao Jornal A Gazeta (Carraretto, 2021), a segurança pública só consegue desenvolver resultados com estudo e com a evolução técnica das polícias. Para tanto se faz necessário sairmos do achismo e cada vez mais realizar análises que possibilitem desenvolvermos as técnicas mais adequadas a serem realizadas pelos agentes, bem como para subsidiar cada vez mais o gestor na sua tomada de

decisão (CARRARETTO, 2021).

Nesse contexto apresentasse como primordial a análise do desenvolvimento das Guardas compreendendo as atribuições dessas que são bem específicas, seja para a garantia da continuidade dos serviços públicos municipais, seja protegendo os servidores públicos, seja garantido o uso adequado dos bens e instalações públicas ou mesmo os garantindo aos munícipes e desta forma impactando diretamente na segurança pública, visto que as suas atribuições acabam ganhando uma amplitude muito grande ao analisarmos que a quase todo momento o cidadão encontra-se no uso de um bem público municipal ou um serviço público municipal.

Além destas atribuições constitucionais que foram designadas para as Guardas Municipais a legislação federal ainda estabeleceu outras, como já citado acima. Atribuições estas que devem ser analisadas a luz dos limites constitucionais. Estas são: Exercer as competências de trânsito que lhe forem atribuídas mediante convênio municipal ou estadual; integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal; contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte; quando em conjunto com os outros órgãos de segurança pública previsto no caput do art.144, da CF, garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas e encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário prestando todo apoio à continuidade da ocorrência (BRASIL, 2014).

Os números dentro do estado do Espírito Santo(Espirito Santo, 2022) demonstram uma queda, ou modificação no comportamento delituoso, no qual apesar de tomar boa parte do noticiário e gerar discussão a respeito do tema segurança pública, pode vir a demonstrar também uma possível modificação nas estruturas das instituições de segurança pública. Dentro desta contextualização encontram-se as Guardas Municipais da Grande Vitória no estado de Espirito Santo, nas quais vem aumentando seus números e fazendo assim de primordial importância o acompanhamento do desenvolvimento destas estruturalmente para uma melhor compreensão da segurança pública.

### **3. RESULTADO E DISCUSSÃO**

Neste capítulo abordo os resultados e discussão, para tanto, passo a apresentar de forma detalhada cada tópico com sua respectiva abordagem conceitual. Destacam-se os seguintes tópicos: Os municípios e as guardas municipais; as atribuições da guarda municipal; a Guarda municipal de Vitória, as funções da gerência de operação e fiscalização de trânsito, as funções da gerência de proteção comunitária, as funções da gerência da central integrada de operações e monitoramento (GCIOM), a Subsecretaria da guarda municipal e a Legislação de criação da guarda municipal de Vitória; a Guarda Municipal de Vila Velha, a legislação de criação da guarda municipal de Vila Velha; a Guarda municipal de Serra, a legislação da guarda municipal de Serra; a Guarda municipal de Cariacica, a legislação da guarda municipal de Cariacica; a Guarda municipal de Viana, a legislação da guarda municipal de Viana; e por fim o Produto técnico.

#### **3.1. OS MUNICÍPIOS E AS GUARDAS MUNICIPAIS**

Conforme supra demonstrado, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Segundo Diógenes Gasparini (1992, p. 229) o interesse local não é outra coisa senão aquele que prepondera ou sobressai quando confrontado com o dos Estados-membros ou com o da União.

Neste sentido, este autor cita Hely Lopes Meirelles que em precisa lição deixa bem cristalina a noção de peculiar interesse, no qual aponta a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União (MEIRELLES, 2016).

Da mesma forma, Diógenes Gasparini (1992, p. 229) cita a ilação de Michel Temer que assegura que a doutrina e a jurisprudência quando da Constituição anterior eram pacíficas em dizer que é de peculiar interesse aquele em que predomina o do Município no confronto com os interesses do Estado e da União, sendo que interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse.

Aduz-se em relação ao poder de polícia que prevalece a regra de que a legitimidade para o exercício da atividade do poder de polícia é da entidade competente para

legislar sobre a matéria. Isto é muito importante ser destacado uma vez que, conforme os ensinamentos de Edmur Ferreira de Faria (FARIA, 2004; p. 163), “haverá situações em que determinada matéria ou atividade pode sujeitar-se à polícia exercida por até três esferas de forma simultânea e sem sobreposição”.

Um exemplo clássico é o fato de que a União é quem tem competência legislativa em Direito Comercial e é o Município quem tem competência legislativa em relação ao horário de funcionamento do comércio local (Súmula 645 do STF) devido à aplicação do princípio da predominância do interesse.

Neste ponto, já se pode apontar como limites constitucionais do Município o fato de que estes somente terão competência legislativa em matérias de predominante interesse local.

Além desta limitação para legislar, percebe-se também que no inciso V do artigo 30 há uma limitação constitucional tendo em vista que os Municípios somente poderão organizar e prestar serviços públicos se restar claro a predominância do interesse local.

Desta forma, conclui-se que os serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública não são de competência dos Municípios visto que não são predominantemente locais, pois conforme esclarece Diógenes Gasparini (1992, p. 229), destinam-se a coibir a violação da ordem jurídica, a defender a incolumidade do Estado e dos indivíduos e a restaurar a normalidade de situações e comportamentos que se opõem a estes valores.

Nesta linha, este ilustre administrativista cita Clóvis Beznos que defende que ordem pública diz respeito ao interesse nacional, não podendo ser caracterizado como mero interesse peculiar do Município. Destarte, diante dos dispositivos e entendimentos supra citados não há que se falar em polícia ostensiva e de preservação da ordem pública como sendo de interesse local.

Aprecia-se por Guarda Municipal uma instituição criada pelo Município, que tem como propósito a contribuição para a segurança pública, através do poder de polícia delegado por leis complementares que regularizam cada uma de suas funções, direitos e deveres, sendo livre a competência de cada município para criar suas próprias Guardas Municipais e armá-las da maneira que achar melhor (CARVALHO,

2005).

A esta tão conturbada história dos Guardas Municipais, sejam eles constitucionais ou infraconstitucionais, sendo que a própria Constituição Federal tornou possível a criação, no entanto, limitou também suas prerrogativas com a definição do artigo 144, §8º (BRASIL, 1988), afirmando que:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

[...] (BRASIL, 1988, p. 1).

E com a edição da Lei nº 13.022, de 2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), deu claramente poderes à instituição, e é aí que se encontra um rol que serve como regra para os Guardas Municipais, segundo o artigo 3º e incisos (BRASIL, 2014), encontra-se os princípios que são eles:

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;

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e V - uso progressivo da força (BRASIL, 2014, p.1).

Contudo, não podemos dizer que a Guarda Municipal está alheia aos fatos sociais que acontecem ao seu redor. Em primeiro lugar porque sua simples presença já é um fator que inibe a violação à ordem social. Nestes termos, Reinaldo Moreira Bruno (2004, p. 47) defende que a simples presença de uma corporação nos locais de grande concentração de pessoas, atuando apenas nos estritos limites da competência constitucional já fará com que o Município promova significativa participação na oferta de sensação de segurança por parte dos munícipes.

Após brevemente explicado o que são bens públicos, chama-se a atenção para o inciso V, do artigo 3º, do Estatuto Geral das Guardas Municipais (BRASIL, 2014), que dita que é um princípio mínimo para a atuação dos guardas, o uso progressivo

da força, o que implica dizer que durante flagrante delito, os guardas tem o dever de encaminhar o autor de infração para delegado de polícia, bem como preservar local do crime, sempre que necessário e quando possível, assim como parte de sua função está incluso ao Guarda Municipal, a proteção de patrimônio ecológico, também de valor cultural, histórico, ambiental e arquitetônico de cada município, capazes até mesmo de criar medidas preventivas e educativas.

A Guarda Municipal se encontraria dentro dos requisitos para que pudesse manifestar seu “poder de polícia”, afinal é ente da administração pública, possui leis que os permitem agir em prol do bem estar social, visando o coletivo e estabelecendo limites para os particulares, ideia apoiada pelo que expõe Carvalho Filho (2014, p. 78):

A competência para exercer o poder de polícia é, em princípio da pessoa federativa a qual a constituição federal conferiu o poder de regular a matéria. Na verdade, os interesses nacionais ficam sujeitos a regulamentação e policiamento da união; as matérias de interesse regionais sujeitam-se as normas e a polícia estadual; e os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal.

Para tanto, tudo que restaria ser esclarecido nesse quesito seria a diferença entre polícia administrativa e polícia judiciária, ambos representam o interesse público em suas atividades, mas suas diferenças seriam as tais quais versa Mello (2009, p. 826):

Costuma-se, mesmo, afirmar que se distingue a polícia administrativa da polícia judiciária com base no caráter preventivo da primeira e repressivo da segunda. Esta última seria a atividade desenvolvida por organismo – o da polícia de segurança – que cumularia funções próprias da polícia administrativa com a função de reprimir a atividade dos delinquentes através da instrução policial criminal e captura dos infratores da lei penal, atividades que qualificariam a polícia judiciária. Seu traço característico seria o cunho repressivo, em oposição ao preventivo, tipificador da polícia administrativa .

Reforçando por Mello (2010, p. 851), que segundo, também explica a diferença entre as policias, “O que efetivamente aparta policia administrativa de policia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades

antissociais enquanto a segunda se preordena á responsabilização dos violadores da ordem jurídica”.

### **3.1.1. Atribuições da Guarda Municipal**

Ao se falar de segurança pública por parte da Guarda Municipal existem dois posicionamentos a respeito do assunto. Um deles partilha da ideia de que a segurança pública envolve mais do que mero interesse local, mas sim interesse nacional, o que acaba por afirmar que não cabe ao município se envolver em questões dentro do interesse local, que é prerrogativa para agir dos municípios (LAZZARINI, 2004).

Para outros municípios são uma forma de divisão administrativa do Estado, concluindo-se que a proteção de bens, serviços, instalações, no âmbito local também se inserem no campo da segurança pública e conseqüentemente da própria defesa do Estado, além de estarem de certa forma mais a parte do que se passa no âmbito municipal, através de processos metodológicos, como por exemplo catalogação, controle estatísticos, observação e intervenção de agir, tudo isso em conjunto com a prática do policiamento preventivo que a Guarda Municipal tem o dever de exercer, bem como em casos necessários o policiamento ostensivo também (BORGES, 2017).

Segundo Kahn e Zanetic (2005), a criação de Guardas parece ocorrer na forma de contágio, citando que a proximidade geográfica com um município que tem guarda aumenta a probabilidade de criação num município contíguo. “Com efeito, os coeficientes de auto correlação espacial sugerem que a distribuição dos municípios com Guarda Municipal não é aleatória, mas concentrada em alguns clusters” (KAHN e ZANETIC, p. 39, 2005). Fato esse observável dentro do Estado do Espírito Santo, no qual pode sugerir a existência de fatores correlacionados entre os Municípios limítrofes.

Diante dos vastos motivos expostos não se pode querer alargar as atribuições da Guarda Municipal e nem mesmo pelo fato de estar o parágrafo que autoriza sua criação dentro do capítulo da Constituição da República que trata de segurança pública, pois a autorização constitucional deve ser expressa.

Logo, é óbvio afirmar que a Guarda Municipal não atua de maneira a apurar infrações penais, ou de polícia judiciária, sendo específicas essas atribuições por parte de outras instituições de segurança pública, segundo Gasparini (1992, p. 236):

“As guardas municipais só podem existir se destinadas a proteção de bens, serviços e instalações do Município. Não lhes cabem, portanto, os serviços de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária e de apuração das infrações penais. Aliás, essas competências foram essencialmente atribuídas à polícia militar e à polícia civil, consoante prescrevem os §§ 4º e 5º do suso transcrito no art. 144 da Carta Federal.”

Assim ao falarmos de segurança pública em relação as Guardas Municipais estamos tratando de sua previsão constitucional de preservar seus bens, serviços e instalações públicas municipais o que trás uma amplitude na atuação destas instituições, que por muitas vezes faz parecer se confundir com as de outras instituições de segurança, em especial da Polícia Militar, como se percebe inclusive nas lições de Gasparini. Contudo bom se faz explicar que a Guarda Municipal ao realizar policiamento nos logradouros municipais exerce sua atribuição constitucional de preservação do bem público “logradouro”, garantindo que este seja utilizado apenas dentro dos parâmetros legais.

Cumpramos ressaltar que por ser órgão do município estes são regulados de forma específica em cada ente, mas que inclui uniformização, equipamentos padronizados, inclusive com preferência de cor, segundo artigo 21, do Estatuto Geral das Guardas Municipais (BRASIL, 2014) “As guardas municipais utilizarão uniforme e equipamentos padronizados, preferencialmente, na cor azul-marinho”.

Da mesma forma, Reinaldo Moreira Bruno (2004, p. 46-47) muito bem assevera que: “Resta ao gestor das coisas municipais, laborar no sentido de atuar nesta área de segurança pública, porém, submetendo-se a limitação constitucional, onde poderá haver atuação municipal apenas na proteção dos bens, serviços e instalações da própria Municipalidade.”

Diógenes Gasparini (1992, p. 241) atenta para o fato de que nem a locução "conforme dispuser a lei" pode dar margem a uma ampliação da atribuição da Guarda Municipal uma vez que se refere à Lei Federal que irá dispor sobre normas gerais e não à Lei Municipal instituidora.

Sendo assim as Guardas Municipais estão sendo criadas em meio a outras instituições que anteriormente exerciam suas atribuições e assim com a necessidade social por melhorias no campo da segurança pública e o desconhecimento no qual surgem em um histórico social de melhoria dos serviços, como nos apresenta William Sérgio Antunes de Campos:

“As Guardas Municipais devem se legitimar na história que está sendo construída nesses aproximados vinte e cinco, trinta anos, a considerar a data de criação de algumas corporações. Essa história deve ser construída na sua prática, assim como foram construídas a história de outras instituições, a vantagem está no contexto. As Guardas Municipais devem aproveitar essa vantagem histórica de surgirem no âmbito do Estado Democrático de Direito” (CAMPOS, 2013, p. 33).

Assim tendo apresentado e contextualizado as atribuições constitucionais das Guardas Municipais e analisando a Lei nº 13022/2014 extrai-se o seguinte quadro:

**Quadro 1 – Pontos relevantes da Lei nº 13.022/2014**

<b>Obrigatórios</b>	<b>Facultativos</b>	<b>Exigidos ou Vedados</b>
Órgão de controle interno	Municipalização do trânsito	Numero máximo de agentes/hab.
Órgão de controle externo	Segurança de Autoridades	Uso de uniforme
Código de conduta próprio	Órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento	Vedado Regulamento disciplinar de natureza militar
Plano de cargos e salários	Convênios ou consórcios	Capacitação específica para o exercício das atribuições

Criação por Lei	Órgão de controle social	Vedada a Formação, treinamento ou aperfeiçoamento em órgão de formação militar.
Carreira única	Uso de arma de fogo	Vedado Semelhança a estruturas militares
linha telefônica de número 153 e uso de rádio	Uniforme na cor azul-marinho	
Desenvolver estudos para a melhoria de segurança local	Fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal	
	Contribuir no estudo de impacto na segurança local	

Neste quadro apenas foram lançados pontos nos quais não estavam especificamente dentro das atribuições constitucionais ou pontos que regulamentavam as estruturas para o exercício das funções a serem exercidas.

### **3.2. GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE VITÓRIA**

Como a competência central da segurança pública sempre foi dos estados, não havia estruturas municipais de segurança. À medida que os municípios chamaram para si essa responsabilidade, acabaram criando uma instância, em geral uma secretaria, com a missão de coordenar todos os programas relevantes. Em alguns casos, particularmente no estado de São Paulo, são secretarias municipais de

segurança pública. Em outros casos, adotam nomes diferentes ou antigas secretarias passam a ter novas incumbências (CANO, 2006).

Entre os municípios nos quais antigas secretarias foram reestruturadas, para assumir novas competências, destaca-se Vitória, capital do Espírito Santo. Diadema, na Grande São Paulo, é um dos municípios que criou novos órgãos para tratar da segurança pública (CANO, 2006).

Vitória é o centro de uma região metropolitana densamente povoada e castigada, há muitos anos, por uma das mais altas taxas de homicídios do País. Ainda, o estado de Espírito Santo foi tradicionalmente considerado um dos lugares onde o crime organizado mais se enraizou, afetando setores significativos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a ponto de suscitar pedidos de intervenção federal (CANO, 2006).

Paradoxalmente, ao lado de índices tão negativos, Vitória também se destaca pelos esforços da prefeitura, durante várias administrações, para reduzir o crime e a insegurança. Em 1994 foi criada a Secretaria Municipal de Cidadania, para prestar serviços à população de menores recursos e tornar mais acessíveis os direitos para os segmentos mais vulneráveis. Em 1997 criou-se, na secretaria, um núcleo de segurança pública. Pouco depois, a secretaria foi reestruturada e passou a chamar-se Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública (CANO, 2006).

A secretaria tem como principais funções a coordenação dos projetos e a articulação com as polícias, com as ONGs e com a sociedade civil em geral. Também administra a obtenção de financiamentos por parte do governo federal (CANO, 2006).

Vitória decidiu intervir ativamente na área da violência, ao mesmo tempo em que criou o Conselho Municipal para formular um plano estratégico para a cidade. A violência era apenas um dos temas a serem tratados. O Conselho reuniu 350 componentes de diversos órgãos do poder público e representantes da sociedade civil que participaram da elaboração do plano. Numa segunda etapa, foram criados o Conselho de Segurança Municipal e os Conselhos Municipais Regionais de Segurança Pública (CANO, 2006).

Os Conselhos Municipais Regionais de Segurança Pública foram constituídos de

acordo com as regiões administrativas da cidade: um para cada uma das sete regiões. Contam com representantes das polícias Civil e Militar, membros das comunidades e um agente da prefeitura. Seu objetivo é formular propostas de intervenção e aproximar o poder público - particularmente as polícias - das comunidades beneficiárias (CANO, 2006).

A Guarda Municipal de Vitória atua na organização do trânsito na cidade, acidentes, serviço de guincho, fiscalização de obras em via pública ou flagrantes de infração ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e também na segurança em casos de dano ao patrimônio público e quando há denúncias de pequenos delitos ou de situações suspeitas em praças, escolas e parques municipais (VITÓRIA, 2022).

Partindo para a análise estrutural na qual foi proposta, foi constatado que a criação legal da Guarda Municipal de Vitória foi autorizada pela primeira vez em 13 de novembro de 1997, através da Lei 4519/1997 (VITÓRIA, Lei nº 4.519, 1997), contudo só foi efetivada, a criação, em 19 de dezembro de 2003, quando foi sancionada a lei nº 6.033/03 (VITÓRIA, Lei nº 6.033, 2003), que criou a corporação e estabeleceu as diretrizes a serem adotadas, tendo iniciado suas ações armados e treinados pela PMES. Contudo, nesta época ainda não havia a regulamentação federal referente às Guardas Municipais.

Assim a Guarda Civil Municipal de Vitória (GCMV), criada através da Lei Municipal 6.033/2003, alterada pela Lei 8.114/2011, está inserida na Secretaria Municipal de Segurança Urbana (Semsu). A instituição é composta pelos cargos agente municipal de trânsito e agente comunitário de segurança que atuam de forma integrada (VITÓRIA, 2022). O uniforme dos agentes comunitários de segurança é formado por calça, camisa e boné azul-marinho, enquanto o uniforme dos agentes de Trânsito é formado por calça comprida azul-marinho, camisa bege e boné branco, regulamentados pelo decreto nº 13.494 de 21 de setembro de 2007.

A Lei nº 8114/2011, deu nova redação a lei 6.033, de 19 de dezembro de 2003, nela esta estabelecida, em seu art. 2º, as atribuições a serem exercidas:

"Art. 2º Compete à Guarda Civil Municipal de Vitória:

I - participar do processo de definição das políticas, diretrizes e programas de Segurança Pública e Fiscalização do Trânsito, no que diz respeito à

garantia do pleno exercício dos direitos humanos, individuais, coletivos, sociais, políticos e ambientais e ainda, a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município de Vitória;

II - apoiar as ações de Segurança Pública desenvolvidas por Forças de Segurança Estadual e Federal dentro dos limites do Município;

III - participar das campanhas educacionais relacionadas à Segurança Pública e Fiscalização do Trânsito;

IV - executar a operação, a fiscalização e o policiamento do trânsito;

V - colaborar com campanhas e demais atividades intersetoriais desenvolvidas por outros setores da Administração Municipal ou por outras instâncias federativas, que visem atender ao interesse público, de acordo com as atribuições da Guarda Civil Municipal de Vitória;

VI - contribuir para a prevenção e a diminuição da violência e da criminalidade, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos humanos;

VII - promover a proteção dos bens, serviços e instalações municipais de Vitória;

VIII - promover a proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico, cultural, ecológico e paisagístico do Município;

IX - prestar a colaboração, em caráter excepcional, com operações de defesa civil do Município;

X - colaborar na realização do policiamento preventivo permanente no território do Município para a proteção da população, agindo junto à comunidade objetivando diminuir a violência e a criminalidade, promovendo a mediação dos conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos;

XI - prevenir e inibir atos delituosos que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais, priorizando a segurança escolar;

XII - participar da definição de mecanismos de interação com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança nas comunidades;

XIII - participar da articulação com órgãos municipais de políticas sociais, visando ações interdisciplinares de segurança no Município;

XIV - praticar demais atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas por Decreto do Chefe do Poder Executivo;

XV - participar no âmbito da competência municipal, de ações e programas voltados para a área de Segurança Pública, dentre os quais a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), observando os princípios e diretrizes da Conferência Nacional de Segurança Pública, além de participar do Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI-M e/ou o que lhe suceder.

XVI - desempenhar outras atribuições afins." (VITÓRIA, 2022).

Organizada em três Grupamentos, Gerência de Operação e Fiscalização de Trânsito (GOFT), Gerência de Proteção Comunitária (GPC) e Gerência da Central Integrada de Operações e Monitoramento (CIOM), a Guarda Civil Municipal de Vitória expõe que seus profissionais são habilitados a compreender a complexidade dos problemas na área de segurança e comprometidos em solucioná-los e que a formação leva em conta a necessidade de perceber interesses, motivações, valores, estigmas e preconceitos em jogo; mediar conflitos e formular com a comunidade estratégias para solução das situações de violência (VITÓRIA, 2022).

As supras citadas leis foram declaradas parcialmente inconstitucionais , ADIN nº 0014290-65.2016.8.08.0000, pelo TJ-ES, por transforem servidores de outro quadro funcional para os quadros da GCMV.

“4. No caso em apreço há clara transformação de cargos já existentes e o seu deslocamento para cargos diversos sem prévia aprovação em concurso público. Assim, os ocupantes do cargo de Analista de Trânsito, Agente de Trânsito e Agente de Segurança I foram “transferidos” para categoria funcional diversa, qual seja, Guarda Municipal.

5. Assim, as disposições legais ora combatidas igualmente violam o entendimento emanado do Supremo Tribunal Federal, exteriorizado por meio da Súmula Vinculante nº 43, bem como a orientação pacífica do STF e desta Corte Estadual.

6. Seguindo orientação já adotada por esta Corte Estadual no julgamento da ADIN nº 100110037452, devem ser modulados os efeitos do presente julgado, nos termos do que dispõe a Lei 9.868/99, artigo 27, para que a presente decisão produza efeitos a partir desse julgamento.

7. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais indicados, resguardados os eventuais vencimentos percebidos e referentes ao cargo de Guarda Municipal pelas atividades efetivamente exercidas.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima indicadas.

ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, à unanimidade acolher a preliminar suscitada de ofício, e, no mérito, julgar procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade, com efeitos ex tunc, dos artigos 6º e 12, I, “a”, “b”, “d” da Lei 6.033/2003; artigo 29, I, II da Lei 7.363/2008; artigo 4ª da Lei 8.114/2011, todos do Município de Vitória, resguardados os eventuais vencimentos percebidos e referentes ao cargo de Guarda Municipal pelas atividades efetivamente exercidas, nos termos do voto do e. Relator.”

A organização administra prevista na Lei 6033/2003, alterada e substituída pelas Leis municipais nº 6.529/2005, 6.551/2006, 8.060/2010, 8.832/2015, 9.080/2017 e 9.721/2021 e regulamentadas pelos Decretos Municipais nº 17.006/2017 e 19.217/2021, sendo nesse arcabouço legal apontados diversos pontos de compreensão desta instituição. Dentre esses pontos temos a existência de Órgãos Correicional e de Ouvidoria, no qual exercem suas funções vinculados a Subsecretaria da Guarda.

### **Figura 1**



Fonte: <Decreto nº 17.006/2017, página 8>.

A GCMV não tem em seu quadro funcional integrantes de quadros distintos, não Guardas. Possuindo um plano de carreira próprio, contudo não há uma carreira única tendo em vista que encontra-se dividida em dois grupamentos distintos, nos quais coexistem separados em suas carreiras.

Mesmo antes da edição da Lei federal 13022/2014 a GCMV atua 24 horas com atendimento das demandas via 190(CIODES- Centro Integrado Operacional de Defesa Social) no qual até a presente data permanece, juntamente com a PMES, CBMES, PCES, PRF e a SEJUS.

Na análise histórico-legal da GCMV percebemos que houveram uma série de fatos nos quais distingue a estrutura atual, com adequações as diretrizes determinadas pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais, visto que este data de 2014 e a Guarda de Vitória iniciou suas atividades em 2003, tendo atuado de maneira conjunta com militares, dentro da Guarda(Lei nº 6171/2004 – que autorizava e pagava a militares à atuarem quando em escala extraordinária na GCMV) e também com sua formação realizada na PMES, inclusive tendo sido firmado convênio por lei nº 7121 em 2007.

Atualmente possui Academia própria, constituída pelo Decreto nº 17.675/2019, e

realiza convênios tanto para formação de seus agentes quanto para aperfeiçoamento de outras Guardas, possui Corregedoria e Ouvidoria própria constituídas respectivamente pelas Leis Municipais nº 6035/2003 e 6551/2006, tendo seu código disciplinar previsto pela Lei nº 6035/2003

**Quadro 2 – Efetivo / Viaturas - Vitória**

Município	Efetivo		Quantidade Viaturas
	Comunitário	Trânsito	
Vitória	197	206	53

Fonte: <<https://transparencia.vitoria.es.gov.br/Pessoal.Cargo.aspx?municipioid=1&ctbUnidadeGestoraId=6&exercicio=2022&periodicidade=Mensal&periodo=tpJulho>>

### 3.2.1. Funções da Gerência de Operação e Fiscalização de Trânsito

- Executar a fiscalização de trânsito, autuando e aplicando as medidas administrativas cabíveis no exercício regular do poder de polícia administrativa de trânsito, por infrações de circulação, estacionamento, parada, por excesso de peso, dimensões e lotação de veículo ou outras previstas no Código de Trânsito Brasileiro, resoluções do Contran, portarias do Denatran e outras que lhe forem delegadas;
- Participar de programas, projetos e atividades de educação de trânsito;
- Promover e participar de atividades de prevenção à violência, relacionadas a sua área de atuação em suas diversas formas;
- Realizar levantamentos, anotações e observações de campo, coletar dados e fornecer subsídios às áreas de engenharia e educação de trânsito para o planejamento de alterações no ambiente viário;
- Garantir a fluidez e a segurança do trânsito de veículos e pedestres em quaisquer circunstâncias, orientando os usuários das vias públicas a adotarem comportamentos seguros, utilizando dispositivos e sinalização, gestos e sons regulamentares;
- Realizar os procedimentos adequados à execução de bloqueios e canalizações, desvios e operação de equipamentos de controle semafórico;
- Acompanhar e intervir sobre a circulação de cargas superdimensionadas e materiais perigosos;

- Remover veículos avariados e outras transferências que se constituem em riscos de acidentes;
- Auxiliar na travessia de pedestres nos locais de grande demanda;
- Auxiliar e acompanhar a implementação de projetos, de alterações de trânsito e de esquemas operacionais em decorrência de ações programadas e emergenciais;
- Realizar atividades de batedor, com automóveis ou motocicletas, quando solicitado pela autoridade competente de guarda pessoal de autoridades ou dignatários;
- Garantir a fluidez e segurança viária em diversos eventos de pequeno, médio e grande porte realizados nas vias do município de Vitória;
- Acompanhar as diversas manifestações de caráter religioso, cultural, social, dentre outras, garantindo os preceitos da Constituição Federal.
- O uniforme dos agentes de Trânsito é formado por calça comprida azul-marinho, camisa bege e boné branco (VITÓRIA, 2022).

### **3.2.2. Funções da Gerência de Proteção Comunitária**

- Realizar patrulhamento preventivo permanente no território do Município para a proteção da população, agindo junto à comunidade com o objetivo de diminuir a violência e a criminalidade, promovendo a mediação dos conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos;
- Prevenir e inibir atos delituosos que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais, priorizando a segurança escolar;
- Promover e participar de atividades de prevenção à violência, relacionadas a sua área de atuação em suas diversas formas;
- Apoiar e garantir as ações de fiscalização do Município na aplicação da legislação relativa ao exercício do poder de polícia administrativa;
- Executar o patrulhamento escolar, atuando no entorno das Escolas Municipais e fornecendo proteção ao acesso dos escolares;
- Executar a fiscalização da utilização adequada dos parques, jardins, praças e outros bens de domínio público, evitando sua depredação e concorrendo para a proteção do público usuário;
- Executar a vigilância das áreas de preservação do patrimônio natural e cultural do Município, mananciais e a defesa da flora e da fauna;
- Participar, quando necessário, de ações de defesa civil no Município;
- Realizar atividades no Grupamento de Apoio ao Turista da GCMV.

### **3.2.3. Funções da Gerência da Central Integrada de Operações e Monitoramento (GCIOM)**

- Articular as ações e iniciativas intra e intersetoriais de parceiros internos e externos focadas na prevenção à violência, identificando suas interfaces com o intuito de otimizar seus recursos e potencializar os resultados;
- Monitorar e avaliar os resultados obtidos pelas ações desenvolvidas;
- Promover a integração intersetorial na avaliação, planejamento e execução das ações de prevenção à violência no município de Vitória;
- Executar atividades operacionais indiretas e serviços de apoio, por meio das ferramentas disponíveis na Central de videomonitoramento com tecnologias correlatas que potencializem as atividades operacionais da Guarda Municipal de Vitória e conjuntamente com demais agências de defesa social do Estado;
- Subsidiar ações de planejamento operacional, prevenção, inteligência e controle da violência urbana (VITÓRIA, 2022).

### **3.2.4. Subsecretaria da Guarda Municipal**

A Subsecretaria da Guarda Municipal é responsável por comandar, coordenar e dirigir a instituição, identificando as metas, os objetivos e os indicadores a serem alcançados, por meio de ações institucionais da Guarda Civil Municipal junto à comunidade, em consonância com a política estratégica da Secretaria Municipal de Segurança Urbana (VITÓRIA, 2022).

O cargo de comando é ocupado por integrante do corpo da carreira da instituição, em consonância com a Lei 13.022/2014, desde o ano de 2016. O comando da Guarda Municipal integra o Gabinete Integrado e Segurança Pública (GGIM), instância que reúne todas as Secretarias Municipais e as agências de segurança e atuam no município (VITÓRIA, 2022).

O trabalho é realizado de forma integrada em ações e planejamento com objetivo de desenvolver ações integradas as demais agências no intuito de gerar melhores resultados a sociedade (VITÓRIA, 2022).

### **Quadro 3 – Corregedora- Ouvidoria- Armada**

	<b>CORREGEDORIA</b>	<b>OUVIDORIA</b>	<b>ARMADA</b>
<b>Própria</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Previsão legal</b>	Lei 6033/03	Lei 6551/06	

**Quadro 4 – Trânsito – Ambiental - Seg. Dignit. - Formação**

	<b>TRÂNSITO</b>	<b>AMBIENTAL</b>	<b>SEG.DIGNIT.</b>	<b>FORMAÇÃO</b>
<b>GCMV</b>	Sim	Sim	Não	Sim
<b>Previsão legal</b>	Lei 8114/11 e Lei 6119/04	Lei 8114/11	-	Dec. 17.675/19

**Quadro 5 – Agentes – Grupamentos - Carga Horária e Estrutura Hierárquica**

	<b>Nº MÁXIMO DE AGENTES</b>	<b>Nº DE SETORES</b>	<b>CARGA HORÁRIA</b>	<b>HORAS EXTRAS</b>	<b>NÍVEIS HIERARQUICOS</b>
<b>Previsão legal</b>	Lei 7363/08	Lei 6033/03	Lei 7363/2008	Lei 7363/2008	Lei 6033/03
<b>TOTAL</b>	<b>500/400</b>	<b>8</b>	<b>40</b>	<b>Até 28 horas semanais</b>	<b>6</b>

**Quadro 6 – PCS – 153 –CARREIRA ÚNICA**

	<b>PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS PRÓPRIO</b>	<b>153</b>	<b>CARREIRA ÚNICA</b>
<b>SIM OU NÃO</b>	Sim	Não	Sim
<b>Previsão legal</b>	Lei 7363/08	-	Lei 7363/08

### 3.3. GUARDA MUNICIPAL DE VILA VELHA

Na análise das leis e dos decretos que regulamentavam o Município foi encontrado um conjunto bem extenso referente a Guarda Municipal de Vila Velha, na qual curiosamente teve no mesmo ano do Município de Vitória sua primeira lei autorizando a criação, lei municipal nº 3.294 de 15 de maio de 1997.

Da proposta de integração dos municípios advinda com a reforma do sistema de segurança pública brasileiro durante o processo de redemocratização e consolidada pela Constituição Federal de 1988 cresce a perspectiva do viés sociológico no tratamento do tema da segurança em âmbito nacional. É nesse cenário que se

reforça e acentua a criação das guardas municipais e sua participação na segurança pública brasileira (CAMPOS, 2013, p. 32).

A atuação das guardas municipais é complementar ao rol da segurança pública, “[...] envolver a população na identificação de problemas/soluções que viabilizem a redução da violência” (PATRICIO, 2008, p.12).

Para diversos doutrinadores o Estatuto Geral das Guardas Municipais definiu “[...] serviços municipais de segurança preventiva, que a Lei 13022/2014 definiu (não de forma exclusiva) para as guardas municipais” (KOPITTKE, 2016, p. 75/76).

A Subsecretaria da Guarda Municipal de Vila Velha apresenta-a como uma instituição civil, complementar à segurança pública, de cunho social, a nível municipal e regulamentada por legislação própria. Suas ações estão voltadas para o cumprimento dos Planos Diretores Decenais, das Leis Orgânicas de cada Município e dos Códigos de Posturas, atuando ainda nos hiatos deixados pelos órgãos de segurança pública (VILA VELHA, 2022).

Também possuem forma hierárquica, mas que deve diferenciar das outras forças militares, como previsto no artigo 19, do Estatuto Geral das Guardas Municipais (BRASIL, 2014) “A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações”.

Em muitas prefeituras, os programas de prevenção da violência constituem, na realidade, uma reconceitualização terminológica de velhos projetos assistenciais de larga tradição. Esta reconceitualização pode estimular a abordagem e a reflexão de como integrar na prática o funcionamento dos diversos projetos (CANO, 2006).

Os programas de prevenção policial constituem iniciativas em que o poder local atua através de uma força policial para que esta, por meio do patrulhamento das ruas, da atuação da polícia comunitária ou de outro mecanismo, ajude a reduzir a incidência criminal. Estes programas dependem, obviamente, da capacidade de articulação das forças policiais do município. Uma opção é a cooperação com as polícias estaduais, mas são muitas as resistências a um efetivo controle municipal, nas áreas política, administrativa e cultural. De fato, as experiências de polícia comunitária - o paradigma mais notório de prevenção policial nestes casos - são quase sempre

iniciativa das autoridades estaduais de segurança pública (CANO, 2006).

Ignácio Cano(CANO, 2006), apesar de equivocadamente trazer que o papel constitucional previsto para as Guardas Municipais é a vigilância de edifícios públicos, parques e monumentos, bem trás que uma opção à prevenção é a participação da Guarda Municipal, para os municípios que a possuem. Contudo o perfil e o tamanho da Guarda Municipal são uma questão central no debate sobre segurança pública municipal no país.

Muitos municípios não têm ainda uma Guarda Urbana e outros a criaram recentemente. Vila Velha, por exemplo, que desde os anos 80 realiza iniciativas de prevenção, não tinha uma Guarda até o início dos anos 2000. Em outros casos, as Guardas foram reformadas e expandidas. (CANO, 2006).

No ano de 2015, a prefeitura noticiou que os guardas municipais de Vila Velha que concluíram o curso de defesa social, ministrado pela Academia de Polícia Civil do Estado do Espírito Santo e também que com a conclusão da capacitação 100% do efetivo passaria a estar habilitado para o porte e uso profissional de arma de fogo e para contribuir com a segurança pública da cidade (VILA VELHA, 2015).

A requalificação dos profissionais foi dividida em dois tempos. No primeiro momento eles tiveram uma instrução preparatória que é ofertada para a capacitação de policiais civis no Estado e, posteriormente, em uma segunda oportunidade, aprenderam técnicas pessoais de defesa, manuseio do equipamento de trabalho e disparos (VILA VELHA, 2015).

Bom se faz esclarecer que a requalificação citada pela PMVV se tratava da migração de agentes de trânsito para a Guarda Municipal visto que a Lei nº 5140/2011, bem como a Lei nº 5460/2013 que reorganizou e alterou a nomenclatura, autorizavam a migração de servidores para os quadros da GMVV sem passarem por concurso público.

No discurso de formatura, o prefeito Rodney Miranda enfatizou que o efetivo totalmente armado é mais um passo para a melhoria da segurança da cidade. "A nossa guarda está equipada, treinada e armada com o intuito de proporcionar mais segurança ao trabalho do agente público e um serviço mais eficiente para a população", afirmou o prefeito (VILA VELHA, 2022).

No ano de 2022, a Guarda Municipal recebeu 340 novas armas de fogo, que passaram a equipar o efetivo da Guarda, que conta hoje com 294 agentes.

A estrutura legal da GMVV foi alterada pela lei nº 6573/2022, fazendo constar uma serie de pontos obrigatorios e facultativos, previstos no Estatuto Geral das Guardas Municipais. Dentre esses a existencia de Corregedoria, Ouvidoria, Academia para formação e aperfeiçoamento, bem como diversas outras nas quais ja demonstram um comportamento cada vez mais especializado no atendimento das demandas dos munícipes.

A Corregedoria da GMVV atua sob regimento interno específico, criado pelo Decreto 212/2014, aplicando o regulamento disciplinar instituído pela lei municipal nº 5509/2014, no qual não da poder decisório ao Orgão, cabendo a decisao final ao Secretário ou ao Prefeito das decisoes referentes a Processos administrativos Disciplinares(PAD).

A Lei nº 6573/2022 ao apresentar a estrutura da GMVV, nomeou todos os setores da instituição como órgãos e em igual situação sem atentar-se que o status apresentado a Corregedoria e Ouvidoria seriam diferenciados como Orgãos pois estes devem possuir característica separada do restante da instituição, sendo necessário a existencia de poder decisório e de auto gestao para que não haja ingerência no controle feito por eles. Na análise das estruturas legais desta instituição percebesse que apesar de haver lei federal que apresenta regulamentação de atividades a serem desenvolvidas pelas ouvidorias o municipio legislou prevendo que haveria regulamentação própria, até a presente data ainda não há.

Quanto a existência de órgão de formação e aperfeiçoamento próprio percebemos que existe e sua atuação encontra-se constante tanto no aperfeiçoamento de seus agentes bem como na formação e aperfeiçoamento de agentes de outras instituições como os Guardas de Viana e Cariacica.

Possui plano de carreira mas esse não é unico pois na lei nº 6259/19, na qual foi instituído estão inclusos os agentes de trânsito. Tambem encontra-se previstas atribuições de apoio a fiscalizaçao de ordenamento urbano, segurança de dignitários, utiliza o telefone 3219-9929 e possui regulamentação de uniformes no qual está previsto, assim como orienta a lei federal, na cor azul-marinho.

A atribuição de trânsito encontra-se conveniada e esta sendo exercida por todos os Guardas Municipais, independente do setor de trabalho.

**Quadro 7 – Efetivo / Viaturas – Vila Velha**

<b>Município</b>	<b>Efetivo</b>	<b>Quantidade Viaturas</b>
<b>Vila Velha</b>	294	20 veículos próprios 10 veículos alugados 13 motocicletas 03 Triciclos 01 ônibus

**Quadro 8 - Dados referentes ao anuário 2021 da GMVV**

<b>Ocorrências contra mulher</b>	<b>Ocorrências Ambientais</b>	<b>Videomonitoramento</b>	<b>Ocorrências registradas DEON</b>	<b>Atuação no trânsito</b>

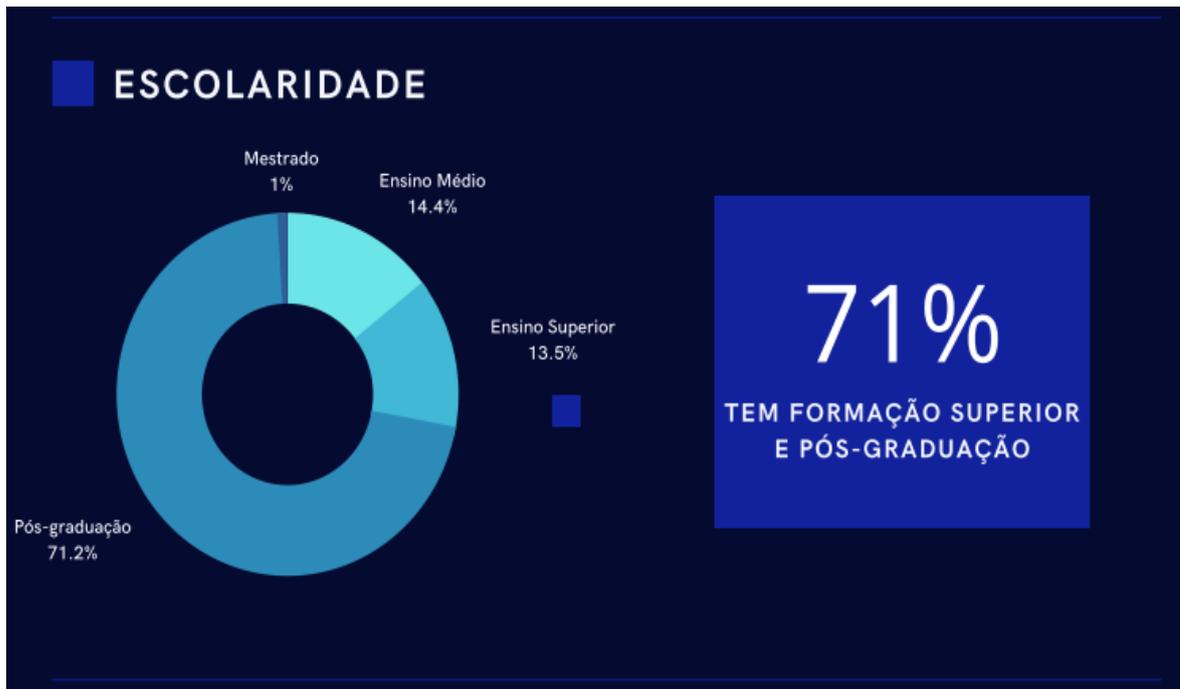
28	392	1.688 infrações	837	18799* autos lavrados 670 interdições 256 ações da coordenação de educação para o trânsito  * - Até 31/10/2021
----	-----	-----------------	-----	--

**Figura 2 - Faixa Etária da Guarda Municipal**



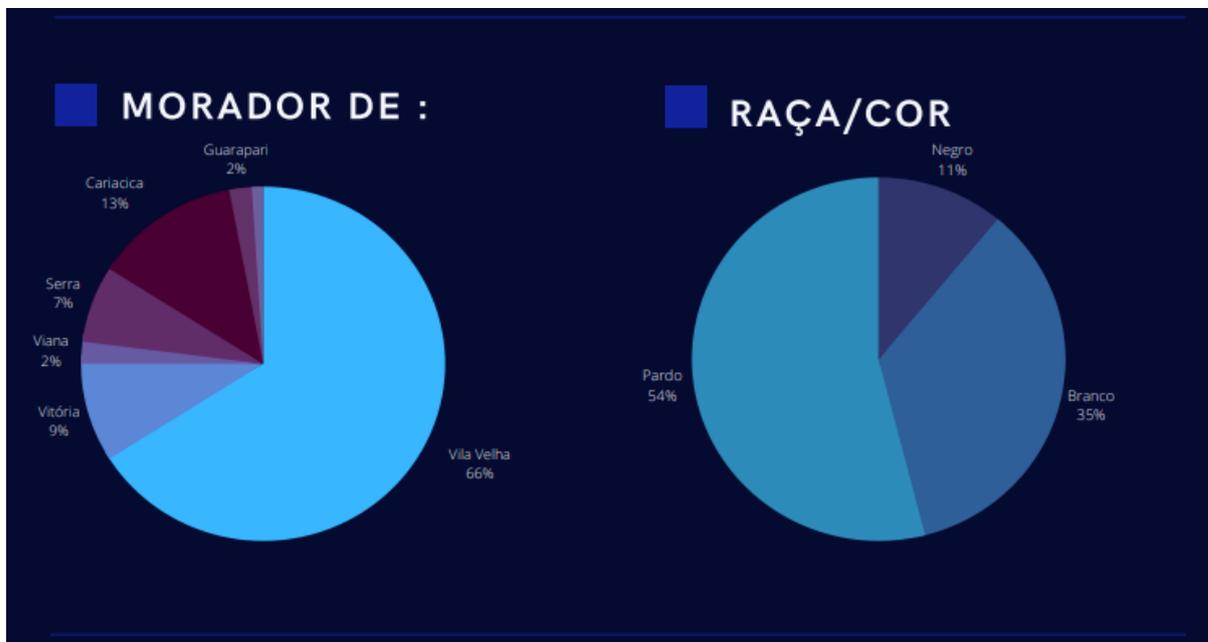
Fonte: Dados Estatísticos Guarda Municipal Vila Velha - 2022.

**Figura 3 - Escolaridade da Guarda Municipal**



Fonte: Dados Estatísticos Guarda Municipal Vila Velha - 2022.

**Figura 4 - Morador do Município de - Raça e Cor**



Fonte: Dados Estatísticos Guarda Municipal Vila Velha - 2022.

**Figura 5 - Religião e Estado Civil**



Fonte: Dados Estatísticos Guarda Municipal Vila Velha - 2022.

No site institucional da Prefeitura de Vila Velha há a notícia que mais de 170 guardas municipais ao longo de uma semana, participaram de um treinamento com o Grupo de Apoio Operacional da Polícia Militar (GAO), no 38º Batalhão de Infantaria, na Prainha. O objetivo da capacitação foi aperfeiçoar os conhecimentos sobre técnicas de abordagens que foram aprendidas no curso de formação inicial da Guarda Municipal. A ação se junta a outras promovidas pelo executivo municipal, que reforçam o caráter repressivo que está sendo dado à Guarda (SÉCULO DIÁRIO, 2022).

A opinião pública preocupada com a forma de atuação das Guardas Municipais por vezes confunde a capacitação dos agentes com o modelo de atuação, como pode se averiguar na contradição entre as informações prestadas pela prefeitura e a matéria apresentada no jornal eletrônico Século Diário, que trouxe em sua matéria publicada em 19/12/2014 que o perfil da Guarda Municipal de Vila Velha, “aparentemente, está adotando um perfil cada vez mais repressor, assemelhando-se às polícias militares e abandonando o caráter comunitário.” (SÉCULO DIÁRIO, 2022).

Por fim, a Guarda Municipal de Vila Velha tem por objetivo proteger os funcionários e usuários dos serviços públicos, bem como preservar o patrimônio do município, evitando conflitos e atos de vandalismo em praças, museus, parques, escolas, centros de saúde e outros locais de maior concentração de pessoas. Desta forma ela oferece à população mais segurança e tranquilidade (VILA VELHA, 2022). Sendo

para tal feito clara a necessidade de capacitação.

### **3.3.1. Legislação de Criação da Guarda Municipal de Vila Velha**

No município de Vila Velha, houve primeiramente uma lei que autorizava a criação em 1997, Lei Municipal nº 3294 de 15 de maio de 1997, na qual nunca foi efetivada e posteriormente foi criada uma nova Lei Municipal nº 5.140/11, de 15/07/11, que a partir desta foi realizado o primeiro concurso público dando assim efetividade a criação institucional. Naquele momento, com a nomenclatura de Guarda Civil Municipal, estava estruturada em Grupamento de Defesa Social, ligado à antiga Secretaria Municipal de Defesa Social e atual Secretaria Municipal de Prevenção e Combate a Violência e em Grupamento de Trânsito, ligado a extinta Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito (VILA VELHA, 2022). Atualmente a nomenclatura da secretaria é Secretaria Municipal de Defesa Social e Trânsito(SEMDEST).

Em 2013 foi sancionada a lei municipal nº 5460 na qual mudou a nomenclatura para uma nomenclatura única, Guarda Municipal e revogou a lei nº 5140/11, contudo manteve em seu escopo a possibilidade de migração de servidores estranhos à Guarda Municipal. Tal migração foi objeto de ADI Processo: 0001923-72.2017.8.08.0000, onde foi declarada sua inconstitucionalidade mediante a seguinte lição:

“(TJ-ES, 2020)

1) Nos termos do que dispõem o art. 14 e caput, incisos I e II e §§1º e 3º do art. 21 da Lei nº 5.460/13, todos do Município de Vila Velha, é claro o escopo de enquadrar determinado grupo de servidores públicos em plano de carreira distinto do original, bem como de deslocá-los de uma carreira a outra, de natureza distinta.

2) Revela-se nítida a disparidade entre os cargos, na medida em que o objetivo da guarda municipal é a proteção dos munícipes, órgãos, entidades e patrimônio do Município, enquanto o agente municipal de trânsito deve atuar no monitoramento e vigilância das vias públicas.

3) Nesse panorama, houve clara transposição de cargo já existente para cargo pertencente a carreira diversa sem prévia aprovação em concurso público, permitindo que os ocupantes do cargo de Agente Municipal de Trânsito fossem transferidos para a Guarda Municipal.

4) Não se pode olvidar que a matéria acerca do provimento de cargos públicos vem disciplinada pelos incisos I e II do artigo 37 da Constituição Federal e, ainda, pelos incisos II e IX do artigo 32 da Constituição Estadual, os quais estabelecem, em última análise, que a investidura em cargos

públicos depende de prévia aprovação em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração.

5) De acordo com a Súmula Vinculante de n.º 43/STF: É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

6) Ademais disso, recentemente o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese sob a sistemática de repercussão geral (Tema 667): "É inconstitucional, por dispensar o concurso público, a reestruturação de quadro funcional por meio de aglutinação, em uma única carreira, de cargos diversos, quando a nova carreira tiver atribuições e responsabilidades diferentes dos cargos originais"..."

Atualmente encontra-se aguardando a resolução de embargos de declaração para a execução, o que fará com que aproximadamente 1/3 do efetivo retorne a função de agente de trânsito.

### **3.3.2. A estrutura administrativa da GMVV**

Diferentemente da GCMV a Guarda Municipal de Vila Velha tem sua estrutura firmada na Subsecretaria da Guarda Municipal e apoiada na inspetoria Geral, sendo esta dividida em inspetorias nas quais assim prevê a lei nº 6573/2022:

"Art. 1º A Guarda Municipal de Vila Velha tem a seguinte estrutura básica:

I - Órgãos de gestão:

- a) Comando da Guarda Municipal, chefiado por servidor Guarda Municipal ocupante do cargo de Subsecretário; e
- b) Inspetoria Geral, chefiada por servidor Guarda Municipal designado para a função de Inspetor Geral.

II - Órgãos administrativos:

- a) Inspetoria Psicossocial, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Inspetor;
- b) Inspetoria da Mulher, comandada por servidor Guarda Municipal ocupantes da função de Inspetor;
- c) Inspetoria de Ensino e Formação, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Inspetor;
- d) Subinspetoria de Ensino e Formação, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Subinspetor;

- e) Inspetoria em Assuntos Estratégicos, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Inspetor;
- f) Inspetoria de Logística, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Inspetor;
- g) Subinspetoria de Frota comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Subinspetor;
- h) Subinspetoria de Armamento e Almojarifado, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Subinspetor;
- i) Inspetoria Estratégica de Trânsito, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Inspetor;
- j) Subinspetoria Estratégica de Trânsito, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Subinspetor;
- k) Subinspetoria de Educação para o Trânsito, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Subinspetor;
- l) Inspetoria de Tecnologia, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Inspetor;
- m) Subinspetoria de Educação para o Trânsito, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Subinspetor;
- n) Inspetoria de Obras e Eventos em Vias Públicas, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Inspetor;
- o) Inspetoria de Inteligência, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Inspetor;
- p) Subinspetoria de Inteligência, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Subinspetor;
- q) Inspetoria em Assuntos Estratégicos, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Inspetor;
- r) Subinspetoria de Relações Institucionais e Eventos, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Subinspetor;
- s) Corregedoria, comandada por servidor designado para a função de Inspetor Corregedor; e
- t) Ouvidoria, comandada por servidor designado para a função de Inspetor Ouvidor.

### III - Órgãos operacionais:

- a) Inspetorias Operacionais, comandadas por Guardas Municipais ocupantes da função de Inspetor;
- b) Subinspetorias Operacionais, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Subinspetor;

- c) Inspetoria de Rondas Ostensivas Municipais, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Inspetor;
- d) Subinspetoria de Rondas Ostensivas Municipais, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Subinspetor; e
- e) Inspetoria Ambiental/Rural, comandada por servidor Guarda Municipal ocupante da função de Inspetor.”

### 3.3.3. A Subsecretaria da Guarda Municipal

A Subsecretaria da Guarda Municipal de Vila Velha trás suas competências descritas nas leis nº 6573/2022 e 6563/2022 nas quais vale destacar destas que só pode ser assumida por Guarda Municipal de Vila Velha e este é o responsável pelo comando institucional. Atualmente é o único cargo de comissionado de chefia da estrutura institucional, sendo todos os outros setores chefiados por servidores em função gratificada, nas quais deverão passar por processo seletivo interno. Nenhum processo seletivo ocorreu devido a existência de uma liminar que restringe até a resolução da ADI Processo: 0001923-72.2017.8.08.0000, do TJ-ES, sendo assim as funções estão sendo nomeadas por livre escolha do executivo.

**Quadro 9 – Corregedora- Ouvidoria- Armada**

	CORREGEDORIA	OUVIDORIA	ARMADA
Própria	Sim	Sim	Sim
Previsão legal	Lei 6573/22	Lei 6573/22	Lei 5460/13

**Quadro 10 – Trânsito – Ambiental - Seg. Dignit. - Formação**

	TRÂNSITO	AMBIENTAL	SEG.DIGNIT.	FORMAÇÃO	OUTRAS
GCMVV	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Previsão legal	Lei 5460/13	Lei 6573/22	Lei 6259/19	Lei 6561/21	Lei 6573/22

**Quadro 11 – Agentes – Grupamentos - Carga Horária e Estrutura Hierárquica**

	Nº MÁXIMO DE AGENTES	Nº DE GRUPAMENTOS	CARGA HORÁRIA	HORAS EXTRAS	NÍVEIS HIERARQUICOS
Previsão legal	Lei 5460/13 e Lei 6654/22	Lei 6573/22	Lei 5460/13	Lei 5476/13 e Lei 6571/22	Lei 6573/22
TOTAL	360	18	40	24hs+24hs	5

**Quadro 12 – PCS – 153 –CARREIRA ÚNICA**

	<b>PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS PRÓPRIO</b>	<b>153</b>	<b>CARREIRA ÚNICA</b>
<b>SIM OU NÃO</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
<b>Previsão legal</b>	<b>Lei 6259/19</b>	<b>-</b>	<b>Lei 6259/19</b>

### 3.4. GUARDA MUNICIPAL DE SERRA

Ao trabalhar-se com a questão da segurança através de um policiamento orientado para a solução e prevenção de problemas, Bayley e Skolnick (2003, p. 37) asseveram que a “polícia” (ou quem quer que esteja realizando este serviço, no caso em estudo a Guarda Municipal), deve desenvolver capacidades de diagnosticar as soluções a longo prazo para crimes recorrentes e problemas de perturbação da ordem, significando que estes órgãos devem desenvolver habilidades para analisar os problemas sociais.

Goldstein (2003, p. 45) afirma que a polícia deve desenvolver um trabalho de controle de manifestações, e sistematicamente realizar serviços para governos municipais muito antes de assumir a responsabilidade de combate ao crime.

No mesmo sentido, Rudnicki (2007:92) afirma que as Guardas Municipais vêm ganhando espaço dentro dos municípios, realizando atividades fora dos próprios municipais, inclusive com a utilização de armas de fogo. Por outro lado, não se pode deixar de analisar que há décadas existem estudos acerca de um trabalho preventivo e comunitário, como alternativa para o controle social da violência.

Destarte, a forma como se fará este trabalho deve ser analisada sob o prisma, também, de controle social formal e informal:

[...] a emergência de uma noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supõe a construção social de controle social democrático, mediante o qual tanto as instituições de socialização - a família, a escola, as associações locais, os meios de comunicação - quanto às organizações do controle social formal - as polícias [...] (TAVARES DOS SANTOS, 2004, p. 11).

A operacionalização de instituições de Guardas Municipais é facultada aos municípios, diferentemente da relação da polícia militar com o executivo estadual, onde existe a obrigatoriedade da existência da polícia militar, é possível que essa não obrigatoriedade de criação de guardas municipais esteja relacionada a

diferenças econômicas dos municípios brasileiros, onde alguns detêm os recurso para financiar essas políticas municipais de combate à criminalidade através das Guardas Municipais, e outros municípios não possuem essa capacidade financeira (KAHN, ZANETIC, 2005).

A existência de relação entre o tamanho do município e existência de Guarda Municipal é possível se averiguar a partir dos dados apresentados pelo IBGE (IBGE, 2021): quanto maior a população do município, maior a probabilidade de existência de Guarda. Assim, por exemplo, 3,76% dos municípios com até 5.000 habitantes têm Guardas, em contraste com 71,42% dos municípios com mais de 500.000 habitantes. No Espírito Santo o Município de Serra foi o primeiro a ultrapassar a marca de 500.000 habitantes e o terceiro a instituir Guarda Municipal na região da Grande Vitória.

Neste contexto insere-se a Guarda Municipal de Serra, que está localizada no Pró-Cidadão, Avenida Talma Ribeiro Rodrigues, s/nº, Portal de Jacaraípe A Guarda Municipal comandada pelo Secretário Adjunto da GCMS, como previsto nos artigos 10 e 11, ambos da Lei Municipal nº 4390/2015 (SERRA, 2015):

“Art. 10 O emprego, a distribuição, a administração e direção da Guarda, são da competência e responsabilidade do Secretário Adjunto da Guarda Civil Municipal, que estará diretamente subordinado ao Secretário Municipal de Defesa Social.

Parágrafo Único. Nos impedimentos e/ou afastamentos do Secretário Adjunto da Guarda Civil, o Diretor de Controle Interno da Corregedoria que será o seu o substituto eventual e imediato.

Art. 11 Ficam criados os seguintes cargos, a serem incluídos no quadro de relação de cargos de provimento em comissão da secretaria municipal de defesa social, constante no Anexo I da Lei 4.009/2013.

I - 01 Secretário Adjunto da GCMS (CC-2) (Comandante da Guarda)

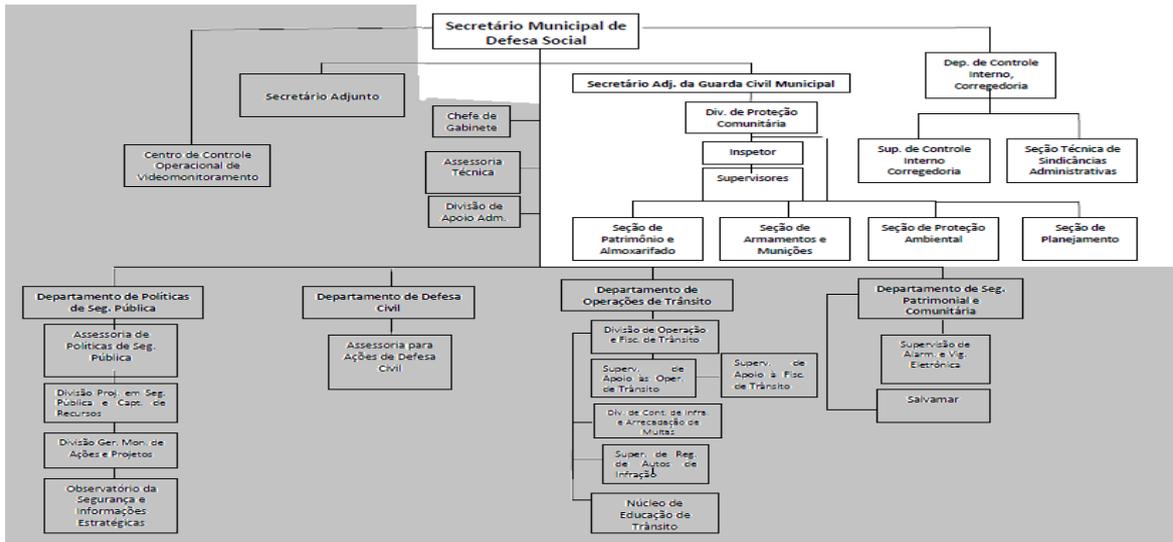
II - 01 Corregedor (CC-3)

III - 01 Inspetor da GCMS (CC-4)

IV - 01 Chefe de Divisão (CC-4)

V - 06 Supervisores (CC-5)”

A estrutura administrativa de atuação da GCMS possui uma divisão administrativa mais simplificada como é possível verificar no organograma da Secretaria (SEDES, 2022)



Fonte: < <http://www.serra.es.gov.br/site/download/1500553606486-organogramasedes.pdf>> destaque meu na imagem, somente parte clara corresponde a GCMS. O Grupamento ROMU ainda não constava.

A Guarda Municipal de Serra entregou no ano de 2021 entregou brevê a 13 agentes que concluíram o primeiro Curso de Operações Táticas da Ronda Ostensiva Municipal (Romu). A solenidade foi realizada no Jardim Botânico. Os novos integrantes se somam aos outros seis agentes que fizeram cursos da Romu com as guardas de Vila Velha e Vitória(SERRA, 2022).

O prefeito da Serra, Sergio Vidigal, participou da solenidade e não escondeu o orgulho em poder contar com mais essa ferramenta de segurança. “É uma luta muito grande para vocês chegarem onde chegaram. A Romu está para a segurança como o especialista está para a saúde. Vocês são nossos especialistas. Temos sinais positivos de resultados na segurança e isso é fruto do nosso trabalho. Parabéns”, declarou.

Comandante da Guarda Municipal da Serra, Laís Araújo também comemorou o fato de agora o município contar com uma equipe especializada. “Gostaria de agradecer o prefeito Sergio Vidigal que autorizou a criação da Romu. Também ao nosso secretário, Fabrício Dutra, que proporcionou estrutura para o curso acontecer. Foram 37 dias de cursos que esses homens e mulheres deixaram suas casas para atender melhor a população da Serra. Parabéns”, declarou Laís.

A Romu é uma equipe da Guarda Civil Municipal que atuará em situações de maior risco e complexidade. Ela conta com curso especializado, utilizará armas longas e

terá equipamentos diferenciados do patrulhamento ordinário. (SERRA, 2022)

O grupamento ROMU foi incluído na estrutura administrativa através do Decreto nº 1.902/2021, no qual prevê como sua atribuição apoio especializado no patrulhamento preventivo através de três grupamentos “Art. 3º A Ronda Ostensiva Municipal (ROMU) compreende as seguintes subdivisões: I – Apoio Tático; II – Canil; III – Motopatrulha.”

**Quadro 13 - Efetivo / Viaturas – Serra**

<b>Município</b>	<b>Efetivo</b>	<b>Quantidade Viaturas</b>
<b>Serra</b>	167	52

Fonte: <<http://transparencia.serra.es.gov.br/Pessoal.Cargo.aspx?municipioid=1&ctbUnidadeGestoralId=1&exercicio=2022&periodicidade=Mensal&periodo=tpJulho>>

### **3.4.1. Legislação de criação da Guarda Civil Municipal de Serra**

A Lei nº 4390, de 08 de outubro de 2015, dispôs sobre a criação, organização, direitos, deveres e atribuições da Guarda Civil Municipal da Serra-ES e ainda alterou a estrutura da secretaria municipal de defesa social.

Sua criação ocorreu após o Estatuto Geral das Guardas Municipais já tendo como exemplo, dentro da Grande Vitória, a GCMV e a GMVV. Estabeleceu em sua lei de criação todo um conteúdo estrutural com a previsão da chefia estabelecida através de cargos comissionados nos quais atualmente somente são exercidos por Guardas Civis Municipais.

O Município em seu arcabouço legal estabeleceu como premissa acompanhar a lei federal em seus princípios de atuação, com previsão na lei de criação, bem como na padronização de uniformes, visto que adotou e regulamentou seus uniformes dentro do padrão sugerido, uniforme azul-marinho, no qual foi regulamentado através do Decreto nº 7436/2016(regulamento de uniformes) e Lei nº 4702/2017(indenização de uniformes), e na adoção de uma Corregedoria como órgão autônomo, na qual foi regulamentada através do Decreto nº 1934/2017(regimento interno da Corregedoria) e que utiliza-se da Lei nº 4686/2017(código de conduta da GCMS) para o exercício do controle interno.

### 3.4.2. A estrutura administrativa da GCMS

Como apresentado anteriormente a estrutura administrativa de atuação da GCMS possui uma organização administrativa na qual pode ser constatados alguns pontos apresentados na lei federal e outros não.

O serviço de controle externo é realizado pela Ouvidoria Geral da Prefeitura com previsão no art. 17 da Lei nº 4390/2015: “A Ouvidoria Geral do Município da Serra atenderá a demanda da população nos assuntos relacionados à Guarda Municipal, devendo encaminhar Supervisão de Controle Interno Corregedoria, as reclamações, queixas e outras manifestações da população relacionadas às suas atividades.

Além disso para a GCMS não há previsão legal de atuação no trânsito e nem para a fiscalização de posturas e ordenamento urbano como prevê o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Contudo o município atua no trânsito e no ordenamento urbano através de outros agentes municipais. Neste ponto se faz interessante frisar que a atuação das Guardas Municipais não devem ser confundidas com as de Agentes de Trânsito, visto que para elas, bem como para as Policias Militares, a atuação de fiscalização de trânsito só é possível mediante convênio com a autoridade de trânsito, por estar previsto na Legislação Federal e não por suas competências constitucionais. Inclusive é por estas confusões em suas atribuições que houveram ADI's envolvendo as Guardas de Vitória e Vila Velha, além de outras em todo o território nacional.

**Quadro 14 – Corregedora- Ouvidoria- Armada**

	CORREGEDORIA	OUVIDORIA	ARMADA
Própria	Sim	Não	Sim
Previsão legal	Lei 4390/15	Lei 4390/15	Lei 4390/15

**Quadro 15 – Trânsito – Ambiental - Seg. Dignit. - Formação**

	TRÂNSITO	AMBIENTAL	SEG.DIGNIT.	FORMAÇÃO	OUTRAS
GCMS	Não	Sim	Não	Não	Não
Previsão legal	-	Lei 4390/15 e	-	-	-

		Dec.1660/17			
--	--	-------------	--	--	--

### Quadro 16 – Agentes – Grupamentos - Carga Horária e Estrutura Hierárquica

	Nº MÁXIMO DE AGENTES	Nº DE GRUPAMENTOS	CARGA HORÁRIA	HORAS EXTRAS	NÍVEIS HIERARQUICOS
Previsão legal	Lei 4390/15	Lei 4390/15	Lei 4390/15	Lei 5407/22	Lei 4390/15
<b>TOTAL</b>	<b>170</b>	<b>7</b>	<b>40 horas</b>	<b>36</b>	<b>5</b>

### Quadro 17 – PCS – 153 –CARREIRA ÚNICA

	PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS PRÓPRIO	153	CARREIRA ÚNICA
<b>SIM OU NÃO</b>	Não	Não	sim
Previsão legal	-	-	Lei 4390/15

### 3.5. GUARDA MUNICIPAL DE CARIACICA

Para Naval (2012), o crescimento da segurança municipal no Brasil é necessário. A partir da década de 90 houve algumas iniciativas nos municípios e regiões metropolitanas brasileiras na formulação e execução de políticas locais de prevenção do crime e da violência. Grandes partes das experiências municipais revelaram-se incipientes e heterogêneas, não somente quanto ao processo da gestão, mas, principalmente, quanto à qualidade da formação dos profissionais que atuam na área da segurança pública e violência urbana.

A gestão de segurança municipal, além de estar sustentada numa dimensão racional sistêmica, deve ser orientada por princípios ético-político suprapartidários. Contudo, não basta o gestor se adequar às novas exigências de competências gerenciais na área. Será necessária a constituição de uma unidade gestora que deve ser formalmente definida e dotada de poderes e recursos necessários para assumir a condução de políticas locais de segurança municipal (NAVAL, 2012).

A Guarda Municipal é habilitada e pode atuar de modo preventivo ou repressivo toda vez que se encontrar em risco o bem-estar público, por atividades de qualquer natureza que venham a prejudicar a ordem, a segurança e a moral. Em sua atuação, a Guarda Municipal de forma preventiva pode e deve agir, impondo coerção, mas

sem o emprego de violência, como bem explica Meirelles (2008, p.488) "O atributo da coercibilidade do ato de polícia justifica o emprego da força física quando houver oposição do infrator, mas não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional à resistência."

O projeto de lei para a criação da Guarda Municipal de Cariacica foi sancionado pelo prefeito Juninho (PPS), em Novembro de 2019. A decisão foi publicada no Diário Oficial do município. O projeto foi enviado para a Câmara Municipal no dia 16 de outubro, aprovada pelos vereadores no dia 23 de outubro de 2019, e voltou para a prefeitura para aprovação do prefeito (CARIACICA, 2022).

#### **Quadro 18 - Características da Guarda Municipal - Cariacica**

<b>Município</b>	<b>Efetivo</b>	<b>Quantidade Viaturas</b>
<b>Cariacica</b>	47	32

A Guarda Municipal de Cariacica atualmente é coordenada pela Secretaria Municipal de Defesa Social (Semdefes) e conta com 47 agentes aprovados em concurso público. Para desenvolver suas funções eles utilizam coletes à prova de balas, pistolas de choque, 60 pistolas .40, 10 carabinas .40 e 20 espingardas calibre 12, armas doadas pela Polícia Civil. Em breve eles atuarão nas ruas da cidade em pontos estrategicamente demarcados (NOSSO JORNAL, 2022).

Em sua formação os agentes estudam sobre Ética, Direitos Humanos e Cidadania, Legislação, Noções Básicas de Primeiros Socorros, a Concepção de Guarda Comunitária, Noções da Sociologia da Violência, o Papel dos Movimentos Sociais na Sociedade, Defesa Pessoal, Noções de Língua Portuguesa, Saúde do Trabalhador, palestras, debates, aulas práticas de tiro e simulações de blitz (NOSSO JORNAL, 2022).

#### **3.5.1. Legislação de criação da Guarda Municipal de Cariacica**

No município de Cariacica foi verificado durante a pesquisa na legislação que na

estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Defesa Social e Trânsito era prevista na lei municipal nº 4697/2009, alterada pela lei nº 5131/2014, a existência de uma Guarda Municipal de Trânsito. Contudo ao pesquisar os cargos facilmente foi percebido que não passava de uma confusão do legislador, visto que o cargo existente a época era o de agente de trânsito e não tratava-se de Guarda Municipal.

Apesar de só ter sido criada a Guarda Municipal em 2019, nos anos de 2014 e 2015 o poder público do município atribuiu a Guarda Municipal atribuições de fiscalização através das leis nº 5232/2014 e nº 5377/2015.

A criação da Guarda Municipal de Cariacica ocorreu através da lei municipal nº 6024 de 07 de novembro de 2019, como parte integrante de um acordo feito, através de um termo de referência, com o governo federal através do projeto piloto “Em frente Brasil” no qual o município faz parte.

Segundo o governo federal (BRASIL, 2021) o Programa Nacional de Enfrentamento de Homicídios e Demais Crimes Violentos é uma política pública baseada em evidências e elaborada a partir do projeto piloto “Em Frente Brasil” (políticas públicas integradas para um país seguro, implementado inicialmente em cinco municípios de regiões metropolitanas em cada uma das macrorregiões do país, conforme critérios técnicos definidos no projeto), no qual um desses municípios selecionados foi Cariacica.

“A concepção inicial do projeto foi baseada em experiências exitosas nacionais e internacionais, reunindo os elementos comuns de políticas públicas que obtiveram sucesso na redução de homicídios. Os Municípios que integram o projeto piloto são: ANANINDEUA/PA, CARIACICA/ES, GOIÂNIA/GO, PAULISTA/PE e SÃO JOSÉ DOS PINHAIS/PR.

O Projeto tem como objetivo geral reduzir os indicadores de criminalidade violenta de territórios selecionados, em síntese, por meio da intensificação dos mecanismos de prevenção social e da modernização dos modelos de atuação do sistema policial e de justiça criminal, a partir de metodologias modernas de governança e gestão, com a articulação de órgãos e instituições nas três esferas de Governo. O público-alvo do Projeto é a população dos municípios com concentração de altos indicadores das espécies penais selecionadas com benefício direto da população dos territórios

atendidos. Os descritores do problema serão apresentados a partir de taxas e números absolutos dos crimes violentos que se pretende enfrentar.”(BRASIL, 2021)

Apesar de ter sido criada por lei em 2019, a sua implementação ainda esta ocorrendo através da formação de seus agentes através de convênio feito com a Guarda Municipal de Vila Velha.

### **3.5.2. A estrutura administrativa da GMC**

O prefeito sancionou a Lei 6.152/2021 em Maio de 2021 alterando a lei nº 6.024, de 2019, que autorizou a criação da Guarda Municipal de Cariacica. A principal mudança foi a criação de uma Ouvidoria exclusiva para a corporação, o que não estava previsto na legislação original.

Continuando a análise legal-institucional foi verificado que as atividades previstas para a Guarda Municipal de Cariacica são exercidas armadas e uniformizadas. Por isso foi regulamentado pelo Decreto municipal nº 240/2021, o porte e a cautela da arma institucional, e estabelecido juntamente com o regimento interno a regulamentação do uso de uniformes, através do Decreto municipal nº 188/2021.

A estrutura administrativa da GMC foi criada pela sua lei de criação, na qual a autoridade máxima de sua estrutura administrativa-institucional é o Subsecretário da Guarda Municipal e nela previu a existência de regulamento Disciplinar próprio, que foi instituído pela lei nº 6161/2021, impôs que o plano de carreira dos Guardas Municipais seria o Plano de Carreira Geral dos Servidores(Lei municipal nº 4761/2010), impôs que 20% dos cargos criados na lei devem ser ocupados por mulheres e determinou que a corregedoria e a ouvidoria seriam órgãos autônomos vinculados a Secretaria Municipal de Defesa Social e a Subsecretaria da Guarda Municipal.

Além desses pontos nos quais foram apresentados a estrutura administrativa assim foi apresentada (CARIACICA, 2019):

“Art. 12 As atividades da Guarda Municipal de Cariacica serão executadas através dos seguintes órgãos: (Redação dada pela Lei nº

6.152/2021)

I - Subsecretaria da Guarda Municipal de Cariacica; e (Redação dada pela Lei nº 6.152/2021)

II - Gerência de proteção comunitária, que compreenderá os seguintes setores: (Redação dada pela Lei nº 6.152/2021)

a) Coordenação de Planejamento; (Redação dada pela Lei nº 6.152/2021)

b) Coordenação de Patrimônio e Almoxarifado; (Redação dada pela Lei nº 6.152/2021)

c) Coordenação de Armamentos e Munições; (Redação dada pela Lei nº 6.152/2021)

d) Coordenação de Proteção Ambiental; e (Redação dada pela Lei nº 6.152/2021)

e) Coordenação de Serviço Operacional; (Redação dada pela Lei nº 6.152/2021)

III – Corregedoria, que compreenderá os seguintes setores: (Redação dada pela Lei nº 6.152/2021)

a) Coordenação Técnica de Sindicâncias Administrativas; e (Redação dada pela Lei nº 6.152/2021)

a.1) Comissão Processante Permanente de Sindicâncias Administrativas. (Redação dada pela Lei nº 6.152/2021)

IV – Ouvidoria. (Dispositivo incluído pela Lei nº 6.152/2021)

Art. 13 O emprego, a distribuição, a administração e direção da Guarda, são da competência e responsabilidade do Subsecretário da Guarda Municipal, que estará diretamente subordinado ao Secretário Municipal de Defesa Social.

Parágrafo Único Nos impedimentos ou afastamentos do Subsecretário da Guarda, o Corregedor será o seu substituto eventual e imediato.”

#### **Quadro 19 – Corregedora- Ouvidoria- Armada**

	<b>CORREGEDORIA</b>	<b>OUVIDORIA</b>	<b>ARMADA</b>
<b>Própria</b>	<b>Sim</b>	<b>sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Previsão legal</b>	<b>Lei 6024/19</b>	<b>Lei 6024/19</b>	<b>Lei 6024/19</b>

#### **Quadro 20 – Trânsito – Ambiental - Seg. Dignit. - Formação**

	<b>TRÂNSITO</b>	<b>AMBIENTAL</b>	<b>SEG.DIGNIT.</b>	<b>FORMAÇÃO</b>	<b>OUTRAS</b>
--	-----------------	------------------	--------------------	-----------------	---------------

<b>GCMV</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>
<b>Previsão legal</b>	-	Lei 6024/19	Lei 6024/19	-	-

### **Quadro 21 – Agentes – Grupamentos - Carga Horária e Estrutura Hierárquica**

	<b>Nº MÁXIMO DE AGENTES</b>	<b>Nº DE GRUPAMENTOS</b>	<b>CARGA HORÁRIA</b>	<b>HORAS EXTRAS</b>	<b>NÍVEIS HIERARQUICOS</b>
<b>Previsão legal</b>	Lei 6024/19	Lei 6024/19	Lei 6024/19	Lei 6280/22	Lei 6024/19
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>7</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>4</b>

### **Quadro 22 – PCS – 153 –CARREIRA ÚNICA**

	<b>PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS PRÓPRIO</b>	<b>153</b>	<b>CARREIRA ÚNICA</b>
<b>SIM OU NÃO</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
<b>Previsão legal</b>	-	-	Lei 6024/19

### **3.6. GUARDA MUNICIPAL VIANA**

A municipalização da segurança pública é uma realidade na qual os municípios tendem a preparar, tendo em vista a descentralização do Estado. Entre os agentes institucionais incumbidos dessa missão, tem-se nas Guardas Municipais, que possuem previsão expressa na Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, §8, uma boa opção na tentativa de alcançar a melhor forma de efetivação da segurança social, e uma consequente melhora desta problemática área (NAVAL, 2012).

Portanto, é possível dizer que mesmo sendo expressa sua função, ainda sim, a Guarda Municipal não está restrita ao caráter meramente patrimonial, existe uma amplitude interpretativa inerente em suas atribuições que até mesmo a população apregoa e por não existir uma padronização no território nacional dificulta a uniformidade de procedimentos pelos profissionais dessa corporação (SANTOS, 2013).

Ademais, as Guardas Municipais foram regulamentadas pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais, lei 13.022/2014, onde é disciplinado o exercício da profissão e

atribuições, bem como as competências que poderão ser estabelecidas pelo município no processo de sua constituição (NAVAL, 2012).

A Guarda Municipal de Viana teve sua configuração estabelecida recentemente através da Lei Municipal nº 2918 de 05 de janeiro de 2018, como corporação uniformizada e aparelhada na qual deve realizar a vigilância dos prédios públicos municipais, fiscalização do trânsito e a colaboração na segurança pública, na forma da Lei (VIANA, 2018).

O Município de Viana trouxe dentro de seu arcabouço legal uma estrutura organizacional na qual apresenta que: “art. 10-A, Lei nº 2918/2018, o Comando da Guarda Civil Municipal de Viana/ES será exercida pelo Secretário Municipal responsável pela Política de Segurança Pública do Município de Viana/ES. (Redação acrescida pela Lei nº 3004/2018).”

A jornada de trabalho do Guarda Municipal poderá ocorrer em turnos diurnos e noturnos, inclusive em finais de semana, de acordo com as especificidades das atividades e das necessidades da Guarda Municipal de Viana, podendo ser praticado o sistema de plantão e/ou escala, sendo a jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais (VIANA, 2018).

**Quadro 23 - Características da Guarda Municipal - Viana**

<b>Município</b>	<b>Efetivo</b>	<b>Quantidade Viaturas</b>
<b>Viana</b>	Formados = 23	28
	Em formação = 36	
	Total = 59	

Fonte:< <https://viana-es.portaltp.com.br/>> Acesso em 17 de jul de 2022

### **3.6.1. Legislação da Guarda Municipal de Viana**

A Lei nº 2.918, de 05 de Janeiro de 2018 estabeleceu em seu preambulo que cria a Guarda Municipal de Viana em atendimento à diretriz do Programa Viana Cidade Segura, dispondo sobre suas competências gerais, direitos, deveres e atribuições, além de outras providências. Contudo ao analisar a legislação municipal foi constatado que o cargo Guarda Municipal já existia nos quadros funcionais da prefeitura (Lei municipal nº 1057/1989) e que chegou a ser ocupado pelo menos até o ano 2005, como constatado no Decreto nº 164/2005, no qual determinava o Guarda Municipal, Sr. Valcy Reich, à participar da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil além de ter sido averiguado diversos Decretos concedendo aposentadoria a servidores(VIANA. Leis Municipais. 2021).

### **3.6.2. A estrutura administrativa da GMV**

Quanto as competências e atribuições da Guarda Municipal de Viana foram regulamentadas(Lei nº 2918/2018 e decreto nº 70/2020) trazendo apoio a fiscalização de posturas, a contribuição no estudo de impacto na segurança, a possibilidade do município realizar convênios e consórcios para atuação, formação e aperfeiçoamento, fazer a segurança de autoridades, atuar no trânsito além de todas as outras competências constitucionais e legais. O município ao descrever no regimento interno as atribuições fez constar que as competências da Guarda Municipal de Viana seriam aquelas descritas além das relacionadas no Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Jà a estrutura organizacional assim ficou descrita(VIANA. Decreto nº 70/2020):

“Art. 10. A estrutura organizacional hierárquica de cargos da Guarda Civil Municipal de Viana/ES, conforme Lei 2.918, de 05 de janeiro de 2018 e Lei nº 3004, de 19 de dezembro de 2018, configuram-se de forma escalonada respeitando-se a subordinação hierárquica, funcional e disciplinar dos seguintes cargos:

I - Órgãos de Gestão:

- a) Gerente da Guarda Municipal;
- b) Gerente da Corregedoria.

## II - Órgãos Operacionais:

- a) Coordenador Técnico Administrativo;
- b) Coordenador Técnico Operacional e de logística;
- c) Encarregado da Guarda Civil Municipal de Viana;
- d) Agentes Operacionais.

§ 1º O Comando da Guarda Civil Municipal de Viana/ES é exercido pelo Secretário responsável pela Política de Segurança Pública.

§ 2º O Subsecretário de Defesa Social é o segundo na hierarquia e dirigirá o órgão nos aspectos operacionais, técnico e administrativo, devendo, de preferência, ter experiência na área de Segurança Pública.

§ 3º O controle da Guarda Civil Municipal de Viana/ES será exercido através de controle interno e externo, conforme os Incisos I e II do Art. 13 da Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014.

§ 4º A Gerência da Corregedoria da Guarda Civil Municipal é órgão próprio e autônomo, de controle interno, subordinado direto ao Subsecretário Municipal responsável pela Política de Segurança Pública e ao Secretário Municipal responsável pela Política de Segurança Pública, respectivamente, conforme previsto no art. 13, inciso I do da Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014.

§ 5º A Ouvidoria é órgão próprio e autônomo, subordinada ao Executivo Municipal, a quem compete o controle externo, conforme previsto no Inciso II do Art. 13 da Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, para receber, examinar e encaminhar sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, propor soluções, oferecer recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta.

§ 6º Nos primeiros 4 (quatro) anos de funcionamento, a Guarda Civil Municipal de Viana/ES, será dirigida por profissional estranho a seus quadros, preferencialmente com experiência ou formação na área de Segurança ou Defesa Social, conforme previsto no § 1º do Art. 15 de Lei Federal nº 13.022 de 08 de agosto de 2014.

§ 7º A hierarquia é a base da Guarda Civil Municipal de Viana/ES constituída por uma cadeia de comando a ser seguida por todos os integrantes. Na estrutura hierárquica da Guarda Civil Municipal de Viana/ES seus diversos níveis são representados por insígnias, usadas sobrepostas aos uniformes.

§ 8º As definições das insígnias que estabelece os brasões que serão usados sobrepostos aos uniformes conforme as patentes estão definidas no Regulamento de Uniformes da Guarda Civil Municipal de Viana/ES.

Partindo da análise desta parte da Legislação apresenta um diferencial das demais instituições ao trazer seu órgão de controle externo como próprio e autônomo, porem vinculado ao executivo municipal e não ao Secretário. Além disto apresenta clara proximidade da sua forma hierárquica com a forma militar ao referir-se que na cadeia de comando haverá distinção em patentes.

#### Quadro 24 – Corregedora- Ouvidoria- Armada

	CORREGEDORIA	OUVIDORIA	ARMADA
Própria	Sim	Não	Sim
Previsão legal	Lei 6161/21 e Lei 6024/19	Lei 6024/2019	Lei 2918/18

#### Quadro 25 – Trânsito – Ambiental - Seg. Dignit. - Formação

	TRÂNSITO	AMBIENTAL	SEG.DIGNIT.	FORMAÇÃO	OUTRAS
GMV	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Previsão legal	Lei 2918/18	Lei 2918/18	Lei 2918/18 e Dec. 70/20	-	Lei 2918/18 Fiscalização

#### Quadro 26 – Agentes – Grupamentos - Carga Horária e Estrutura Hierárquica

	Nº MÁXIMO DE AGENTES	Nº DE GRUPAMENTOS	CARGA HORÁRIA	HORAS EXTRAS	NÍVEIS HIERARQUICOS
Previsão legal	Lei 2918/18	Dec.70/20	Lei 2918/18	Lei 3202/22	Dec. 70/20
TOTAL	50	4	40	24	5

#### Quadro 27 – PCS – 153 –Carreira Única

	PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS PRÓPRIO	153	CARREIRA ÚNICA
SIM OU NÃO	Não	Não	Sim
Previsão legal	Lei 2918/18	-	Lei 2918/18

### **3.7 GUARAPARI E FUNDÃO**

De acordo com a Lei complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005, do estado do Espírito Santo, “Art. 2º A RMGV é integrada pelos Municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória e tem por objetivo a integração de políticas de interesse comum (...)”(ESPIRITO SANTO, 2005). Diante disto foi consultado o banco de dados desses Municípios sem ser encontrado a instituição Guarda Municipal.

#### **3.7.1. Guarapari**

No Município existe previsão de criação na lei orgânica e foi criada a lei nº 1.215, de 21 de novembro de 1989, na qual autorizava a criação da Guarda Municipal dentro de 120 dias, sem contudo ter sido efetivada.(GUARAPARI. 2022)

#### **3.7.2. Fundão**

Neste Município há previsão de criação na sua lei orgânica mas nenhum histórico de lei relacionada a sua criação. (FUNDAO. 2022)

### **3.8. DAS DECISÕES JUDICIAIS DO STJ E DO STF**

Tendo em vista que no mês de agosto de 2022 foi publicada uma decisão de uma das turmas do STJ e em seguida também uma do STF passou a ser importante esclarecer tais posicionamentos, visto que estes afetam diretamente a forma na qual estas instituições se estruturam e demonstram a importância dessas no cenário social, bem como reforça a importância desta dissertação.

A decisão da sexta turma do STJ na data de XX de agosto de 2022, a respeito de um recurso especial de numero XXX, gerou grande repercussão nos jornais de grande circulação do país trazendo uma instabilidade social visto que tal decisão declarou que aquela turma não entende como legítima algumas formas de atuação das Guardas Municipais.

Já o STF na data de XX de agosto de 2022, decidindo recurso extraordinário de número XXX, apesar de trazer em parte de sua decisão entendimento restritivo a forma de atuação das Guardas Municipais, apresentou entendimento divergente ao conteúdo explicitado na decisão do STJ.

Diante destes fatos passo a apresentar nos próximos itens a decisão da sexta turma do STJ, explicando-a dentro do contexto desta dissertação, e as decisões do STF nas quais repercutem nesta mesma linha de conhecimento.

### **3.8.1. A Decisão da Sexta Turma do STJ**

A decisão desta turma referente ao Recurso Especial nº 1977119 - SP (2021/0391446-0), no qual consta como relator o Ministro Rogerio Schietti Cruz, apresentou os seguintes argumentos:

“EMENTA - RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. BUSCA PESSOAL. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO CLARA, DIRETA E IMEDIATA COM A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. IMPOSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 157 E 244 DO CPP. RECURSO PROVIDO.

1. A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “polícias municipais”, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art.144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte – apesar das investidas em contrário – por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal.(...)

(...)7. Da mesma forma que os guardas municipais não são equiparáveis a policiais, também não são cidadãos comuns. Trata-se de agentes públicos com atribuição sui generis de segurança, pois, embora não elencados no rol de incisos do art. 144, caput, da Constituição, estão inseridos § 8º de tal dispositivo; dentro, portanto, do Título V, Capítulo III, da Constituição, que trata da segurança pública em sentido lato. Assim, se por um lado não podem realizar tudo o que é autorizado às polícias, por outro lado também não estão plenamente reduzidos à mera condição de “qualquer do povo”; são servidores públicos dotados do importante poder-dever de proteger o patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações(...)”

Desta forma ao apresentar como argumento a não inserção, por parte do legislador constituinte, das Guardas Municipais no Caput do art.144 da Constituição, trouxe que estas não devem ser consideradas como órgãos encarregados de promoção de segurança pública e por tal fato não deve ser entendida como “Polícia”, só caberia a esta a proteção do patrimônio municipal. De tal forma o Ilustríssimo Desembargador iniciou sua explanação a partir de uma análise constitucional referente as atribuições constitucionais nas não considerou o que seria o poder de polícia e muito menos a localização do §8 dentro do mesmo artigo como parte integrante. Mesmo reconhecendo que o parágrafo encontra-se dentro da mesma sistemática, no item 7.

Prosseguindo assim:

“(...)2. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil – em contrapartida à possibilidade de exercerem a força pública e o monopólio estatal da violência – estão sujeitas a rígido controle correcional externo do Ministério Público (art. 129, VII, CF) e do Poder Judiciário (respectivamente da Justiça Militar e da Justiça Estadual). Já as guardas municipais — apesar da sua relevância — não estão sujeitas a nenhum

controle correcional externo do Ministério Público nem do Poder Judiciário. É de ser ver com espanto, em um Estado Democrático de Direito, uma força pública imune a tais formas de fiscalização, a corroborar, mais uma vez, a decisão conscientemente tomada pelo Poder Constituinte originário quando restringiu as balizas de atuação das guardas municipais à vigilância do patrimônio municipal.

3. Não é preciso ser dotado de grande criatividade para imaginar – em um país com suas conhecidas mazelas estruturais e culturais – o potencial caótico de se autorizar que cada um dos 5.570 municípios brasileiros tenha sua própria polícia, subordinada apenas ao comando do prefeito local e insubmissa a qualquer controle externo. Ora, se mesmo no modelo de policiamento sujeito a controle externo do Ministério Público e concentrado em apenas 26 estados e um Distrito Federal já se encontram dificuldades de contenção e responsabilização por eventuais abusos na atividade policial, é fácil identificar o exponencial aumento de riscos e obstáculos à fiscalização caso se permita a organização de polícias locais nos 5.570 municípios brasileiros.

4. A exemplificar o patente desvirtuamento das guardas municipais na atualidade, cabe registrar que muitas delas estão alterando suas denominações para “Polícia Municipal”. Ademais, inúmeros municípios pelo país afora – alguns até mesmo de porte bastante diminuto – estão equipando as suas guardas com fuzis, equipamentos de uso bélico, de alto poder letal e de uso exclusivo das Forças Armadas.(...)”

Nestes pontos ao entrar em um comparativo com as estruturas de segurança pública estadual, equivocadamente, excluiu das competências do Ministério Público e do Judiciário o poder dever de fiscalização das Guardas Municipais. Friso que este é um equívoco visto que independente de ser órgão de segurança pública não deixaria

de ser fiscalizado pelo MP, pois cabe a este a fiscalização da lei, bem como não se exclui do judiciário a apreciação de questão referente servidor público, visto que tais competências são Constitucionais. A título de exemplo cito o art. 127, CF/88 no qual trás que “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

Apesar de o item 4 trazer fato público este é restrito a fatos pontuais e não gerais nos quais há um notório equívoco por parte de alguns administradores que por conta própria tentaram modificar a nomenclatura dada pelo constituinte e que foram declarados inconstitucionais, visto a apreciação do Judiciário. Contudo neste mesmo item é apresentado questão referente ao uso de armamento, tipo fuzil, pelas instituições municipais, fato este no qual não altera a atuação geral institucional visto que seja qual for o viés a ser utilizado é uma questão na qual deve ser analisado de acordo com a realidade local e com a legislação vigente, sendo que tal análise de mensuração não é objeto deste trabalho.

Prosseguindo aos próximos itens temos:

5. A adequada interpretação do art. 244 do CPP é a de que a fundada suspeita de posse de corpo de delito é um requisito necessário, mas não suficiente, por si só, para autorizar a realização de busca pessoal, porque não é a qualquer cidadão que é dada a possibilidade de avaliar a presença dele; isto é, não é a todo indivíduo que cabe definir se, naquela oportunidade, a suspeita era fundada ou não e, por consequência, proceder a uma abordagem seguida de revista. Em outras palavras, mesmo se houver elementos concretos indicativos de fundada suspeita da posse de corpo de delito, a busca pessoal só será válida se realizada pelos agentes públicos com atribuição para tanto, a quem compete avaliar a presença de tais indícios e proceder à abordagem do suspeito.

6. Ao dispor no art. 301 do CPP que “qualquer do povo poderá [...] prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”, o legislador, tendo em conta o princípio da autodefesa da sociedade e a impossibilidade de que o Estado seja onipresente, contemplou apenas os flagrantes visíveis de plano, como, por exemplo, a situação de alguém que, no transporte público, flagra um indivíduo subtraindo sorrateiramente a carteira do bolso da calça de outrem e o detém. Diferente, porém, é a hipótese em que a situação de flagrante só é evidenciada após realizar atividades invasivas de polícia ostensiva ou investigativa como a busca pessoal ou domiciliar, uma vez que não é qualquer do povo que pode investigar, interrogar, abordar ou revistar seus semelhantes.(...)

(...)8. É possível e recomendável, dessa forma, que exerçam a vigilância, por exemplo, de creches, escolas e postos de saúde municipais, de modo a garantir que não tenham sua estrutura física danificada ou subtraída por vândalos ou furtadores e, assim, permitir a continuidade da prestação do serviço público municipal correlato a tais instalações. Nessa esteira, podem realizar patrulhamento preventivo na cidade, mas sempre vinculados à finalidade específica de tutelar os bens, serviços e instalações municipais, e não de reprimir a criminalidade urbana ordinária, função esta cabível apenas às polícias, tal como ocorre, na maioria das vezes, com o tráfico de drogas.

9. Não é das guardas municipais, mas sim das polícias, como regra, a competência para patrulhar supostos pontos de tráfico de drogas, realizar abordagens e revistas em indivíduos suspeitos da prática de tal crime ou ainda investigar denúncias anônimas relacionadas ao tráfico e outros delitos cuja prática não atinja de maneira clara, direta e imediata os bens, serviços e instalações municipais. Poderão, todavia, realizar busca pessoal em situações

absolutamente excepcionais – e por isso interpretadas restritivamente – nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação de pertinência com a finalidade da corporação, isto é, quando se tratar de instrumento imprescindível para a tutela dos bens, serviços e instalações municipais. Vale dizer, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se houver, além de justa causa para a medida (fundada suspeita de posse de corpo de delito), relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, o que não se confunde com permissão para realizarem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária.(...)”

Ao trazer nestes itens acima questões referentes a abordagem e a prisão em flagrante visualizamos que não considera em momento algum o direito de uso, ou do bom uso do bem público, bem como acaba por ratificar hipótese de manutenção da exclusão social em áreas afetadas pelo tráfico de entorpecentes. Em hipótese alguma é possível a usurpação de funções públicas entre as instituições de segurança pública, contudo em alguns momentos há a confluência entre elas nas quais tais atribuições não são advindas do nome institucional e sim do poder a elas atribuído, poder de polícia. Nesse sentido e como explicado pelo próprio STJ, nesta mesma decisão, não é a qualquer do povo que é permitido o poder de realizar busca pessoal ou domiciliar e as guardas municipais, bem como a qualquer instituição de segurança pública, só é permitido agir desta forma dentro dos limites de suas atribuições, incontestavelmente. Posto assim cito que tal posicionamento foi apresentado em diversos julgados desta mesma corte, inclusive em julgado tendo o mesmo relator, Ministro Rogério Schietti Cruz, RECURSO EM HABEAS CORPUS Nº 158580 - BA (2021/0403609-0), no qual bem explica que a busca pessoal não é autorizada “como “rotina” ou “praxe” do policiamento ostensivo, com finalidade preventiva e motivação exploratória, mas apenas buscas pessoais com finalidade probatória e motivação correlata.” Tendo ainda apresentado que tal vedação a

buscas pessoais imotivadas são justamente vedadas para que se evite “a repetição – ainda que nem sempre consciente – de práticas que reproduzem preconceitos estruturais arraigados na sociedade...”. Ponto este no qual nos remete não ao questionamento da abordagem ilegal, mas ao questionamento a restrição interpretativa das atribuições das Guardas Municipais nas quais possuem a atribuição constitucional de proteção dos bens e serviços públicos e que se colocadas a apenas atuar posteriormente ao cometimento de conduta criminal e dentro dos próprios municipais, não estariam protegendo o bem público em toda a sua amplitude, ocasionando a impossibilidade da prestação dos serviços e do uso deste, principalmente nas regiões mais desprivilegiadas socialmente.

Continuando a análise em concreto:

“(...)10. Na hipótese dos autos, os guardas municipais estavam em patrulhamento quando depararam com o recorrente sentado na calçada, o qual, ao avistar a viatura, levantou-se e colocou uma sacola plástica na cintura. Por desconfiar de tal conduta, decidiram abordá-lo e, depois de revista pessoal, encontraram no referido recipiente certa quantidade de drogas que ensejou a prisão em flagrante delito.

11. Ainda que eventualmente se considerasse provável que a sacola ocultada pelo réu contivesse objetos ilícitos, não estavam os guardas municipais autorizados, naquela situação, a avaliar a presença da fundada suspeita e efetuar a busca pessoal no acusado. Caberia aos agentes municipais, apenas, naquele contexto totalmente alheio às suas atribuições, acionar os órgãos policiais para que realizassem a abordagem e revista do suspeito, o que, por não haver sido feito, macula a validade da diligência por violação do art. 244 do CPP e, por conseguinte, das provas colhidas em decorrência dela, nos termos do art. 157 do CPP, também contrariado na hipótese.

## 12. Recurso especial provido”

Percebe-se de tal decisão do STJ que foi levado em consideração uma interpretação constitucional das atribuições das Guardas Municipais de maneira restritiva, ao delimitar as ações destas aos próprios municipais sem considerar o bem público logradouro, bem como o direito das pessoas ao uso regular dos bens, serviços e instalações. Interpretação esta que limita a atuação do poder público de maneira geral, visto que este acaba por não ter assim a possibilidade de promover os direitos dos cidadãos, pois estes não conseguem utiliza-los sem a sua proteção.

### 3.8.2. As Decisões Do STF

Seguindo um posicionamento diferente vem decidindo a respeito de diversos temas a respeito das atribuições das Guardas Municipais, sem, contudo estar pacificado o posicionamento a respeito da abrangência total das atribuições destas, mas com uma clara definição de alguns pontos nos quais se contradizem ao entendimento do STJ. Cito assim o posicionamento a partir do qual entendem que as Guardas Municipais estão sim inseridas na segurança pública, como explicado no RECURSO EXTRAORDINÁRIO 846.854 SÃO PAULO, no qual versa sobre a vedação ao direito de greve aos policiais:

“(…)2. As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017).(…)”

Decisão essa que foi ratificada na ADI 5.538, na qual retirou limitações do porte de armas das Guardas Municipais, referentes ao número de habitantes.

E também a decisão em sede de RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 1.281.774 SÃO PAULO, na qual afirmou que “A guarda municipal pode, e deve, prender quem se encontre em situação de flagrante delito, nos termos do art. 301 do CPP. Precedentes”.

Bom se faz frisar que existe uma tese de repercussão geral de nº 656, na qual deve apresentar as delimitações constitucionais e a abrangência das atribuições nas quais o município pode legislar para que estas instituições possam exercer suas funções.

#### **4. PRODUTO TÉCNICO**

Como produto técnico foi apresentado uma minuta de Lei para organização do Órgão Correcional da Guarda Municipal de Vila Velha, a ser apensado ao final do trabalho. É o resultado palpável e tangível de uma atividade que foi desenvolvida dentro do contexto da pesquisa e realizada dentro da realidade desta instituição mas passível de adaptações a outras.

O exercício das atividades das Guardas Municipais, com mais de 50 agentes ou exercidas mediante o uso de arma de fogo, está vinculado com a existência de órgão de controle interno próprio. Desta forma o controle interno do exercício regular das atividades das Guardas deve ser exercido, como previsto na Lei Federal 13022/2014(Estatuto Geral das Guardas Municipais), pelas suas Corregedorias próprias e autônomas. Por esse motivo tal minuta esta relacionada diretamente com o trabalho apresentado, sendo um dos pontos obrigatórios analisados.

O produto técnico apresenta-se com uma relevância a esta instituição e a sociedade visto a necessidade de adequação constante dos preceitos legais para um melhor controle da conduta dos agentes. Controle esse que dá o direcionamento das expectativas sociais expressos na legislação, na doutrina jurídica, bem como nas necessidades humanas daquele que se encontra sujeito a esses regramentos relacionados com a segurança pública.

## 5. CONCLUSÃO

Diante das análises legais-estruturais foram feitos quadros das instituições localizadas dentro da Região Metropolitana da Grande Vitória em relação aos principais pontos verificados na Lei Federal nº 13.022/2014 no qual apresentei.

As conclusões do estudo mostraram que a segurança pública no Brasil vem sendo tratada de forma restritiva, em especial em face da questão de justiça criminal, ou seja, polícia, justiça e sistema carcerário. Nos moldes da Constituição de 1988, as tarefas da segurança pública induzem a uma interpretação na qual os estados são os principais responsáveis pela gestão da segurança, deixando um espaço residual aos governos municipais.

Todavia, os municípios passaram a perceber, principalmente através das Guardas Municipais, que possuem em suas mãos esse instrumento extremamente importante para colaborar com a questão da segurança. E o atual cenário nacional, contabilizando uma crescente onda de violência, contribui ainda mais para esta inserção municipal. A inserção da Guarda Municipal no contexto e na concepção desejada possibilita que seus agentes sejam uma referência para as pessoas que convivem no entorno dos espaços onde os mesmos estejam atuando.

Percebeu-se que em razão do novo modelo de interpretação constitucional voltado à cidadania, com a participação de vários atores e setores da sociedade na gestão das políticas públicas, em especial pela dificuldade do Estado em agir sozinho, exige-se, uma abordagem não criminal do conceito de segurança. Ou seja, uma via de tratar os fatos sociais de forma a minimizar os conflitos na sociedade, mesmo não existindo um estado psicológico simples comum a todas as pessoas que se beneficiam de uma política.

Outro ponto relevante foi o fato de que as Guardas Municipais dos municípios da Grande Vitória desempenharam e desempenham, dentro do limite de atuação, um papel importante e fundamental na efetivação da política pública de segurança local ao lado dos outros órgãos no município. Assim destaca-se a contribuição no que diz respeito à melhoria na efetivação e sensação de segurança e garantia de acesso aos direitos constitucionais fundamentais. Como percebemos, com a atuação delas

na busca da excelência dos serviços prestados pelos municípios, através da proteção.

Portanto, segurança não deve ser tratada como sinônimo de polícia (repressiva) e sistema carcerário, e sim como um gênero do qual se decompõe em diversas formas de atuação policial para garantir os direitos do cidadão. Essas polícias devem ser trabalhadas concomitantemente e através de políticas sociais, realizadas, também, pela Guarda Municipal, que possui como sua atribuição a proteção destas.

Também foi possível constatar que há muita desinformação no entendimento jurídico quanto a abrangência da atuação destas instituições, visto que existem diversos questionamentos a este respeito. Sendo aguardada ainda uma pacificação destes entendimentos, apesar de ser visível um claro posicionamento do STF no mesmo sentido do entendimento apresentado nesta dissertação.

## 6. REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Lei e ordem no segundo governo FHC**. Tempo social, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003, p.103-140. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/5jNZCgBTFWbGVbZRhdsPty/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 mai. 2022.

BAYLEY, David H; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia**: Inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: Edusp, 2001.

BAYLEY, David H; SKOLNICK, Jerome H. **Policamento comunitário**. São Paulo: Edusp. 2003.

BERWIG, Aldemir. **Aspectos do poder de polícia municipal**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, nº 101, jun. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?nlink=revista\\_artigos\\_leitura&artigo](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?nlink=revista_artigos_leitura&artigo)>. Acesso em: 15 nov. 2013.

BORGES, Luciano Jose Moreira Junior. **O PODER DE POLÍCIA DAS GUARDAS MUNICIPAIS E A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÃ PÚBLICA**. Revista Jus Navigandi. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59842/o-poder-de-policia-das-guardas-municipais-e-a-municipalizacao-da-seguranca-publica>>. Acesso em: 15 Mai. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.847, de 25 de junho de 2019**. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas. 2019. Disponível em: **D9847** < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 23 Jun. 2022. .

BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da república Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em 18 Jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº. 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. 2003. Disponível em: **L10826 (planalto.gov.br)**. Acesso em: 25 ago. 2017.

BRASIL. **Lei Federal n. 5.172, 25- 10- 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Lex. Brasília. DF. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. (25 de OUT de 1966). CTN. *Lei Federal nº 5172 de 1966, Código Tributário Nacional*, p. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm)>.

BRASIL. (1988). CRFB. **Constituição da República Federativa do Brasil**, p. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).

BRASIL. (23 de SET de 1997). CTB. *Lei nº 9503 de 23 de Setembro de 1997*, p. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm)>.

BRASIL. Código Civil\_2003. **Lei n. 10.406, de 10 de jan. de 2002**, p. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm)>. Acesso em 4 Jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13022**. Lei nº 13022 de 8 de Agosto de 2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), 8 de Ago de 2014. Disponível em [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv\\_Identificacao/lei%2013.022-2014?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv_Identificacao/lei%2013.022-2014?OpenDocument). Acesso em 17 Mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13460**. 6 de 26 de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm)>. Acesso em 23 Jun. 2022.

BRASIL. (11 de JUN de 2018). PNSPDS e SUSP. *Lei Federal nº 13675 de 2018*, pp. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm)>.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Guarda Municipal: criação e funcionamento**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

FARIA, Edmur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CAMPOS, W. S. A. 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.

CANO, Ignácio. Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de Modernização e Democratização Versus a Guerra Contra o Crime. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**. Número 5, Ano 3, 2006. Disponível em <https://www.scielo.br/j/sur/a/nkKZBphPZCQ3ssHDHwTLN3F/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 23 Jul. 2022.

CARRARETTO, G. **A Gazeta**: Entenda por que 5 cidades do ES estão na lista das mais violentas do país. 26 de JUN de 2021. Disponível em A Gazeta: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/entenda-por-que-5-cidades-do-es-estao-na-lista-das-mais-violentas-do-pais-0621>. Acesso em 27 de Jun. 2021.

CARIACICA. **Guarda Municipal de Cariacica**. Disponível em <https://www.cariacica.es.gov.br/noticias/70222/posse-da-nova-guarda-municipal-de-cariacica-um-presente-de-natal-para-a-cidade>. Acesso em 27 Jun. 2022.

CARIACICA. **Lei nº 6.152, de 06 de Maio de 2021**. Disponível em <http://www3.camaracariacica.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L61522021.html>. Acesso em 7 Jun. 2022.

CARVALHO, Claudio Frederico. **O que você precisa saber sobre a guarda municipal e nunca teve a quem perguntar**, Curitiba. 2005. Disponível em: [http://www.guardasmunicipais.com.br/gerenciamento/download/arquivos/livro\\_da\\_guarda\\_municipal.pdf](http://www.guardasmunicipais.com.br/gerenciamento/download/arquivos/livro_da_guarda_municipal.pdf). Acesso em: 12 de abril de 2022.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas. 1995.

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23 ed., São Paulo: Atlas, 2010. p. 95- 120.

GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal, a. 29, v. 113, p. 229-242, jan.-

mar. 1992.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antonio. Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas. 2002.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma sociedade Livre**. São Paulo: Edusp, 2003.

IBGE. **Perfi I dos municípios brasileiros: 2019** / IBGE, Coordenação de População. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros*. 2020.

IBGE. **IBGE/Censo 2021**. 2021. Disponível em <https://censo2021.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html>. Acesso em 3 Mai. 2022.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

KAHN, Túlio. ZANETIC, André. **Estudos Criminológicos: o papel dos municípios na segurança pública**. Julho de 2015.

MEIRELLES, Henrique. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2016.

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed., São Paulo: Malheiros, 2010. p. 810- 850.

NAVAL, Mauricio Domingues da Silva. **Guardas Municipais - A Revolução na Segurança Pública**. 116 p. 2012. Disponível em <https://cc.bingj.com/cache.aspx?q=Guarda+Municipal+e+os+Desafios+de+um+Novo+Paradigma%3a+o+Poder+de+Polícia+Alessandro+Gomes+de+Aguiar+-+ale.gomesvr%40yahoo.com.br+--+UFF%2fICH&d=4970741872547964&mkt=pt-BR&setlang=pt-BR&w=gvB4fyTlv-rUbsBWYYwFXStf-7aPZDLj>. Acesso em 4 Jun. 2022.

NOSSO JORNAL. **Nova Guarda Municipal empossada em Cariacica**. 02/01/2022. Disponível em <https://nossojornalonline.com.br/nova-guarda-municipal-empossada-em-cariacica/>. Acesso em 17 Jun. 2022.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

PATRÍCIO, Luciane. **Guardas Municipais brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário**. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2008.

RUDNICKI, Dani. **A polícia no século XXI e os direitos humanos**. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, v.10, n.9. 2008. p.109-121.

TAVARES DOS SANTOS, Jose Vicente. **As lutas sociais contra as violências**. Política e Sociedade. Revista de Sociologia Política. Florianópolis. v. 6, n.11, 2007. p.71-100.

TAVARES DOS SANTOS, Jose Vicente. **Violências e dilemas do controle social nas sociedades da 'modernidade tardia'**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade v.18, n.1, jan./mar. 2004, p. 3-12.

SANTOS, Marcelo Alves Batista. Guardas Municipais e o Poder de Polícia. **Revista Jurídica Consulex**, n. 411. Brasília. 2014.

SICHONANY JÚNIOR, Wilson Klippel. **A Guarda Municipal e sua Função Social**. Porto Alegre: Dissertação em Direito. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Ritter dos Reis, 2013.

SÉCULO DIÁRIO. **Guarda Municipal de Vila Velha adota perfil mais repressor que comunitário**. 19/12/2014. Disponível em <https://www.seculodiario.com.br/seguranca/guarda-municipal-de-vila-velha-adota-perfil-mais-repressor-que-comunitario>. Acesso em 23 Jul. 2022.

SERRA. **Guarda Municipal**. 2022. Disponível em <http://serra.es.gov.br/noticias/guarda-municipal-da-serra-passa-a-contar-com-equipe-da-romu>. Acesso em 17 jul. 2022.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança pública: presente e futuro**. Estudos Avançados 20 (56), 2006.

VERGARA, Sylvia Consant. **Projeto e relatórios e pesquisa em administração**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIANNA, Heraldo Marelím. **Pesquisa em Educação: a observação**. Brasília: Plano Editora, 2003.

VILA VELHA. **Guarda Municipal. 2022.** Disponível em <https://www.vilavelha.es.gov.br/setor/defesa-social-e-transito/subsecretaria-da-guarda-municipal>. Acesso em 3 de Jul. 2022.

VILA VELHA. **Leis Municipais.** Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/es/v/vila-velha/lei-ordinaria/2011/514/5140/lei-ordinaria-n-5140-2011-dispoe-sobre-a-criacao-organizacao-e-atribuicoes-da-guarda-civil-municipal-de-vila-velha-e-da-outras-providencias>. Acesso em 17 Jul. 2022.

VILA VELHA. **Notícias. 2015.** Disponível em <https://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2015/11/guarda-municipal-de-vila-velha-agora-e-100-armada-7516>. Acesso em 17 Jul. 2022.

VITÓRIA. **Prefeitura – Guarda Municipal.** Disponível em <https://www.vitoria.es.gov.br/prefeitura/guarda-municipal#:~:text=A%20Guarda%20Civil%20Municipal%20de,que%20atuam%20de%20forma%20integrada>. Acesso em 4 Jul. 2022.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

7GRAUS. **Dicionário Online de Português.** 2009-2021. Disponível em DICIO: Disponível em: < <https://www.dicio.com.br> >. Acesso em: 05/07/2021. Acesso em 5 de Jul. 2022

VITÓRIA. (14 de NOV de 1997) Lei nº 4.519, de 14 de Novembro de 1997. Disponível em: <<https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/?url=legislacao>>.

VITÓRIA. (19 de DEZ de 2003) Lei nº 6.033, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <<https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/?url=legislacao>>.

SERRA. (10 de OUT de 2015) Lei nº 4.390, de 10 de outubro de 2015. Disponível em: < <http://legis.serra.es.gov.br:8072/normas/images/leis/html/L43902015.html>>.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Governo. Segurança Pública- Programa Nacional de Enfrentamento de Homicídios e Demais Crimes Violentos. Brasília. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/agenda-do-prefeito-brasil/guia-prefeito-200-dias/conteudos-e-orientacoes/segurancapublica>>. Acesso em: 17 Jun. 2022.

VIANA. Leis Municipais. 2021. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/870/leis-de-viana>> . Acesso em: 17 Jun. 2022.

ESPIRITO SANTO(17 de JAN de 2005) Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC3182005.html>> Acesso em: 17 Jun. 2022.

ESPIRITO SANTO(01 de FEV de 2022) Espírito Santo inicia 2022 com redução de 10,3% nos homicídios dolosos. Disponível em: <<https://www.es.gov.br/Noticia/espírito-santo-inicia-2022-com-reducao-de-10-3-nos-homicidios-dolosos#:~:text=O%20Esp%C3%ADrito%20Santo%20iniciou%20o,mesmo%20m%C3%AAs%20do%20ano%20passado.>>>. Acesso em: 17 Jun. 2022.

FUNDAO. Legislação Compilada – Prefeitura Municipal de Fundão- ES. 2022. Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/fundao/legislacao/consulta-legislacao.aspx?termo=guarda%20municipal>> . Acesso em: 17 Jul. 2022.

GUARAPARI. Câmara Municipal de Guarapari - ES. 2022. Disponível em: <<http://www3.cmg.es.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 17 Jul. 2022.

STF, ADI 5948