Fwd: Parecer Aposentadoria Especial GM Foz do Iguaçu.ass.pdf

"FERNANDO ANTUNES RODRIGUES" <221282far@gmail.com> 23 de fevereiro de 2023 às 16:39
Para: protocolo.camara@fozdoiguacu.pr.leg.br

Boa tarde, solicito apensar no PLC 29 de reforma da previdência. Tal manifestação é em nome da AGM da qual sou o atual presidente.

Até. Antunes

---------- Forwarded message ---------
De: **FERNANDO ANTUNES RODRIGUES** <221282far@gmail.com>
Date: qui., 23 de fev. de 2023 16:29
Subject: Parecer Aposentadoria Especial GM Foz do Iguaçu.ass.pdf
To: <protocolo.camara@fozdoiguacu.leg.pr.br>

Boa tarde,

Eu, Fernando Antunes Rodrigues, presidente da AGM, venho por meio deste requisitar seja apensado ao PLC 29 de reforma previdenciária o parecer exarado pelo dr wilson, parecer em anexo.

Tal parecer visa retirar a guarda municipal e os agentes Patrimoniais da aposentadoria comum.

Até, Fernando

D E S P A C H O

1 – Defiro, anexar ao PLC nº 29/2022;

2 – Encaminhe-se a Comissão Mista.

Em 24/02/2023

JOÃO MORALES
Presidente

P A R E C E R T É C N I C O – J U R Í D I C O

PREAMBULAR DE NOTA TÉCNICA

Tem por objeto o presente estudo, através de parecer técnico-jurídico, a avaliação acerca de uma análise técnica em face de preceitos jurídicos com vistas a viabilidade, necessidade e eventual possibilidade de estabelecer-se uma aposentadoria especial para os Guardas Municipais de Foz do Iguaçu.

A análise será realizada a partir do preceito constitucional de previsão das Guardas Municipais no capítulo III do título V da Constituição Federal, bem como do serviço de segurança pública realizada pelos municípios. A partir destes preceitos constitucionais, adentrar-se-á na legislação federal e nas leis municipais de Foz do Iguaçu, bem assim contextualizando os serviços efetivamente prestados pelos Guardas Municipais de Foz do Iguaçu e demais circunstâncias que tangenciam esta carreira, e os respectivos permissivos constitucionais para inativação especial.

INTRODUÇÃO PRELIMINAR CONSTITUCIONAL E LEGAL.

O Legislador Constitucional originário, com a promulgação do texto da constituição republicana de 1988, no capítulo III, o qual trata da segurança pública, no artigo 144, § 8º, estabeleceu que, "... *os municípios podem constituir Guardas Municipais, destinadas a proteção de bens, serviços e instalações"* deixando, de forma discricionária, a liberdade de o município decidir pela criação de sua Guarda Municipal. Destarte, criando-a deve obedecer aos demais dispositivos legais.

Vinte e seis anos após o legislador ordinário editou a Lei Federal 13.022/2014 intitulado Estatuto Geral das Guardas Municipais, disciplinando regras gerais sobre suas atribuições, competências e organização.

Em que pese alguns doutrinadores[1] já vinham lecionando sobre atribuições de caráter preventivo, a referida lei deixou explícito esta atribuição, além de prever outras funções como trânsito, policiamento repressivo em apoio aos demais órgãos de segurança pública, várias funções fiscalizatórias e de policiamento, dentre uma gama de outras atividades que as colocam num rol de atribuições multidisciplinares, consubstanciadas neste novo *múnus* estatal.

Assim sendo, embora o presente parecer vir a manifestar-se à luz destas novas atribuições, serão elencados alguns outros estudos, abordagens, orientação federal do Ministério da Justiça e do Ministério do Trabalho, conferências e entendimentos de juristas de âmbito nacional, todos em harmonia com a legislação federal e alicerçado na Constituição Federal, a fim de que se possa ter clareza acerca do grau das atividades desenvolvidas pelo cargo de Guarda Municipal.

A GUARDA MUNICIPAL, SUA PREVISÃO CONSTITUCIONAL E SEU CAMPO DE ATUAÇÃO E ATRIBUIÇÕES

O art. 144, § 8º, da Constituição Federal de 1988, localizado no Capítulo III do Título V, referente à **SEGURANÇA PÚBLICA**, estabelece, *in verbis*:

> *"Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei."*

[1] CICOGNANI Jr., Wilson K. A Guarda Municipal e sua Função Social. Disponível em https://docplayer.com.br/6673361-Faculdade-de-direito-wilson-klippel-sichonany-junior-a-guarda-municipal-e-sua-funcao-social.html

Neste sentido, verifica-se que a previsão constitucional acerca da possibilidade da composição de guardas municipais, por parte dos municípios, para realizar a proteção dos seus bens, serviços e instalações, nos termos da lei, é mandamento constitucional. Neste sentido é que sobreveio a Lei Federal 13.022/2014 para fins de disciplinar o mandamento constitucional.

É cediço, ainda, que nos dias atuais, centenas de municípios do Brasil já possuem guardas municipais realizando diversas atividades previstas nas leis locais que as criaram, algumas antes, outras depois de 2014, destarte todas com um leque tão grande de atribuições que acabam norteando e auxiliando todos os serviços prestados pelos municípios, desde atendimentos nas áreas sociais, trânsito, atendimento de emergência e urgência, auxiliando a SAMU, e todo tipo de fiscalização, como sanitária, tributária, dentre tantas outras em que o ente federado é obrigado a atuar.

Neste sentido não descurou a lei federal em estabelecer as atribuições específicas, através de um rol exemplificativo, senão vejamos:

> *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 dignatários; 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.*

Esse rol exemplificativo, permite aferir, preambularmente, que a Segurança Pública Municipal realizada através da Guarda Municipal é uma política pública que tem seu campo próprio de atuação, e que se realiza em estreita relação com outras áreas, através de uma política de recursos humanos que deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do trabalhador e também o conteúdo intersetorial de sua atuação.

O Ministério do Trabalho, órgão que tem como uma de suas finalidades classificar as atividades laborativas, proporcionando ao trabalhador o reconhecimento oficial de suas funções, acompanhando as mudanças econômicas, sociais e culturais da nação, demonstrando a evolução das ocupações funcionais no Brasil, estabeleceu diretrizes para esta função pública de Guarda Municipal, estando inclusa no rol das atividades policiais conforme a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

> *“ CBO-5172 : Policiais, guardas-civis municipais e agentes de trânsito”*
> *CBO – 5172-15: Guarda Civil Municipal.*
> *Ministério do Trabalho.*

Neste sentido o Ministério do Trabalho ao catalogar esta atividade assim a descreve[2]:

> *Condições Gerais de Exercício*
> *Trabalham em entidades públicas de defesa, segurança e trânsito.*
> *....*
> *Trabalham em ambiente fechado, a céu aberto ou em veículos, em horários diurnos e noturnos, em revezamento de turno e em horários irregulares.*
> ***Estão sujeitos a trabalho sob pressão, levando-os à situação de estresse.***
> *Permanecem em pé por longos períodos. Podem ser* ***expostos a materiais tóxicos e ruído intenso****. – grifo nosso.*

O órgão do Governo Federal através da Classificação Brasileira de Ocupações[3] também catalogou as diversas áreas de atividade da ocupação funcional da Guarda Municipal (Guarda Civil Municipal) conforme descrição sumária:

> *"Obter provas, checar veracidade de informações e fatos, levantar dados, conferir documentos, consultar banco de dados, entrevistarem pessoas, revistar bagagens, revistar pessoas, efetuar prisões em flagrante delito, apreender mercadorias e documentos que comprovem crime, reprimir tráfico de drogas, combater crimes contra a fauna e flora, combater invasão de prédios públicos, executar operações especiais, prevenir uso de entorpecentes, realizar segurança de dignatários, promover segurança aos funcionários no desempenho de suas funções, cuidar de armamento e munição, realizar atendimento pré-hospitalar a vítimas de acidente, transportar vítimas de acidentes, atender acidentes de trânsito, elaborar boletim de ocorrência, interditar via pública em condições adversas, realizar operações de combate ao crime em geral, trabalhar em parceria com outros órgãos para fiscalização, retirar animais da faixa de domínio da via, inspecionar cargas, escoltar veículos e cargas especiais, realizar comboios de veículos, escoltar autoridades, monitorar trânsito em unidades móveis, interagir em situações emergenciais, remover obstáculos da via, sinalizar obstáculos na via, criar rotas alternativas para o tráfego, monitorar trânsito em postos fixos de observações, orientar condutores por meio de gestos e apitos, elaborar projetos relacionados à sinalização viária, prestar informações sobre trânsito, solicitar manutenção de vias públicas, sugerir medidas para melhorias no trânsito, abordar veículo para fiscalização, analisar documentação do condutor e do veículo, vistoriar estado de conservação do veículo, aplicar teste de verificação ingestão de bebidas alcoólicas, fiscalizar*

[2] https://www.ocupacoes.com.br/cbo-mte/517215-guarda-civil-municipal
[3] https://cbo.mte.gov.br/cbosite/pages/home.jsf

> *transporte de produtos perigosos e controlados, autuar infratores, vistoriar veículo em processo de remoção, lacrar veículo para remoção, documentar processo de remoção do veículo, operar equipamentos de controle de velocidade, apreender veículo, reter veículo até que seja sanada a irregularidade constatada, promover a segurança nas escolas e suas imediações, proferir palestras de orientação a sociedade. Fazer rondas ostensivas em áreas determinadas, conduzir infratores para a autoridade competente, abordar pessoas com fundadas suspeitas, preservar local de crime, demonstrar fluência oral e escrita, redigir relatórios, preencher formulários, comunicar-se por códigos. ”*

Esta conclusão procedeu-se através de estudo técnico de instituição conveniada ao órgão (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE – USP), que por sua vez recorreu renomados especialistas e órgãos de Segurança Pública (Fonte: www.mtecbo.gov.br).

Uma análise perfunctória das atribuições entabuladas pelo Ministério do Trabalho na CBO já permite aferir que tais atividades são de elevado grau de complexidade, risco e exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos e ainda prejudiciais à saúde, à integridade física, à vida, e psíquica, pois envolvem exercício de atribuições *sui generis*, como, através de rol exemplificativo, devem conferir documentos, consultar banco de dados, entrevistar pessoas, efetuar prisões em flagrante delito, apreender mercadorias e documentos que comprovem crime, combater todo tipo de crimes, inclusive contra a fauna e flora, prevenir uso de entorpecentes, realizar segurança de dignatários, promover segurança aos funcionários no desempenho de suas funções, cuidar de armamento e munição, realizar atendimento pré-hospitalar a vítimas de acidente, atender o trânsito, elaborar boletim de ocorrência, analisar documentos, fiscalizar transporte de produtos perigosos e controlados, autuar infratores, documentar processos, apreender veículos, promover a segurança nas escolas e suas imediações, proferir palestras de orientação a sociedade, preservar local de crime, demonstrar fluência oral e escrita, redigir relatórios, preencher formulários, comunicar-se por códigos, dentre tantos outras funções que comportam uma gama tão extensa de verbos os quais explicitam suas

atribuições, que por si só já denotam a complexidade das atribuições, que estão interligadas em vários ramos das ciências humanas e de engenharia[4].

No quesito estresse, descrito pelo Ministério do Trabalho, inclusive, já foi alvo de uma Tese de Doutorado[5], a qual apontou as consequências que as funções das Guardas Municipais acarretam no psíquico destes servidores,

> *"... necessitam lidar com toda ordem de situações litigiosas que se encontram com uma carga enérgica muito alta nas relações sociais, como brigas de vizinhos, litígios no trânsito, atendimentos a usuários de drogas, enfim uma série de situações que envolvem uma extrema exacerbação emocional do atendido que a transmite ao agente que faz o atendimento. "*

E a referida Tese finaliza:

> ***"...desde que dada a devida atenção à saúde mental dos Guardas Municipais e melhorias em sua carreira, especialmente a aposentadoria especial pelos fatores de desgaste emocional muito altos que foram aferidos nesta pesquisa. "***

Veja-se que a referida Tese de Doutorado não é uma pesquisa de revisão bibliográfica. Trata-se de um estudo empírico, onde participaram 2.391 Guardas Municipais de todo Brasil, de todas as regiões do país, sendo uma amostra válida de 1.717 Guardas Municipais, o que representa aproximadamente mais de 1,5% de todo efetivo existente no Brasil, que conforme o IBGE[6], são 1.256 Municípios com Guardas Municipais.

Ao contrário de outras atividades, percebe-se que o Guarda Municipal, muito embora suas exigências de ingresso sejam (no mínimo) de nível

---

[4] https://cbo.mte.gov.br/cbosite/pages/home.jsf

[5] Cicognani Jr. Wilson Klippel. https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/10024/2/Wilson_Klippel_Cicognani_Jr_TESE.pdf

[6] www.ibge.gov.br

médio pela lei federal 13.022/2014, exigem do mesmo um rol de atribuições, elencadas pelo Ministério do Trabalho, que vão muito além do que se espera de uma pessoa com formação de nível médio, e as coloca em elevado grau de perigo, estresse e submetida a todo tipo de risco em constante exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos e ainda prejudiciais à saúde, à vida e a integridade física e psíquica.

Agregue-se a tudo isso o alto grau de compreensão das situações a ele apresentadas, pois, em virtude do mínimo espaço de tempo que detém para tomada de decisões, deve fazê-lo com precisão “cirúrgica”, pois as soluções de litígios envolvem vidas humanas, calcado em ações que protejam a dignidade da pessoa humana, mensurando questões de legalidade e integridade de todos envolvidos nas situações que lhes são apresentadas. Ademais, algumas situações exigem o uso progressivo da força e, por vezes de arma de fogo, requerendo do Guarda Municipal um condicionamento incrivelmente amplo, que vai desde o conhecimento dos limites legais em todas suas esferas, administrativa, constitucional, penal processual penal, legislação de trânsito e leis municipais, além dos direitos e garantias fundamentais de todo ser humano, precipuamente por que seu labor ocorre em condições e locais adversos.

Ademais, segundo entendimento do próprio Ministério do Trabalho o cargo requer alto preparo intelectual, físico, psicológico e sólidos conhecimentos de Direito em seus diversos ramos como o Penal, Civil, Ambiental, Legislação de trânsito dentre outros.

Conforme Estatuto Geral das Guardas Municipais, especificamente em seu artigo 5º, projeta-se uma gama muito complexa de atribuições, as quais podem, ainda, projetarem-se com maior amplitude, conforme cada município faça o seu regramento específico. No caso em comento, o legislador municipal de Foz do Iguaçu, através da Lei 1.997/1996, estabeleceu não só a criação do corpo da Guarda, mas em ultimada alteração legislativa de 2009, pela lei 3.624 regrou especificamente cada uma das classes dos Guardas Municipais de Foz do Iguaçu, como se verá a seguir.

A GUARDA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU - Do Corpo de Guarda

A legislação municipal de Foz do Iguaçu, mesmo antes de 1996, através das leis municipais 1.582/1991 e 1.868/1994 já possuía um corpo de servidores atuantes na segurança, os quais foram aprimorados pela lei municipal 1.997/1996 com a criação do Corpo de Guarda, sedimentando a atual estrutura da Guarda Municipal de Foz do Iguaçu, que assim se encontra estruturada com atribuições específicas, a saber:

Guarda Municipal de 3a Classe (Classe de ingresso através de Concurso Público)
ESCOLARIDADE: Ensino Médio Completo
REQUISITO MÍNIMO: Possuir Carteira Nacional de Habilitação - CNH - Categorias A e B.
OCUPAÇÕES BÁSICAS: Exercer a vigilância e preservação do patrimônio público, garantir o funcionamento dos serviços de responsabilidade do Município; exercer a função de almoxarife operacional, telefonista operacional, rádio operador operacional e prestar colaboração à Defesa Civil, realizar patrulhamento das diversas regiões, de áreas escolares e unidades administrativas, de saúde e outros serviços, parques e outros bens, integrado à promoção e educação para a cidadania; à colaboração e fiscalização do solo municipal, inclusive em áreas de preservação ambiental; prestar auxílio às polícias estadual e federal, dentro dos limites constitucionais e demais atividades decorrentes de convênios firmados junto a outras esferas de governo (estadual e federal), relacionadas à segurança pública do município, serviços de orientação e fiscalização de trânsito.

Guarda Municipal de 2a Classe
ESCOLARIDADE: Ensino Médio Completo
REQUISITO MÍNIMO: Interstício de 24 (vinte quatro) meses após aprovação em estágio probatório de efetivo exercício na função de GM de 3a Classe; Avaliação modo colegiado na forma da regulamentação, no mínimo BOM.
OCUPAÇÕES BÁSICAS: Exercer a vigilância e preservação do patrimônio público, garantir o funcionamento dos serviços de responsabilidade do Município; exercer a função de almoxarife operacional, telefonista operacional, rádio operador operacional e prestar colaboração à Defesa Civil, realizar patrulhamento das diversas regiões, de áreas escolares e unidades administrativas, de saúde e outros serviços, parques e outros bens, integrado à promoção e educação para a cidadania; à colaboração e fiscalização do solo municipal, inclusive em áreas de preservação ambiental; prestar auxílio às polícias estadual e federal, dentro dos limites constitucionais e demais atividades decorrentes de convênios firmados junto a outras esferas de governo (estadual e federal), relacionadas à segurança pública do município, serviços de orientação e fiscalização de trânsito.

Guarda Municipal de 1a Classe
ESCOLARIDADE: Ensino Médio Completo
REQUISITO MÍNIMO: Interstício de 5 (cinco) anos de efetivo exercício na função de GM de 2a Classe; Avaliação modo colegiado na forma da regulamentação, no mínimo BOM.
OCUPAÇÕES BÁSICAS: Exercer a vigilância e preservação do patrimônio público, garantir o funcionamento dos serviços de responsabilidade do Município; exercer a função de almoxarife operacional, telefonista operacional, rádio operador operacional e prestar colaboração à Defesa Civil, realizar patrulhamento das diversas regiões, de áreas escolares e unidades administrativas, de saúde e outros serviços, parques e outros bens, integrado à promoção e educação para a cidadania; à colaboração e fiscalização do solo municipal, inclusive em áreas de preservação ambiental; prestar auxílio às polícias estadual e federal, dentro dos limites constitucionais e demais atividades decorrentes de convênios firmados junto a outras esferas de governo (estadual e federal), relacionadas à segurança pública do município, serviços de orientação e fiscalização de trânsito.

Subinspetor
ESCOLARIDADE: Nível Superior Completo
REQUISITO MÍNIMO: Interstício de 5 (cinco) anos de efetivo exercício na função de GM de 1a Classe; Avaliação modo colegiado na forma da regulamentação, no mínimo BOM.
OCUPAÇÕES BÁSICAS: Distribuir as tarefas dos GM`s e transmitir a estes as ordens emanadas dos superiores, coordenar equipes que estejam sob sua responsabilidade, elaborar as escalas de serviços (distribuição das viaturas e motocicletas), exercer a atribuição de adjunto, fazer rondas (a pé e motorizada) nos postos de vigilância e trânsito, orientar e fiscalizar diretamente os GM`s nas situações decorrentes de suas atividades, inspecionar a apresentação individual dos GM`s, intermediar a colaboração entre os GM`s, servidores de outros órgãos públicos e o público em geral, prestar toda a orientação aos GM`s para o desempenho de suas atribuições, prestar assistência direta ao Inspetor a que esteja subordinado, prestar assistência subsidiária ao Inspetor de Área onde prestar serviço, elaborar relatórios mensais relativos aos postos de serviço, ministrar instrução aos seus subordinados, comandar frações de GM`s, conforme complexidade da situação, e prestar colaboração à Defesa Civil, ao auxílio às polícias estadual e federal, dentro dos limites constitucionais e demais atividades decorrentes de convênios firmados junto a outras esferas de governo (estadual e federal), relacionadas a segurança pública do município, serviços de orientação e fiscalização de trânsito.

Inspetor
ESCOLARIDADE: Nível Superior Completo
REQUISITO MÍNIMO: Interstício de 5 (cinco) anos de efetivo exercício na função de GM Subinspetor; Avaliação modo colegiado na forma da regulamentação, no mínimo BOM.
OCUPAÇÕES BÁSICAS: Distribuir as tarefas dos Subinspetores e transmitir a esses as ordens emanadas da Direção da Guarda, conhecidas através do Inspetor de Área de sua jurisdição, fiscalizar a vigilância praticada pelos GM`s na área de sua jurisdição, fiscalizar o trato dos Guardas Municipais para com o público, inspecionar o emprego de equipamentos, encaminhar ao Inspetor de Área as dúvidas e conflitos que não possa solucionar, participar da instrução dos Guardas Municipais que exercerão atividades na sua área,

coordenar equipes, fazer rondas periódicas nos postos de vigilância da Guarda Municipal, na sua área de atuação, substituir o Inspetor de Área em sua ausência, prestar assistência ao Inspetor de Área quando este solicitar, elaborar relatórios mensais, relativos às suas atividades, ministrar instrução aos seus subordinados, comandar frações de GM`s, conforme a complexidade da situação, e prestar colaboração à Defesa Civil.

Inspetor de Área
ESCOLARIDADE: Nível Superior Completo
REQUISITO MÍNIMO: Interstício de 5 (cinco) anos de efetivo exercício na função de GM Inspetor; Avaliação modo colegiado na forma da regulamentação, no mínimo BOM.
OCUPAÇÕES BÁSICAS: Conhecer, coordenar e supervisionar as atividades de todos seus subordinados hierárquicos, manter intercâmbio com os servidores e dirigentes públicos existentes na sua área de atuação, propor medidas para o aperfeiçoamento da instituição e do desenvolvimento de suas atividades, dar conhecimento aos seus subordinados das ordens emanadas de seus superiores, ministrar instrução aos seus subordinados, assessorar diretamente as Diretorias pertencentes a sua Secretaria, em seu mister, e exercer comando de equipes.

É por demais despiciendo e indubitável, como se observa nas disposições legais do município de Foz do Iguaçu, referir que o servidor público investido no cargo de Guarda Municipal de Foz do Iguaçu deve dispor de um elevado grau de domínio de conhecimento e aplicação das leis nas mais diversas formas de sua aplicação, inclusive quanto ao enquadramento legal para cada evento litigioso, tendo assim por óbvio que dispor de conhecimento jurídico e de outras áreas do conhecimento, inclusive em ramos de engenharia, apropriado e qualificado para não incorrer em eventual dano aos munícipes de Foz do Iguaçu, estando, por consequência a sofrer de todas as mazelas que esta profissão multidisciplinar exige.

Estas atividades e conhecimentos são estimulados e são desenvolvidas através dos conhecimentos de caráter técnicos nas mais diversas áreas de formação em suas metodologias, adquiridos desde a sua formação quando do ingresso, bem como da participação nos cursos de formação e estágios de qualificação disciplinados pelos regulamentos da Lei Federal 10.826/2003

As atuações são aperfeiçoadas quando desenvolvidas de forma efetiva, valendo-se de acréscimos experimentais da capacidade crítica e criativa das informações, mediante raciocínio e interpretação de múltiplos fatores

quantitativos, qualitativos e demais variáveis que somam-se no dia a dia de suas atividades, especificamente porque o Guarda Municipal de Foz do Iguaçu necessita de graduação de nível superior à medida que ascende na carreira.

Outro aspecto que deve ser mensurado e que se extrai da norma municipal é a "pro-atividade" do agente Guarda Municipal, sendo um articulador social que se utiliza das ferramentas metodológicas e analíticas, discutindo e buscando soluções junto à comunidade nas demandas de segurança local, fundamentalmente, baseado na filosofia de policiamento orientado para a solução de problemas, bem como através do "Policiamento Comunitário". Não muito diferente é a natureza do cargo, que define-se, também, pelo poder de polícia administrativa do Guarda Municipal de Foz do Iguaçu, inerente as atribuições específicas entabuladas pela Lei Municipal 3.624/2009, que encontram guarida e consonância com a Lei Federal 13.022/2014.

Neste sentido, traçando-se um *link* no que toca especificamente a questão da segurança pública, em âmbito federal, o Ministério da Justiça estabelece dentre as suas finalidades a seguinte atribuição[7]:

> *"Estímulo e propositura, aos órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, de elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, com o objetivo de prevenir e reprimir a violência e a criminalidade;"*

Assim, a SENASP desenvolveu uma matriz para fins de curso de caráter técnico profissional a partir de uma *"Matriz Curricular de formação para Guardas Municipais"*. Tendo criteriosa grade de conteúdo interdisciplinar em face da transversalidade da atuação dos Guardas Municipais, com carga horária variável que pode ter em média 576 horas/aula, observa-se pela própria Matriz da SENASP que seu treinamento é voltado a atender a imensa capilaridade de situações a que está submetido este agente de segurança pública, *in casu*, o Guarda de Foz do Iguaçu.

A capacitação e o treinamento especializado do Guarda Municipal de Foz do Iguaçu têm se dado periodicamente, em razão do constante

[7] Decreto 11.348/2023

aperfeiçoamento em face aos novos desafios reais, desenvolvendo a capacidade técnica e objetivando o princípio da eficiência, necessário ao pleno desempenho e em virtude da abrangência da atuação desenvolvida pela Guarda Municipal conforme previsto na Lei Federal nº 10.826/2003 e no âmbito do município de foz do Iguaçu pela Lei Municipal 3.624/2009.

Observe-se que tal situação vai além de ser um resguardo do Chefe do Poder Executivo, não só em cumprir a legislação federal e municipal, mas como estabelecer um processo de profissionalização e ampliação de atividades previstas na legislação federal e na constituição federal e que, em síntese, também busca proteger a saúde deste trabalhador em face da imensa gama de adversidades a que está submetido.

Veja-se que o alicerce do regramento municipal constante na Lei 3.624/2009 não visou apenas “beber” na fonte da constituição federal e das leis federais, mas, além da Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais, da qual o Município de Foz do Iguaçu também é destinatário, buscou o legislador municipal atender as peculiaridades das atividades dos Guardas Municipais.

Destarte, faltou-lhe, especificar as questões do elevado grau de complexidade, risco e exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos e ainda prejudiciais à saúde, à integridade física, de vida e psíquica a que estão submetidos estes servidores. Tal cuidado deve ser observado na legislação vindoura do município de Foz do Iguaçu, pena colocar em colapso o sistema municipal de segurança pública deste ente federado.

Veja-se que o próprio Governo Federal preconiza que as funções e atribuições das Guardas Municipais ampliaram, na prática, aquelas previstas no artigo 144 da Constituição Federal, que se “limitam” (não só) à proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Elas se multiplicaram ao longo dos anos acompanhando o crescimento das cidades e a complexidade dos problemas de urbanização, como vem acontecendo em Foz do Iguaçu, sendo certo que a Guarda Municipal deve participar e viabilizar o acesso dos cidadãos aos seus direitos, sendo capaz de orientá-los e atendê-los em todas esferas de serviços que o Município de Foz do Iguaçu presta. Para tal, deverá conhecer os direitos

de cada um, bem como conhecer as entidades e serviços habilitados pelo município de Foz do Iguaçu para fins de atender e orientar particularmente as vítimas e o atendimento dos munícipes em suas mais importantes necessidades decorrentes dos serviços prestados pela municipalidade de Foz do Iguaçu.

Ainda refere o texto federal que o Guarda Municipal deve portar-se como educador, mediador e agente de prevenção, mediando conflitos e tomando decisões, o que já vem sendo realizado pelos Guardas Municipais de Foz do Iguaçu, como bem informa o governo municipal no site da Secretaria de Segurança[8] do município o qual informa a *"...implantação coordenada de medidas preventivas de largo espectro, e de medidas repressivas que visem à promoção de segurança pública, tendo como atribuições formular uma política de cooperação e integração na área de segurança pública."*

Segundo informa o próprio município em seu site oficial a atuação da Guarda Municipal de Foz do Iguaçu tem sido intensa em diversas frentes e áreas do conhecimento já que *"...Nesses 27 anos de operação, a GM atendeu a mais de 300 mil ocorrências, divididas em equipes especializadas de Trânsito, Tático, Defesa Ambiental, Patrulha Maria da Penha, Defesa Civil, Corregedoria, Gestão Integrada e quadro Administrativo. "*[9]

Ademais o município ainda enfatizou o serviço que a Guarda Municipal realizou na área da saúde no enfrentamento da COVID, eis que ***"....Durante a pandemia da Covid-19, a instituição contribuiu para as ações de fiscalização em denúncias de aglomerações clandestinas ou estabelecimentos que desrespeitaram os decretos municipais em vigor****. "*[10]

Estas atividades realizadas pela Guarda Municipal de Foz do Iguaçu chegaram a gerar um reconhecimento formal pelo prefeito o qual afirmou que *"Nossos agentes são altamente capacitados e prestam um serviço essencial para os iguaçuenses. Não há dúvidas de que a GM de Foz seja uma das mais*

[8] https://www5.pmfi.pr.gov.br/orgao-96
[9] https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia-47847
[10] https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia-47847

qualificadas e preparadas do Brasil", segundo afirmou o Vice-prefeito, delegado Francisco Sampaio.[11]

Oportuno referir que, muito embora o Guarda Municipal atenda ocorrências de emergência e urgência em apoio à SAMU, à assistência social do município, dentre outras correlatas, que às colocam constantemente em riscos físicos, químicos e biológicos, no período da pandemia pela COVID esta situação tornou-se mais intensa, o que demonstrou que estava preparada para tal labor, eis que já o realizavam antes deste advento mundial, e assim, estavam plenamente preparados para situações de intervenções com agentes perigosos, insalubres, periculosos em face de contatos físicos, químicos e biológicos. Ou seja, não se trata de um atendimento pontual e por determinado período, mas um trabalho que faz parte da rotina de todos servidores da Guarda Municipal, qualquer que seja seu local de atuação, trabalho, posto ou sede.

Ou seja, o alto espectro de ações e atribuições nos mais diversos serviços prestados pelo Município de Foz do Iguaçu acabou sendo reconhecido formalmente pela administração pública, como afirmou em publicação no site da prefeitura o secretário de Segurança Pública aduzindo que *"Trabalhamos não apenas no atendimento de ocorrências, mas no planejamento e elaboração de novas formas de atuação, como o Gabinete de Gestão Integrada, pois estamos situados em uma área de fronteira e precisamos desses métodos para que a população seja efetivamente assistida".*

Essa diversidade de atribuições descritas como realizadas pelos Guardas Municipais de Foz do Iguaçu corrobora a legislação municipal e federal de que efetivamente a Guarda Municipal de Foz do Iguaçu realiza atividades e funções de alto risco e exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos e que ainda são prejudiciais à saúde, à integridade física, suas vidas e psíquica, a que estão submetidos estes servidores.

---

[11] https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia-47847

UMA ANALISE A PARTIR DE DOGMAS CIENTÍFICOS DAS ATRIBUIÇÕES DOS GUARDAS MUNICIPAIS E SEU NECESSÁRIO TRATAMENTO DIFERENCIADO NA INATIVIDADE

A Segurança Pública disciplinada no artigo 144 da constituição Federal não elencou, de forma explicita, a Guarda Municipal como órgão de Segurança Pública. Todavia, inseriu-a no parágrafo 8º desse dispositivo, estatuindo que *"Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens serviços e instalações, conforme dispuser a lei".*

Uma análise perfunctória permite aferir com clareza solar que o constituinte originário forneceu ao Guarda Municipal *status* de agente de segurança pública, mesmo não sendo órgão, pois disciplinada em capítulo intitulado "Da Segurança Pública" em seu artigo 144. Quisesse diferente alocaria a Guarda Municipal no artigo 30 da constituição federal que trata das competências dos municípios; não, não foi esta a intenção do constituinte originário, e sim tratar a Guarda Municipal como a polícia do município.

Ademais, a evolução legislativa, com o advento da Lei Federal 13.675/2018 alçou a Guarda Municipal a órgão de segurança pública nos termos do artigo 9º, bem assim, em igualdade de condições com as demais polícias, como sendo integrante operacional do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.

Por outro lado, uma análise um pouco mais acurada de nossa Carta Constitucional permite verificar que o artigo 6º da Constituição elencou como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a previdência social, a proteção a maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e também a segurança como autêntico direito fundamental (SARLET, 2006, p.79). Tais direitos sociais, apenas descritos no referido artigo, encontram-se despidos de conteúdo (SARLET, 2006, p.81)[12], os quais deverão ser buscados nos demais dispositivos do texto Magno, no caso perscrutado, o artigo 144.

[12] SARLET, Ingo Wolfgnag. A eficácia dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.

Malgrado ausência de lei federal instituidora de aposentadoria especial para as Guardas Municipais, as atribuições explicitadas na Lei Federal 13.022/2014, bem como a tramitação, *lege ferenda*, no Congresso Nacional da PEC 275/2016 deixam claro que estes devem receber tratamento diferenciado para a inatividade. Tanto é que o texto da PEC 275/2016 além de alçar a Guarda Municipal ao caput do artigo 144, ainda determina

> *§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, observadas as seguintes disposições:*
> *I – aplica-se aos guardas municipais o disposto no art. 40, § 4º, desta Constituição; e*
> *II – **para fins de aplicação das disposições legais relativas aos critérios de aposentadoria, os guardas municipais são equiparados aos servidores públicos policiais. – grifo nosso.***

Ou seja, o desejo do constituinte derivado é de que as Guardas Municipais sejam aposentadas da mesma forma que os demais servidores públicos policiais, eis que já é patente o reconhecimento de que exercem este *múnus* policial.

Assim é de se observar o que preconiza a Lei Complementar 51/1985 a qual estabelece a aposentadoria especial para os servidores policiais, aos quais se enquadram as Guardas Municipais, *verbis*:

> Art. 1º - O servidor público policial será aposentado:
>
> II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade:

> a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem;
>
> b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

Assim, em que pese ainda não estar explicitamente o Guarda Municipal no caput do artigo 144, mas sim no §8º, é de ser analisada a questão social, no que tange de forma especifica à "segurança", estatuída no rol de direitos sociais do artigo 6º da Carta, e "disciplinada" no artigo 144, não se encontrando organizada de forma sistêmica e voltada à eficácia da segurança enquanto direito social e que viabiliza, pela atuação das Guardas Municipais, sejam tratadas diferente quando de sua inativação.

Veja-se que a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, órgão do Ministério da Justiça, tem empreendido esforços nos últimos anos através da Matriz Curricular Nacional, do Pronasci (Programa Nacional de Segurança com Cidadania) e outros mecanismos, verificando plena eficácia na área de segurança enquanto direito social, conforme afirmam Kahn e Zanetic (2005:52)[13]:

> [...] as Secretarias Municipais surgiram num momento histórico em que já se compreendia a diferença entre "políticas de segurança pública" e "políticas públicas de segurança", estas últimas muito mais amplas que as primeiras, mescladas com questões de cidadania e direitos humanos.

Dessa conclusão outros autores asseveram que "políticas de segurança pública" referem-se a atividades típicas da atuação policial e repressiva (AZEVEDO e FAGUNDES, 2007, p.103)[14], e complementam a questão das "políticas públicas de segurança",

---

[13] KAHN, Tulio e ZANETIC, Andre. O papel dos Municípios na Segurança Pública. In Estudos Criminológicos 4. 2005

[14] AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; FAGUNDES, Andrea Lucas. A municipalização da Segurança no Brasil: Pressupostos Teóricos para a implementação de Políticas

> [...] é nítida a atuação preventiva dos municípios, com ações como profissionalização e disponibilização de acesso à cultura, lazer e esportes a jovens; atendimento a vítimas; projetos ligados à cidadania e vinculados a melhorias da qualidade de vida da população. (AZEVEDO e FAGUNDES, 2007, p.103)

Nesta senda, os limites de atuação das Guardas Municipais, em face destas "políticas públicas de segurança", o que inclui suas atuações nestas áreas, quebram barreiras na busca do bem comum da sociedade e as tornam legítimas polícias do município. O atual formato constitucional apenas deu-lhes o *nomen iuris* de "Guarda Municipal", mas na pratica e essência são Polícias Municipais.

E além do mais, não só os obstáculos concernentes a conceitos mal realizados quanto aos limites de atuação das Guardas, mas também há de ser enfrentada, a dificuldade de entender-se as minúcias e extensão das atividades de um trabalho policial (GOLDSTEIN, 2003, p.37)[15],

> [...] A função da polícia é incrivelmente complexa. O alcance total das responsabilidades policiais é extraordinariamente amplo. Muitas de suas incumbências estão tão interligadas que parece impossível separá-las. E os numerosos conflitos entre os diferentes aspectos da função não conseguem ser facilmente reconciliáveis. Qualquer um que tencione criar uma definição viável do papel da polícia normalmente irá se perder em fragmentos de velhas imagens e em uma opinião, recém descoberta, a respeito de quão intrincado é o trabalho policial.

Sob outra visão vem se distendendo políticas mais voltadas a questões sociais, abarcando de forma mais contumaz a segurança enquanto direito social,

> [...] novas lutas sociais de crítica aos processos de reprodução da violência simbólica e das "representações sociais da insegurança"; nascem concepções de uma Polícia Cidadã, orientada para a mediação de conflitos; formulam-se Programas de Segurança Cidadã. O desenvolvimento da noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supõe a construção de um controle social, formal e informal, não –

Públicas de Segurança. Revista de Estudos Criminais, PUCRS. Nº 26, p. 89-106. Editora Fonte do Direito. 2007

[15] GOLDSTEIN, Herman. Policiando uma sociedade livre. São Paulo: EDUSP. 2003.

> violento e transcultural, preocupado com as práticas de si, emancipatórias, dos grupos e conjuntos dos cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas. (SANTOS, 2007, p.95)

Neste mesmo prisma alguns autores (REINER, 2004, p.24)[16] preconizam que os policiamentos modernos tenham surgido somente em sociedades complexas,

> [...] elas não são um reflexo direto de uma divisão do trabalho burguesa, como implicam as influencias durkheimianas subjacentes a analise de Schwartz e Miller. Enquanto o policiamento pode ter origem em processos coletivos ou comunais de controle social, forças policiais especializadas crescem lado a lado com o desenvolvimento das desigualdades sociais e das hierarquias.

No Brasil, em que pese as mudanças com a promulgação da Carta de 1988, intitulada constituição cidadã, este novo paradigma constitucional não conseguiu romper totalmente com as raízes da ditadura até então instituída, e trilhar pelo caminho já entabulado em outras nações. Essa situação é bem verificada com a inserção da segurança pública dentro do título V “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, verificando-se a manutenção de um pragmatismo ideológico pré-democracia (ZAVERUCHA, 2005, p.72),

> [...] Nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário recém-findo, e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia (Polícia Militar) e defesa civil (Corpo de Bombeiros), ao lado das polícias civis. As polícias continuaram constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado que o cidadão.

A democracia em nosso país, em razão de sua incipiência, permitiu fossem mantidas polícias “militares” como força de segurança pública no âmbito interno, e que tais forças fossem dispostas em um capítulo que prevê o Estado de Sítio, o Estado de Defesa e as Forças Armadas nacional, como forças

[16] REINER, Robert. A política da Polícia. São Paulo: Edusp. 2004.

auxiliares do exército (SANTOS, 2007, p.77)[17], havendo uma inversão de valores quando a constituição tem *status* de “cidadã”. Ou seja, no âmbito dos municípios a Guarda Municipal é a “Polícia do Município”, eis que as Polícias Militares ao executarem o policiamento ostensivo, o fazem em âmbito estadual e ainda com vínculo com as forças armadas, diferentemente das Guardas Municipais que devem afastar-se de regimes militares como determina o artigo 12 §3º, artigo 14 parágrafo único e artigo 19 da Lei Federal 13.022/2014.

E mais, ainda dentro do próprio capítulo terceiro que trata da segurança pública podemos extrair do caput do artigo 144 que a segurança pública *“... é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, ... ”.*

No mesmo sentido, vem decidindo o STJ, quando aborda em seus julgados a disposição do artigo 301 do Código de Processo Penal ao dispor que qualquer do povo pode prender quem se encontre em flagrante delito, inclusive os agentes da autoridade, de onde se extraem justificativas para uma atuação “policial” pelas Guardas Municipais, como se verifica no *Habeas Corpus* 109.592/SP, que, permitindo a prisão por Guarda Municipal, deixou claro que mesmo não possuindo a mesma atribuição de polícia militar que realiza policiamento ostensivo, podem e devem realizar prisões em flagrante em face do que preconiza a Lei Federal 13.022/2014.

Na linha tênue, da faceta policial ao trabalho preventivo, é bem tratada por MONET (2001, p.109)[18] quando se tenta diferir política pública de segurança e política de segurança pública,

> [...] Da polícia de segurança à polícia de ordem, a fronteira é estreita. O que talvez se deva ao fato de que a ordem pública é uma noção de geometria variável. Manter a ordem pública impõe levar o bêbado que ziguezagueia na rua, interromper uma briga de jovens [...] MONET (2001, p.109)

---

[17] SANTOS, Jose Vicente Tavares dos. As lutas sociais contra as violências. Política e Sociedade. Florianópolis. Nº 11. P 71-100. 2007.

[18] MONET, Jean-Claude. Polícia e Sociedades na Europa. São Paulo: Edusp. 2001.

E prossegue o autor,

> [...] Manter a ordem na rua em caso de mobilizações coletivas é, em si, uma atividade distinta da de segurança. Entretanto, por razões de comodidade, e com uma preocupação de legitimação, em toda parte essas duas missões são integradas às mesmas unidades operacionais de polícia. MONET (2001, p.109).

Adicione-se a tudo isso, como incremento, as criações e atribuições das Guardas municipais, que timidamente começaram a ganhar espaço dentro dos Municípios realizando atividades não mais “intra-muros” (RUDNICKI, 2007:92)[19] e sim toda ordem de policiamento municipal.

> [...] As Guardas Municipais, porém, estão em fase de expansão, embora recém criadas. Começam a ser compostas e a adquirir o direito de usar armas de fogo fora de prédios públicos.

A afirmação de Dani Rudnicki remonta ao ano de 2007 e hoje com mais de 1.256 municípios com suas Guardas devidamente constituídas, em 2023 nada mais se questiona quanto ao uso de armas de fogo pelas Guardas Municipais, especialmente pela Lei Federal 13.022/2014 que deixou claro que trata-se de um agente de segurança pública que realiza policiamento com uso de arma de fogo, tratando-se efetivamente da polícia municipal.

Neste sentido o Ministério da Justiça possui um papel importante, pois vem diligenciando políticas de segurança pública nos Municípios através da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, traçando como diretriz principal para as Guardas Municipais a questão da prevenção e permitindo um papel de policiamento, enquanto, como sendo a polícia do município.

A SENASP instituiu o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, pela Lei Federal 13.675/2018 o qual reconhece a vocação e competência natural dos municípios para a implementação de políticas públicas básicas, especialmente as de prevenção da violência e criminalidade, o que perpassa

---

[19] RUDNICKI, Dani. A formação social de oficiais da polícia militar: análise do caso da Academia da Brigada Militar do Rio Grande do Sul. Tese de Doutorado. Porto Alegre. 2007.

pelo seu papel de agente de segurança pública realizado pelas Guardas Municipais.

Na visão da SENASP o município tem um papel fundamental na atuação da prevenção da violência e criminalidade, que consiste na realização de ações que visem reduzir os fatores de risco e aumentar os de proteção, que afetam a incidência do crime e da violência e seu impacto sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidades, especialmente nos bairros e junto a grupos em situação de vulnerabilidade criminal.

Ou seja, tanto a questão das atribuições constitucionais das Polícias Militares e das Guardas Municipais, como as de fato executadas, tornam-se questões emergentes que não podem deixar de ser levantadas, pois é neste campo, do policiamento ostensivo e preventivo, que ocorrem "disputas" de espaço entre as Guardas Municipais e as Polícias Militares, bem como em terreno hoje bem delimitado por onde se descrevem as atribuições das Guardas (artigo 5º da Lei Federal 13.022/2014), principalmente em face dos direitos sociais a serem trabalhados de forma preventiva, buscando a salvaguarda da segurança como direito social, e na atualidade, efetivamente são consideradas as polícias dos municípios, independentemente da atual nomenclatura "Guarda Municipal". É sim a polícia do município.

Muito embora tenhamos hoje uma uniformização de pensamento doutrinário quanto à ampla atuação das Guardas Municipais como sendo as polícias dos municípios, em face da dicotomia de atribuições, a extensão das funções dos órgãos policiais é de longa data investigada (GOLDSTEIN, 2003, p.42)[20],

> [...] **a maior parte das horas é devotada a cuidar de acidentes e pessoas doentes, animais feridos e perdidos, e gente embriagada ou drogada**, além de tratar de distúrbios familiares, brigas entre gangues de adolescentes e reuniões barulhentas, isso sem se falar em registros de danos a propriedades, acidentes de transito, pessoas desaparecidas e bens achados e perdidos. – grifo nosso.

[20] GOLDSTEIN, Herman. Policiando uma sociedade livre. São Paulo: EDUSP. 2003.

E conclui o autor,

> [...] Todas essas atividades acabaram se revestindo de um enorme significado, pois francamente mudaram o estereótipo da função policial, firmemente estabelecido tanto na mente dos próprios policiais quanto da população, como sendo unicamente a função de prevenir a criminalidade e deter criminosos. (GOLDSTEIN, 2003, p.42).

Ou seja, a doutrina clássica de longa data já leciona que as polícias exercem funções que vão além de combater a criminalidade ou realizar policiamento ostensivo e preventivo, laboram nesta seara perigosa que as coloca em constante risco e exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos e ainda prejudiciais à saúde, à integridade física, à vida, e psíquica.

E na questão relacionada aos serviços que as polícias prestam propriamente aos municípios, Goldstein assevera que tais funções já eram realizadas pelas polícias muito antes do próprio combate ao crime, (GOLDSTEIN, 2003, p.45),

> **[...] A crescente consciência da multiplicidade de tarefas que recaem sobre a polícia tem levado a muitos questionamentos a respeito de como a força policial chegou ao ponto de ter de executar tamanha gama de serviços.**

E prossegue quanto aos serviços eminentemente municipais:

> **[...] Historiadores, por outro lado, apressam-se em apontar que a polícia tem o dever de controlar manifestações e que realizou vários serviços para governos municipais muito antes de assumir tantas responsabilidades como possui agora no combate ao crime.** (GOLDSTEIN, 2003:45).

Ao focar suas asserções em um policiamento orientado para a solução de problemas, Bayley e Skolnick (2002, p.37)[21] asseveram que,

> [...] Ela deve desenvolver capacidades de diagnosticar as soluções a longo prazo para crimes recorrentes e problemas de perturbação da ordem,

[21] BAYLEY, David H. e SKOLNICK, Jerome H. Nova Polícia. Inovações nas Polícias de seis cidades Norte-Americanas. São Paulo: Edusp. 2001.

E finalizam,

> [...] Isso significa que as polícias devem desenvolver uma habilidade para analisar os problemas sociais, (BAYLEY e SKOLNICK, 2002, p.37)

Não muito distante desta retórica, observe-se o artigo 99 do Código Civil, o qual define o que são bens públicos, como sendo aqueles pertencentes ao ente federado, quer sejam de uso comum, especial ou dominical, conforme disciplina o dispositivo. Os de uso comum aqueles destinados ao uso indistinto de toda a população, como as praças, as ruas, os parques, os de uso especial aqueles destinados a uma finalidade específica como as bibliotecas, teatros, escolas, museus, repartições públicas e os dominicais aqueles destinados nem a uma finalidade comum e nem a uma especial, constituindo patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real.

Com base nestes conceitos de definição (do artigo 99 do Código Civil de bens dominicais, de uso comum e de uso especial) é que se permite certa interpretação extensiva para a atuação das Guardas Municipais, utilizando-se da hermenêutica para dilatar o seu rol de atribuições. Não existem muitos reparos nesta interpretação extensiva (salvo as atribuições específicas dos demais órgãos de segurança do artigo 144, guardadas competências de cada um), mas há de verificar-se com qual intuito e como ela será utilizada para fins do exercício das atribuições das Guardas Municipais, cerne da questão quando se esmiúça polícia e policiamento em face do direito social de segurança. De qualquer forma a Lei Federal 13.022/2014 fulminou qualquer possibilidade de divergência nestas interpretações ao dispor que os Guardas Municipais, *verbis*:

> Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.
> Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Portanto não há mais incerteza quanto à atuação e abrangência das atribuições das Guardas Municipais enquanto sendo a Polícia do Município. Por outro lado, esta mescla de atribuições é bem explicitada por Dani Rudnicki ao discorrer sobre todas as tarefas que podem/devem ser exercidas pelas polícias, inclusive pelas Guardas Municipais, abrindo um leque para, em caráter emergencial, realizar todas as tarefas devidas pelo serviço público (RUDNICKI, 2008, p.112)[22]:

> [...] um grupo organizado pelo Estado em órgão diverso de todos os outros, eis que os servidores públicos que a compõe são homens e mulheres cuja formação autoriza, e mesmo ordena, a utilização da força (recebendo eles, em consequência, permissão para o porte de armas, com as quais podem até mesmo matar seus concidadãos, a fim de fazer valer as leis do país) **e que devem, na ausência de outros servidores, em caráter emergencial, realizar todas as tarefas devidas pelo serviço público.”** – grifo nosso.

Exemplificativamente, observe-se que há mais de 30 anos vem sendo realizados estudos intensos no município de Porto Alegre por pesquisadores de Universidades Federais (Porto Alegre tem a segunda mais antiga Guarda Municipal do Brasil e mais antiga de capital[23]), verificando-se que a capital Gaúcha vem gradativamente alargando as atividades de seus Guardas Municipais, inclusive com recentes propostas legislativas de abarcar, até mesmo, a segurança de suas autoridades municipais (FERNANDES, 2008, p.16)[24], mas de forma concreta atuando no sentido de trazer um sentimento de segurança aos munícipes,

> [...] No período compreendido entre os anos de 2002 e 2004 foram realizadas ações visando à ampliação das atribuições da

[22] RUDNICKI, Dani. A polícia no século XXI e os Direitos Humanos. Revista da Faculdade de Direito Uniritter. Nº 09. P. 109-121. 2008.

[23] A primeira guarda municipal oficialmente criada foi a Guarda Municipal de Igarassu/PE em 22 de janeiro de 1893. Na sequência foi criada a Guarda Municipal de Porto Alegre/RS em 3 de novembro de 1892. No ano seguinte foi criada a Guarda Municipal de Recife/PE em 22 de fevereiro de 1893 e somente em 1924 a Guarda Municipal de Petrópolis/RJ em 12 de Junho de 1924.

[24] FERNANDES, Fabio Duarte. A Guarda municipal de Porto Alegre. Monografia no curso de Pós Graduação, especialização lato sensu de Direito do Estado do Centro Universitário Ritter dos Reis. 2008.

> Guarda Municipal nas praças e jardins do município e garantia da prestação de serviços dos fiscais da administração, entendendo serem estas funções aquelas demandadas pela população e que visam oferecer condições mínimas de utilização dos espaços públicos, reconquistando o sentimento de segurança dos munícipes. (FERNANDES, 2008, p.39)

Por estas razões os países Europeus trabalham com um formato novo de polícia, interpretando-a como policiamento, já que abarca não só a repressão, mas principalmente a prevenção através de um policiamento voltado para a solução de problemas que visem a evitar o "nascimento" do crime, o que se traduz, como um dos "braços" de efetivação, o chamado policiamento comunitário, o que exige do "Policial Municipal" um espectro de atuação extremamente amplo e o coloca em constante risco e exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos e ainda prejudiciais à saúde, à integridade física, à vida, e psíquica.

Essa nova polícia criada no Brasil, intitulada Guarda Municipal é o novo formato de policiamento que se desenvolve através das políticas empreendidas pelo Ministério da Justiça, do qual o município de Foz do Iguaçu tem sido protagonista pela diversidade de funções e atribuições exercidas pelos agentes da Guarda Municipal Iguaçuense.

ATRIBUIÇÕES DE NÍVEL SUPERIOR NA QUALIDADE DE "TÉCNICO" (Uma análise tangencial)

Malgrado a exigência de ingresso na carreira de Guarda Municipal de Foz do Iguaçu seja hoje pela lei 1.997/1996 de nível médio, não restam dúvidas de que as atividades dos Guardas Municipais exigem um conhecimento técnico de alta complexidade, dada a gama e extensão de conhecimentos exigíveis para um mínimo de desempenho deste *múnus* público. Essa tecnicidade alcança tanto as áreas jurídicas como outras cientificas. Certo é que no ano de 2009 o legislador municipal de Foz do Iguaçu optou em colocar exigência de nível

superior para ascensão na carreira, dada a complexidade das atribuições da função de Guarda Municipal.

É assim que isso acontece no âmbito das carreiras policias, onde muitos cargos no Brasil a fora que eram de nível médio passaram a exigir nível superior para o exercício da atividade policial, tanto nas polícias civis como militares (a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Federal já exigem nível superior).

Muito embora a exigência inicial seja pelo curso de ensino médio, esse conhecimento é alcançado, tanto nas carreiras policiais, como nas de Guardas Municipais, pelo curso de formação e qualificação durante o exercício. A questão é singela e não necessita de grandes digressões. Trata-se de lançar uma “lupa” nas atribuições e atividades desenvolvidas pelos Guardas Municipais, quer seja pelo que efetivamente fazem, quer seja pelas exigências entabuladas pelo Ministério da Justiça, pela Lei Federal 13.022/2014, e pela lei municipal 3.624/2009 que alterou a lei 1.997/1996.

Desta forma, parece-nos extremamente necessário e importante, e de todo justificável, que o município de Foz do Iguaçu regularize de forma definitiva a aposentadoria especial aos servidores investidos no cargo de Guarda Municipal, medida que se impõe diante de todo contexto ora esposado, para fins de que os munícipes tenham um serviço de eficiência e o Guarda Municipal possa exercer suas atribuições com a garantia legal e constitucional a que lhe atribui as funções de polícia do município.

CONCLUSÃO

Em síntese, visou este estudo de proposição a conclusão quanto as atribuições das atividades dos Guardas Municipais do município de Foz do Iguaçu, devendo ser promovida uma reestruturação cujo objetivo seja dar efetividade ao trabalho que os Guardas Municipais de Foz do Iguaçu hoje exercem, estando em constante risco de vida e exposição a agentes nocivos

químicos, físicos, biológicos e ainda prejudiciais à saúde, à integridade física, à vida, e psíquica. Trata-se de um cargo cuja atividades e estrutura funcional do Quadro Efetivo e Permanente desta carreira típica de Estado é um Agente de Segurança Pública exercido pelo cargo de Guarda Municipal no *múnus* de Polícia Municipal.

A necessidade de reconhecimento de suas atribuições se fazem efetivamente necessário, tendo em vista a crescente escalada e modernização do crime organizado, bem como os altos índices de evasão dos quadros da Guarda Municipal, como se observa em outros municípios que não valorizam seus quadros na segurança pública. Foz do Iguaçu tem se mostrado vanguardista, e neste quesito não poderia ficar para trás, necessitando assim reconhecer legislativamente que o Guarda Municipal deve ter critérios diferenciados para sua inativação.

A proposta elaborada visa adequar e racionalizar os atuais cargos dos agentes de segurança pública municipal, propondo uma adequação legal, reconhecendo-se por lei, o que efetivamente acontece na pratica.

O objetivo é de estabelecer-se um perfeito plano atualizado da carreira de Guarda Municipal, com a devida valorização, dignidade e a honra encorajadora inerente a estes servidores públicos, adequando-se a uma síntese de deveres e atribuições modernas à realidade criminológica e social.

O presente trabalho é a sequência de uma temática, estudada e desenvolvida, para que a Administração Pública receba o tratamento político correto para uma adequada repressão pela atividade de segurança pública municipal desenvolvida pela Guarda Municipal de Foz do Iguaçu, incumbida na esfera municipal por sua respectiva Secretaria Municipal de Segurança, quer pela extensão da matéria observada no atual sistema jurídico constitucional vigente, quer por constituir garantia à cidadania e consolidar o respeito aos direitos individuais, constitucionais, e sociais deste servidor público que entrega sua vida e sua integridade física e psíquica ao poder público em defesa dos munícipes de Foz do Iguaçu.

A Administração Pública deve buscar o objetivo de segurança pública definido pela legislação pátria e orientação dada pelo Ministério da Justiça e sua respectiva legislação federal (Leis 13.022/2014 e 13.675/2018).

A bem da verdade, é o ser humano que agindo no exercício da atividade policial, que dota de vitalidade os órgãos e as entidades que a compõe, almejando com seu trabalho e dedicação, a paz pública para uma sociedade civil organizada e trabalhadora. É prioridade constitucional do Estado, garantir o desenvolvimento social e econômico, bem como produzir instrumentos de proteção aos direitos naturais e fundamentais do Homem.

No âmbito do Município de Foz do Iguaçu nas últimas décadas (desde 1991), a carreira de Guarda Municipal aprimorou-se e cresceu em suas atividades e entrega de serviços aos seus munícipes, sem que, no caso de sua entrega com risco de vida e integridade física e psíquica, desse a estes servidores o reconhecimento que merecem, uma inatividade tranquila após anos de labor sob intenso risco e exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos e ainda prejudiciais à saúde, à integridade física, à vida, e psíquica.

O Município de Foz do Iguaçu tem investido fortemente no recrutamento e seleção de candidatos para o cargo de Guarda Municipal, e não pode agora, neste avançado estágio de qualificação dos serviços prestados permitir evasões e desestímulos para novos candidatos em certames futuros.

Ou seja, é preciso reforçar a carreira para evitar-se tanto que o selecionado deixe o cargo ainda no início da carreira, como criar estímulos para os que estejam em vias de aposentar-se permaneçam no cargo, ai sim com toda sua experiência e conhecimento propiciar um trabalho de excelência aos munícipes de Foz do Iguaçu.

São por esses motivos explanados que concluímos que as atribuições do cargo de Guarda Municipal são de alta complexidade, de nível superior na qualidade “técnico”, estando em constante risco e exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos e ainda prejudiciais à saúde, à integridade física, à vida, e psíquica, propondo-se um projeto de regulamentação das atribuições e

sua consequente previsão diferenciada para a inativação, modernizando e atualizando os quadros dos servidores Guardas Municipais.

Acredita-se que este projeto trará dignidade, consciência social e profissionalismo, elementos estes, fortalecedores da autoestima do servidor Guarda Municipal, que deve estar permanentemente inserido no contexto social de uma sociedade moderna.

WILSON KLIPPEL CICOGNANI JUNIOR

Assinado de forma digital por WILSON KLIPPEL CICOGNANI JUNIOR
Dados: 2023.02.15 08:50:57 -03'00'

Wilson Klippel Cicognani Jr.[25]

Doutor em Ciências Criminais

25 - Doutor em Ciências Criminais (PUCRS) – Tema em Guardas Municipais;
- Mestre em Direito (UNIRITTER) – Tema em Guardas Municipais;
- Pós-Graduado em Segurança Pública (PUCRS);
- Pós Graduado em Gestão de Segurança Pública (ULBRA);
- Especialista na SWAT em Advanced firearms em Indianapolis/Indiana – EUA;
- Procurador Municipal concursado (2009/atual);
- Presidente da Federação dos Procuradores Municipais do RS - FEPROMURS;
- Diretor Adj. de Filiação, Planejamento e Estruturação da Associação Nacional de Procuradores Municipais – ANPM;
- Assessor Jurídico da FENAGUARDAS;
- Professor Universitário;
- Professor e Diretor da ACADEPOL- GM.