

ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA
Política de capacitação aos agentes de segurança pública dos
municípios da Região Metropolitana de Campinas

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública com ênfase em governo
Local.

Aluno: Hariel Mikolay Bueno Delfino

Orientadora: Professora Mestre Márcia
Costa Alves da Silva

Brasília – DF

Outubro/2018

ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA: política de capacitação aos agentes de segurança pública dos municípios da Região Metropolitana de Campinas.

Autor: Hariel Mikolay Bueno Delfino

Servidor público municipal de Americana, São Paulo – Guarda Municipal de Americana. Coordenador da Academia da Guarda Municipal de Americana (Escola de Governo instituída pela Lei Municipal 6.178 de 2018).

Palavras chave:

Escola de Governo. Região Metropolitana. Segurança Pública Municipal.

Resumo analítico:

As instituições de segurança pública municipais têm uma característica “*sui generis*” quanto à capacitação de seus agentes.

A legislação federal sobre armas de fogo trouxe requisitos próprios para a formação e aperfeiçoamento dos agentes da Guarda Municipal. Neste diapasão, 1081 dos 5570 municípios brasileiros contam com sua Guarda Municipal e suas realidades de atuação se diferenciam de acordo com a região e vontade política, podendo atuar internamente na segurança de próprios públicos ou até ao patrulhamento mais ostensivo, como as equipes de ROMU – Rondas Ostensivas Municipais que atuam nas ocorrências de maior periculosidade visando à proteção sistêmica da população.

Todo esse universo de agentes, um total de 100 mil no Brasil, homens e mulheres devem ser submetidos a uma formação continuada. Para isso, toda a capacitação profissional, seja ela para formação ou aperfeiçoamento do agente, demanda um alto custo para o erário público e que este plano de intervenção deve solucionar com a implantação de Escolas de Governo Metropolitana visando maior eficiência com um modelo cooperativo democrático para as políticas de capacitação dos agentes de segurança pública municipal.

SUMÁRIO

1. Diagnóstico	5
1.1. Definição do problema	5
1.2. Contexto/justificativa do problema	7
1.3. Metodologia de coleta de dados.....	9
1.4. Localização do Plano de Intervenção	10
1.5. Público-Alvo.....	12
1.6. Valor previsto.....	13
1.7. Duração.....	14
1.8. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora.....	14
2. Objetivos	15
3. Marco Técnico e Teórico	16
3.1. Escola de Governo na Constituição Federal de 1988.....	16
3.2. Escolas de Governo Municipais na Região Metropolitana de Campinas – RMC.....	19
3.3. Marco legal das principais diretrizes conceituais do objeto do problema que sustenta a ação de intervenção proposta	332
3.4. Marco legal sobre a organização administrativa para a implantação da Escola de Governo Metropolitana na RMC	337
4. Escopo.....	31
4.1. Estrutura Analítica	31
4.2. Não escopo.....	32
4.3. Levantamento de restrições.....	33
4.4. Premissas.....	33
4.5. Riscos	34
4.6. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos.....	34
4.7. Quadro de Trabalho/equipe	36
5. Cronograma.....	37
Considerações finais.....	378
Referências bibliográficas.....	40

ANEXO I.....	45
ANEXO II.....	48
ANEXO III.....	49
ANEXO IV.....	50

1. DIAGNÓSTICO

1.1. Definição do problema

Dos 5570 municípios brasileiros, 1081 constituíram seu corpo de Guardas Municipais¹ para atuarem conforme preconiza a Constituição Federal de 1988² na segurança pública municipal.

Todo esse universo de agentes constituídos por homens e mulheres devem ser submetidos a uma formação basilar, ou seja, o cumprimento de uma Matriz Curricular instituída pelo Ministério da Justiça.

Depois de concluída a formação desses agentes, a instituição deve fornecer 80 horas ao ano para o aperfeiçoamento profissional, denominado na legislação como Estágio de Qualificação Profissional – EQP.

A formação inicial e a formação continuada de um agente de segurança pública demandam disciplinas específicas e torna o processo de aprendizagem bem complexo, diante disso, há a necessidade de profissionais especializados para atuarem no corpo docente, sendo que, as especificidades de cada disciplina demandam um profissional habilitado, especializado e credenciado em órgãos que regulam determinada matéria em que o docente pretende ministrar aulas.

Além disso, a legislação também determina que a instituição que ministrará a formação inicial e a continuada deva ser uma instituição de ensino policial e determinadas disciplinas demandam locais credenciados nos órgãos de regulação, como nos casos das aulas de Armamento e Tiro que devem ser realizadas em estande de tiro credenciado no Exército Brasileiro.

¹ IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014. *Tabela 207 - Municípios, total, com existência de Guarda Municipal e efetivo da guarda, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios.*

² BRASIL, Constituição Federal de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil. Capítulo da Segurança Pública, artigo 144, §8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 de junho de 2018.

Todo esse conjunto de necessidades peculiares às instituições de segurança pública municipal, como os docentes especializados, locais credenciados, instituição própria de ensino e outras exigências, somado a isso, temos os insumos necessários para a realização das aulas específicas na formação de um agente de segurança pública, que custam um valor razoável para serem adquiridos, como por exemplo, os kits inertes para as aulas de armas menos letais, munições e armamento menos-letal e letal, alvos, armamentos para treinamento, simuladores de tiro, condução de viaturas policiais e muitos outros insumos são necessários para a manutenção das aulas desses agentes. Isso difere das convencionais salas de aula com conteúdo expositivo que é finalizado por meio de uma avaliação objetiva, as necessidades dos agentes de segurança pública transcendem as carteiras de sala de aula.

Diante dessa problemática apresentada, o plano de intervenção que será exposto visa justamente à viabilização de ferramentas tangíveis para a implantação de uma Escola de Governo, facilitando aos municípios que desejam constituir um corpo de Guardas Municipais para a correta manutenção da capacitação dos agentes municipais para atuarem na segurança pública local.

Por fim, uma Escola de Governo Metropolitana deverá mapear os equipamentos públicos disponíveis e constituir um corpo docente que abrangerá toda Região Metropolitana, facilitando a capacitação de docentes especialistas e mapeando locais que poderão atender as instituições de segurança pública municipal dessa região, tornando a manutenção da instituição de ensino policial viável aos municípios menores, que na grande maioria são os mais necessitados com relação à segurança pública esquecida pelo Estado.

1.2. Contexto/justificativa do problema

A Lei Federal 10.201 de 2001³ que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP foi um impulsionador na crescente implantação, pelos municípios, de instituições como a Guarda Municipal.

Dos 5570 municípios brasileiros, em 2006, somente 14,1% possuíam Guarda Municipal, com a instituição do FNSP e liberação de recursos, em 2014, 19,4% dos municípios⁴ passaram a ter seu corpo de Guardas Municipais, ou seja, 1081 municípios.

Ocorre que, não basta implantar o corpo de Guardas Municipais sem a formação necessária e o aperfeiçoamento anual concernente as disciplinas específicas, pois o FNSP deverá atender as instituições que previamente possam adimplir os projetos estabelecidos no artigo 4º da Lei Federal 10.201 de 2001. Mas para isso, se o agente não tiver uma formação inicial respeitando a Matriz Curricular instituída pelo Ministério da Justiça e não buscar no Estágio de Qualificação Profissional transmitir um conhecimento técnico aos seus agentes, o acesso aos recursos tornará inviável por falta de profissionais especializados para operarem determinado equipamento ou para o sucesso de um projeto de segurança pública municipal.

Diante dessa premissa na capacitação do agente, tanto no ingresso como periodicamente, a Escola de Governo Metropolitana deverá suprir essas dificuldades em que o município não consegue arcar com toda essa operacionalização de uma instituição de ensino policial e através da cooperação entre os entes viabilizar a estruturação e profissionalização para a formação e aperfeiçoamento necessário. Podemos verificar nas pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

³ BRASIL. Lei Federal 10.826 de 22 de dezembro de 2003 – *Estatuto do Desarmamento*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm. Acesso em: 20 de junho de 2018.

⁴ IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014. Tabela 207 - *Municípios, total, com existência de Guarda Municipal e efetivo da guarda, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios*.

Estatística – IBGE, na tabela 210⁵ nos mostra que dos 1081 municípios que possuem sua Guarda Municipal, somente 599 municípios ocasionalmente instruem seus agentes no ingresso da carreira.

Uma Escola de Governo desempenha um papel fundamental para o município como um todo, é responsável pela formação e aperfeiçoamento de seus servidores, tornando-se primordial na implantação de um sistema eficaz de formação, pois não haverá mais espaço para uma formação adestrada, já que predominará o conhecimento técnico e profissional do servidor ao prestar o serviço público, no caso dos agentes em segurança pública, que a cada dia vem exigindo uma maior tecnicidade de seus destes para atender a demanda social.

A mudança de cultura na profissionalização da burocracia pode ser um dos problemas de uma Escola de Governo Metropolitana, já que a formação de um agente de segurança pública deve atender a população de forma sistêmica de proteção e isso ultrapassa os limites dos municípios. Atualmente o agente é formado por conhecimentos que se limitam as peculiaridades dos problemas locais, já o projeto de intervenção visa uma formação para seus agentes que atendam as especificidades das regiões metropolitanas, esses problemas devem passar a ser objeto de políticas públicas que visam atender uma função pública de interesse comum nessa região, pois é esse um dos motivos que leva o Estado federado a implantar uma região metropolitana. Este processo de profissionalização dos agentes desmonta as antigas escolas de adestramento de pessoas que possuem uma formação superficial, as Escolas de Governo Metropolitanas deverão atender as peculiaridades de cada município, mas atendendo sua região, prestando um serviço público com maior eficiência e satisfazendo as funções públicas de interesse em comum daquela região.

⁵ IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014. Tabela 210 - *Municípios, total, com existência de Guarda Municipal por realização de treinamento ou capacitação, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios.*

1.3. Metodologia de coleta de dados

A metodologia utilizada nesse projeto de intervenção é a pesquisa com base em um estudo exploratório descritivo das legislações pautando-se no método de pesquisa qualitativa sem a utilização de uma teoria preconcebida, analisando os dados e desenvolvendo o projeto de intervenção conforme a realidade apresentada com precisão nas estatísticas do IBGE e na estrutura da instituição ensino apresentada na legislação, dessa forma melhorando o entendimento e fornecendo informações importantes como um guia para a proposta de intervenção.

As legislações municipais que norteiam as instituições de ensino das Guardas Municipais serão objeto da fonte de dados primária. A ideia inicial consiste em conhecer, do ponto de vista legal, gerencial e acadêmico as instituições de ensino policial implantadas na Região Metropolitana de Campinas - RMC. Essa proposta é para complementar as informações do plano de intervenção com o estudo de caso de modo explanatório, a fim de adquirir informações do real funcionamento das instituições de ensino, apresentando as soluções diante do caso estudado.

A pesquisa de informações básicas municipais de 2014 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE serão fontes secundárias, pois com fundamento nesses dados, o projeto de intervenção poderá delinear uma estrutura que atenda a região do projeto de intervenção.

Em paralelo, o estudo exploratório das informações respectivas das instituições de ensino municipais, foi objeto de prospecção os websites oficiais governamentais que mantém a Escola de Governo para complementar os dados, assim ajudando no entendimento dos órgãos vinculados as instituições de ensino e sua respectiva instituição mantenedora.

O resultado esperado ao final da aplicação de todos os procedimentos metodológicos é a formulação de um conjunto de diretrizes que possam externar as dificuldades na manutenção das Escolas de Governo e propor uma gestão metropolitana objeto deste plano de intervenção, resultando no melhor atendimento à população e menor custo para administração local.

1.4. Localização do Plano de Intervenção

O plano de intervenção poderá ser aplicado a qualquer região metropolitana brasileira, já que a proposta atende os interesses das instituições municipais que contam com seu corpo de Guardas Municipais e necessariamente precisam da formação profissional inicial, bem como manter a formação continuada desses agentes.

Porém, esse projeto de intervenção delimitou um público-alvo para exemplificar com maior tangibilidade possível o estudo, para isso, adotou como paradigma os municípios que compõem a Região Metropolitana de Campinas - RMC, uma das regiões mais influentes do Brasil e que compõe um universo de Guardas Municipais na prática muito atuante em seus municípios.

Inicialmente, a região foi instituída pela Lei Complementar nº 870 de 2000⁶ a Região Metropolitana de Campinas - RMC contava com 19 (dezenove) municípios que em razão de sua população e relevância política e socioeconômica ou mesmo sua influência regional e nacional, já em 2014, por meio da Lei Complementar Estadual nº 1.234, de 13 de março de 2014⁷, o município de Morungaba passa a integrar a Região Metropolitana de Campinas, passando para 20 (vinte) municípios nesse ano e assim ficou até os dias atuais com os seguintes municípios: Americana, Arthur Nogueira Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

⁶ ESTADO DE SÃO PAULO. LEI COMPLEMENTAR Nº 870, DE 19 DE JUNHO DE 2000. *Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas, abril 2018.* Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2000/lei.complementar-870-19.06.2000.html>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

⁷ ESTADO DE SÃO PAULO. LEI COMPLEMENTAR Nº 1.234, DE 13 DE MARÇO DE 2014. *Integra na Região Metropolitana de Campinas o Município de Morungaba, abril 2018.* Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2014/lei.complementar-1234-13.03.2014.html>. Acesso em: 19 de abril de 2018.



Fonte: AGEMCAMP

Para a classificação de metrópole, Campinas foi classificada pelo IBGE como uma Capital Regional “A” pela sua influência na região, conforme demonstra o estudo Região de Influência das Cidades - REGIC de 2008 do IBGE (REGIC, 2008, p.131⁸).

A publicação Região de Influência das Cidades é um documento elaborado pelo IBGE que tem por objetivo atualizar o quadro de referência da rede urbana brasileira, por meio do levantamento das regiões de influência das cidades brasileiras. O primeiro estudo do IBGE foi divulgado em 1972 e o último divulgado em 2008. Sob um enfoque funcionalista e voltado para fins administrativos, este estudo teve, inicialmente, o intuito de dividir o país a partir dos espaços polarizados.

⁸ IBGE. *Regiões de influência das cidades: 2007 / IBGE*. Coordenação de Geografia. Coordenação de Geografia. Brasil; Desenvolvimento econômico; Geografia urbana; Lugares centrais (Cidades e vilas); Planejamento urbano. Rio de Janeiro, 2008.

1.5. Público-Alvo

O plano de intervenção será proposto para atender as Guardas Municipais da Região Metropolitana de Campinas. Diante da dinâmica da economia da região, pode ter influenciado o Poder Executivo dos municípios que a integram investirem na implantação de um corpo de Guardas Municipais e manterem uma estrutura sólida para atender a população, já que a urbanização e alto fluxo de renda atraem a criminalidade que vê mais oportunidades em angariar valores de forma ilícita.

Como já exposto anteriormente, a RMC compõe de 20 municípios, sendo que somente 01 não possui sua Guarda Municipal, o município de Morungaba que tem uma população de 11 mil habitantes atualmente, mas que em breve deve implantar sua Guarda Municipal por conta das cidades vizinhas que contêm uma dinâmica de criminalidade passível de atingirem diretamente esse município⁹.

Se dos 20 municípios que compõe a RMC, 19 possuem sua Guarda Municipal, totalizando um efetivo de aproximadamente 2750 agentes de segurança pública municipal, entre homens e mulheres, sendo que em todos esses municípios o efetivo está apto ao uso da arma de fogo, ou seja, necessitam de uma formação inicial específica e uma formação continuada para a manutenção do porte de arma de fogo institucional, logo, um contexto ideal para implantação do plano de intervenção proposto, já que somente a Região Metropolitana de São Paulo e de Campinas possuem essas características em suas Guardas Municipais atuando diretamente na proteção sistêmica da população utilizando-se de todos os níveis do uso diferenciado da força que vai desde a presença do policial até o uso legal e letal da arma de fogo.

Insta frisar que, na Região Metropolitana de Campinas – RMC os municípios vem aprovando o termo Polícia Municipal, adequando a realidade operacional de suas instituições locais, ainda, corrobora com a visão da população referente à instituição local.

⁹ IMPRENSA LOCAL. Jornal Todo Dia. *Morungaba estuda implantar uma Guarda Civil Municipal*. Matéria de 16 de julho de 2014. Disponível em: http://portal.tododia.uol.com.br/_conteudo/2014/07/cidades/33404-morungaba-estuda-implantar-gcm.php. Acesso em: 20 de outubro de 2018.

1.6. Valor previsto

Como o projeto de intervenção propõe uma Escola de Governo Metropolitana e a proposta visa inicialmente à utilização dos equipamentos públicos disponíveis na região em estudo e o corpo docente deverá ser composto por profissionais com vínculo em seus municípios, ainda que haja a cessão de um servidor por um período determinado, este servidor também irá satisfazer as necessidades do município cedente e este receberá os serviços prestados por servidor mantido por outro município, caracterizando assim uma cooperação técnica e material entre os entes. Diante disso, não há um custo direto estimado nesse projeto.

Em um segundo momento, o projeto poderá ser objeto de estudo a implantação de uma estrutura própria para a Escola de Governo Metropolitana, atendendo as necessidades dos municípios da região, com orçamento, regimento interno, estatuto e servidores próprios da instituição de ensino, no entanto, para sanar o problema atual, o projeto de intervenção propõe a cooperação técnica e material entre os municípios a fim de simplificar a implantação da escola, tornando possível a realização das capacitações e facilitando a captação de recursos federais e estadual aos municípios que estão com seu corpo de Guarda Municipal capacitado e podendo receber equipamentos para empregar na segurança pública local.

Dessa forma, a proposta de implantação de uma Escola de Governo Metropolitana pode ter como captação de recursos os convênios realizados entre os municípios para manterem a estrutura da instituição de ensino. Ainda, podendo ser um repasse direto do Estado federado à Agência Metropolitana – AGEM, pois essa está diretamente vinculada ao Executivo Estadual. Os municípios, além da previsão orçamentária própria, poderão receber recursos do Estado por meio da Lei Estadual 16.111 de 2016¹⁰, esta autoriza o Poder Executivo a liberar recursos para os municípios investirem em segurança, exclusivamente para as guardas municipais.

¹⁰ SÃO PAULO. Assembleia Legislativa de São Paulo. Lei Estadual 16.111 de 2016. *Autoriza o Poder Executivo a liberar recursos para os municípios investirem em segurança, exclusivamente para as guardas municipais*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/176986>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

1.7. Duração

A proposta para implantação da Escola de Governo Metropolitana deve ter seu início em janeiro de 2019 e findando em dezembro do mesmo ano, tornando possíveis as atividades no ano seguinte, ou seja, janeiro de 2020.

1.8. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora

Há duas hipóteses para a unidade gestora. Primeiramente, no âmbito da Agência Metropolitana de Campinas – AGEMCAMP, o projeto será objeto de deliberação pelo Conselho de Desenvolvimento e discutido no âmbito da Câmara Temática de Segurança Pública e depois de aceito pela AGEMCAMP, o Gabinete Metropolitano de Segurança Pública, órgão administrativo que reúne as autoridades da RMC deliberará o corpo de gestores, ficando assim toda a gestão de forma interfederativa.

Na segunda hipótese, o projeto de intervenção poderá ser objeto de cooperação técnica e material, com fundamento na Lei Federal 13.022 de 2014¹¹, artigo 12, §2º, onde permite os municípios que não possuem sua escola de governo a se conveniar ou consorciar com municípios que possuem, passando uma Escola de Governo de abrangência municipal a atender os interesses em comum da região metropolitana, isso faz com que a unidade gestora seja da Escola de Governo do município que a mantém.

¹¹ BRASIL, Lei Federal 13.022 de 08 de agosto de 2014 - *Estatuto Geral das Guardas Municipais*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 20 de junho de 2018.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral

Fomentar e impulsionar a criação de uma Escola de Governo Metropolitana para atender as demandas de capacitação da guarda municipal da RMC.

2.2. Objetivos Específicos

Apresentar o projeto de intervenção à AGEMCAMP – Agência Metropolitana de Campinas.

Apresentar o projeto ao GAMESP – Gabinete Metropolitano de Segurança Pública, pois este gabinete envolve os secretários de segurança pública e os comandantes da região.

Apresentar o projeto ao Conselho de Desenvolvimento da RMC, pois este conselho é deliberativo e por meio da Câmara Temática de Segurança Pública irá analisar a viabilidade de implantação do plano de intervenção aos municípios que aderirem rede da Escola de Governo Metropolitana.

Instituir um corpo de gestores que ficarão responsáveis pelas atividades de coordenação da Escola de Governo.

Formar o corpo docente que tenham as competências necessárias para atender as disciplinas exigidas na grade de instrução.

Elaborar o plano pedagógico do curso que será ministrado pelo período máximo de 4 (quatro) anos.

3. MARCO TÉCNICO E TEÓRICO

3.1. Escola de Governo na Constituição Federal de 1988.

O objetivo desse subtítulo não é esgotar o surgimento e parte histórica das Escolas de Governo, mas tão somente demonstrar o contexto e como esse dispositivo foi inserido na Constituição Federal de 1988.

A criação de uma escola de formação de quadros de carreira se inseria como iniciativa integradora dos componentes do desenho institucional da administração pública, acoplando a formação com o ingresso na administração pública.¹² Nesse contexto, insta frisar um autor que preconizou o estudo nas escolas de governo já em 1938, Urbano de Castro Berquó, pois considerava o concurso unificado como mecanismo de abertura do acesso à escola, que permitiria maior diversidade social e profissional entre os candidatos, mas em contraponto, mencionava as preocupações em relação à criação de uma instituição com essas características, que imputavam ao projeto da escola de formação de funcionários públicos o risco de reforçar mecanismos de seletividade social, pela elitização do acesso.¹³ Nessa época no Brasil vigorava a Lei Federal 284 de 1936,¹⁴ onde o concurso público já era instituto regulamentado, embora sem a abrangência e obrigatoriedade que assumiu décadas depois, com a Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 consolidou a democracia e impulsionou para uma reforma administrativa voltada para resultados, como a melhoria dos serviços públicos prestados, exigindo maior desempenho dos governos que passaram a profissionalizar a administração pública e revitalizando os quadros de servidores para um perfil gerencial e com capacidade de inovação e liderança.

¹² FERNANDES, Ciro Campos Christo. *Escolas de Governo: Conceito, Origens, Tendências e Perspectivas para sua Institucionalização no Brasil*. Página 10. 2015.

¹³ BERQUÓ, Urbano C. *Qual o papel de uma escola nacional de Administração?* Considerações à margem de um projeto governamental francês. *Revista do Serviço Público*, v. 3, n. 2, agosto de 1938.

¹⁴ BRASIL. Lei Federal 284, de 28 de outubro de 1936 – *Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L284.htm. Acesso em: 12 de outubro de 2018.

A Escola de Governo foi inserida no §2º do artigo 39 da Constituição Federal¹⁵ pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998¹⁶, ganhando normatividade com a reforma administrativa implantada na época.

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo - se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

As Escolas de Governo podem ser definidas como instituições com atribuições específicas de capacitação do servidor público visando à formação e o aperfeiçoamento desses servidores.

A previsão constitucional estabelece que essas Escolas de Governo sejam mantidas obrigatoriamente no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal objetivando a formação técnica e o aperfeiçoamento dos servidores, sendo que os cursos são requisitos para a promoção na carreira, podendo os entes que não possuir sua Escola de Governo celebrar convênios ou contratos com os demais entes federados.

Ocorre que, os municípios não foram inseridos expressamente na norma constitucional, tornando a instituição de uma Escola de Governo municipal facultada à vontade política do Chefe do Executivo, talvez por isso, poucos municípios dispõem de uma estrutura própria para uma instituição de ensino local voltada exclusivamente para a profissionalização do conhecimento técnico de servidores públicos.

Embora não constava este dispositivo no texto original da reforma administrativa da proposta de emenda constitucional, originalmente elaborada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE e encaminhada pelo Executivo, mas foi acolhido no curso das negociações no Congresso, como reafirmação das orientações da chamada administração burocrática, esse dispositivo

¹⁵ BRASIL, Constituição Federal de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 de junho de 2018.

¹⁶ BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 - *Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências*.

foi inspiração para a estruturação da burocracia profissionalizada, organizada segundo o sistema de carreiras propugnado durante a reforma Sarney.¹⁷

Um pouco antes, o tema escola de governo foi impulsionado e mencionado nas formulações da reforma administrativa do Estado liderada pelo ministro Luís Carlos Bresser-Pereira, durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso entre 1995 a 1998. Com isso, a temática passou a ser uma política estratégica no planejamento dos órgãos e apareceu no documento que concebeu a reforma, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.¹⁸

Dessa forma, a capacitação dos servidores públicos tornou-se uma atividade contínua em sua carreira, tanto que no âmbito da administração federal, foi aprovado o Decreto Federal 5.707 de 2006, criando a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - PNDP, prevendo instrumentos e instâncias de coordenação da capacitação dos servidores, abrangendo o conjunto da administração federal direta, autárquica e fundacional.¹⁹

Por fim, para demonstrar como exemplo a escola de governo no âmbito Federal, surgiu de um estudo elaborado por Sérgio Paulo Rouanet, embaixador em 1982, a pedido do Departamento Administrativo do Setor Público – DASP, visando à criação de uma escola superior de administração pública, esse estudo foi denominado de “Relatório Rouanet²⁰” e foi referência para a criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, sendo que houve inspiração na École nationale d'administration – ENA criada em 1948. Logo após, em 1986, por meio do

¹⁷ FERNANDES, Ciro Campos Christo. *O tema das escolas de governo na emenda da reforma administrativa*. ResPública - Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, v. 12, n. 2, jul/dez 2013b, p. 45-56.

¹⁸ BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, novembro de 1995c. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acesso em: 20 de outubro de 2018.

¹⁹ BRASIL. Decreto Federal nº 5707, de 23 de fevereiro de 2006. *Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 12 de outubro de 2018.

²⁰ ROUANET, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: ENAP, 2005.

Decreto 93.277²¹, criou-se a ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública – CEDAM, como unidades inseridas na forma de diretorias da Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, que por sua vez foi criada por meio da Lei Federal 6.871 de 1980²².

3.2. Escolas de Governo Municipais na Região Metropolitana de Campinas – RMC.

Esse estudo exploratório da legislação referente às Escolas de Governo da RMC foi realizado com base nas instituições que externaram por um ato próprio e criaram uma estrutura normativa para a Escola de Governo e que estão voltadas tão somente à formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos que atuam na segurança pública municipal, objeto deste trabalho.

Em ordem cronológica, a Região Metropolitana de Campinas teve sua primeira Escola de Governo especificamente para atender agentes de segurança pública municipais no ano de 2000, oficialmente instituída no município de Campinas por meio da Lei Municipal 10.589, de 19 de julho de 2000²³ que instituiu a Academia Preparatória de Guardas Municipais de Campinas. A Academia é uma unidade administrativa vinculada, ou seja, integrada a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Cooperação nos Assuntos de Segurança Pública, ficando diretamente subordinada ao titular da Pasta.

Como finalidade, a Academia promove a formação e reciclagem dos Guardas Municipais, formação de instrutores que integram o quadro da Escola de Governo e fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênios com os demais municípios permitindo a prestação de serviço pela Academia aos outros entes federados.

²¹ BRASIL. Decreto Federal 93.277, de 19 de setembro de 1986. *Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93277.htm. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

²² BRASIL. Lei Federal 6.871, de 3 de dezembro de 1980. *Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6871.htm. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

²³ CAMPINAS, SÃO PAULO. Lei Municipal 10.589, de 19 de julho de 2000. *Institucionaliza a Academia Preparatória de Guardas Municipais de Campinas, e dá outras providências*. Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/85651>. Acesso em 21 de outubro de 2018.

Já em 2015, pós o advento ao Estatuto Geral das Guardas Municipais, o município de Paulínia instituiu sua Escola de Governo, a Academia da Guarda Municipal de Paulínia, o Executivo por meio de um Decreto Municipal, instrumento legal que não é tão rígido quanto à aprovação de um projeto de lei na Câmara Municipal, mas foi o marco legal que oficialmente instituiu a Academia com a finalidade exclusiva de um Centro de Formação e Aperfeiçoamento Profissional para os Agentes de Segurança Pública, Decreto Municipal 6.859, de 31 de julho de 2015²⁴ que dispõe sobre a criação da Academia da Guarda Municipal, nos termos da Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014. A Escola de Governo do município de Paulínia também é uma unidade administrativa vinculada, pois a Academia está diretamente subordinada a Secretaria Municipal de Segurança Pública, sob a responsabilidade do Departamento da Guarda Municipal de Paulínia.

A Academia da Guarda Municipal de Paulínia tem por finalidade a formação e atualização dos agentes, formação de instrutores e o aperfeiçoamento profissional para progressão na carreira de guardas municipais. Ainda, a Academia tem, complementarmente, a finalidade de, cooperando com as administrações de outros municípios e, mediante convênio ou contratação direta, realizar cursos de formação, atualização e formação de instrutores para profissionais de outros entes federados.

A mais recente Escola de Governo instituída na Região Metropolitana de Campinas voltada para a capacitação dos agentes de segurança pública municipal foi a Academia da Guarda Municipal de Americana, instituída pela Lei Municipal 6.178, de 12 de julho de 2018²⁵, a Academia, órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da Guarda Municipal de Americana. Trata-se da primeira Escola de Governo no município de Americana – SP, a Academia da Guarda Municipal é uma unidade administrativa vinculada à autarquia da Guarda Municipal de Americana, o município não possui uma Secretaria de Segurança

²⁴ PAULÍNIA, SÃO PAULO. Decreto Municipal 6.859, de 31 de julho de 2015. *Dispõe sobre a criação da Academia da Guarda Municipal, nos termos da Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014.* Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/p/paulinia/decreto/2015/686/6859/decreto-n-6859-2015-dispoe-sobre-a-criacao-da-academia-da-guarda-municipal-nos-termos-da-lei-federal-n-13022-de-08-de-agosto-de-2014-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

²⁵ AMERICANA, SÃO PAULO. Lei Municipal 6.178, de 12 de julho de 2018. *Institui a Academia da Guarda Municipal de Americana.* Disponível em: http://www.americana.sp.gov.br/legislacao/lei_6178_2018.html. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

Pública como em Campinas e Paulínia, ficando a cargo do Diretor-Comandante exercer o papel de administrador das questões políticas junto ao Executivo e as questões de natureza operacional da autarquia. Diante do papel do Diretor-Comandante a Lei Municipal 6.178 de 2018 previu que cabe a este nomear uma Central de Ensino para Coordenar a Academia da Guarda Municipal dentre os servidores da referida autarquia.

A Academia da Guarda Municipal de Americana tem por finalidade promover cursos de formação, atualização, especialização, reabilitação profissional, estágio de qualificação profissional e a promoção de estudos, análises estatísticas e pesquisas científicas em segurança pública, a legislação local inovou nesse último ponto, atribuindo a Academia de formação de agentes de segurança pública o estudo, análises e pesquisas científicas sobre casos relacionados à segurança pública com o objetivo de influenciar e subsidiar soluções no ensino e políticas públicas de segurança, esse aspecto diferencia das demais instituições de segurança onde o conhecimento empírico predomina, inovando, a Academia da Guarda Municipal de Americana deve buscar o conhecimento científico para pautar as soluções de ensino e das políticas públicas municipais de segurança.

Outro ponto que a legislação inovou foi ao ampliar a possibilidade de prestar os serviços desenvolvidos pela Academia da Guarda Municipal para instituições privadas ou públicas, ou seja, através de um preço público estipulado pelo Poder Executivo no decreto regulamentador, as instituições privadas ou outros entes federados poderão receber as atividades desenvolvidas pela Academia.

Portanto, essas são as três Escolas de Governos municipais que estão inseridas no contexto da Região Metropolitana de Campinas, elas atuam somente em benefício de seus municípios, ainda que a esporadicamente prestem serviços aos demais municípios, como no recente termo de cooperação técnica assinado pelos municípios de Americana e Nova Odessa²⁶, não há nenhuma política de capacitação específica para atender aos interesses de segurança pública em comum

²⁶ IMPRENSA OFICIAL, Nova Odessa – SP. *Guardas de Nova Odessa e Americana assinam termo de cooperação.* Disponível em: <http://www.novaodessa.sp.gov.br/NoticiasConteudo.aspx?IDNoticia=17575>. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

na RMC e esse é o objetivo dessa proposta de projeto de intervenção, atender a região metropolitana através de uma Escola de Governo Metropolitana que ofereça aos municípios que a integrarem uma política de capacitação voltada para os interesses em comum destes.

3.3. Marco legal das principais diretrizes conceituais do objeto do problema que sustenta a ação de intervenção proposta.

O público alvo deste plano de intervenção são os agentes de segurança pública municipal, ou seja, os guardas municipais dos municípios que integram a Região Metropolitana de Campinas.

Não é objeto deste trabalho em discorrer sobre a natureza das instituições Guardas Municipais integrarem ao sistema de segurança pública ou não integrarem, pois é pacífico o entendimento de que a instituição como órgão que exerce a segurança pública em seus municípios em conjunto com as demais instituições estaduais e federais.

Nesse sentido temos como marco legal o artigo 144 da Constituição Federal, o qual está inserido no capítulo da Segurança Pública, bem como a Lei Federal 13.022 de 2014 que regulamentou o §8º do artigo 144 da CF. Ainda, como guardião da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal - STF reconheceu essa característica em diversos julgados, sendo o último publicado no dia 07 de fevereiro de 2018 referente ao Acórdão sobre o Recurso Extraordinário nº 846.854²⁷ reafirmando esse entendimento.

Como bem entendido sobre a natureza de segurança pública que as Guardas Municipais exercem, trata-se da única instituição dessa natureza que tem a obrigatoriedade em realizar uma formação conforme a legislação federal determina, bem como a realização de aperfeiçoamento anual, sob pena do não funcionamento pleno da instituição.

²⁷ STF. *Acórdão sobre o Recurso Extraordinário nº 846.854, de 07 de fevereiro de 2018*. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313634101&ext=.pdf>. Acesso em: 25 de outubro de 2018.

O Estatuto do Desarmamento, Lei Federal 10.826 de 2003, trouxe as instituições das Guardas Municipais como aquelas que têm o direito de portar arma de fogo, conforme o texto do artigo 6º abaixo:

CAPÍTULO III

DO PORTE

Art. 6º. É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

(...)

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei; (Vide ADIN 5538) (Vide ADIN 5948)

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço; (Redação dada pela Lei nº 10.867, de 2004) (Vide ADIN 5538)²⁸ (Vide ADIN 5948)²⁹

Podemos observar que, ambos os incisos estão acompanhados por duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ambas discutem no âmbito do STF que é o órgão juridicamente competente para julgar as ações, sendo que essas ADINs tratam sobre as normas do Estatuto do Desarmamento, que ao conferirem tratamento distinto ao porte de arma de fogo de guardas municipais com base no número de habitantes do município ao qual pertence, o legislador violou o princípio da igualdade e o pacto federativo, aduzindo que o número de habitantes é critério falho e inidôneo para determinar se guardas municipais podem portar arma.

Importante ressaltar que o plano de intervenção tem como maior proposta à busca por uma qualificação eficiente dos agentes de segurança pública municipal, o que enfrenta o único argumento contrário suscitado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, pois é alegado que os municípios menores possuem estruturas administrativas de qualificação mais singelas, muitas vezes incapazes de

²⁸ STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5538. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5538&processo=5538>. Acesso em: 25 de outubro de 2018.

²⁹ STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5948. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5948&processo=5948>. Acesso em: 25 de outubro de 2018.

garantir a devida qualificação profissional dos guardas municipais, como se a estrutura administrativa estivesse ligada ao número de habitantes, infelizmente trata-se de falso conhecimento da realidade dos juristas que defendem essa posição, mas que sustenta este plano de intervenção proposto para consolidar uma Escola de Governo Metropolitana para atender com qualidade as necessidades educacionais técnicas dos agentes de segurança pública dos municípios.

De volta ao texto do Estatuto do Desarmamento, ainda no artigo 6º, vincula a autorização do porte de arma aos guardas municipais que:

Artigo 6º...

§ 3o 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, à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei, observada a supervisão do Ministério da Justiça.

Podemos observar nesse parágrafo 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, esse estabelecimento de ensino trata-se da Escola de Governo Metropolitana que irá atender os municípios que integram a Região Metropolitana de Campinas objeto desse trabalho.

Hipoteticamente, ainda que, os julgadores das Ações Diretas de Inconstitucionalidade venham a entender que os municípios com menos de 500.000 mil habitantes não possam portar arma de fogo em tempo integral, ou ainda, que municípios com menos de 50.000 mil habitantes não tenham o direito de portar arma de fogo em hipótese alguma, a Lei Federal 10.826 de 2003 traz no §7º do artigo 6º o direito dos municípios que integram as Regiões Metropolitanas de portarem arma de fogo, conforme o texto abaixo:

Artigo 6º...

§ 7º. Aos integrantes das guardas municipais dos Municípios que integram regiões metropolitanas será autorizado porte de arma de fogo, quando em serviço.

O texto trata de um marco legal que sustenta a implantação da Escola de Governo Metropolitana para atender os requisitos para uma formação funcional em conformidade com o Estatuto do Desarmamento.

A Lei Federal 10.826 de 2003 – Estatuto do Desarmamento foi regulamentado pelo Decreto Federal 5.123 de 2004, e nele há um capítulo próprio das Guardas Municipais e mais requisitos sobre a formação inicial e aperfeiçoamento anual dos agentes.

Quanto à formação inicial dos guardas municipais, o Decreto Federal 5.123 de 2004³⁰ traz que cabe ao Ministério da Justiça fixar o currículo mínimo para a formação dos guardas municipais, conforme abaixo:

Subseção V

Das Guardas Municipais

Art. 40. Cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio da Polícia Federal, diretamente ou mediante convênio com os órgãos de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, nos termos do § 3o do art. 6o da Lei no 10.826, de 2003:

I - conceder autorização para o funcionamento dos cursos de formação de guardas municipais;

II - fixar o currículo dos cursos de formação;

(...)

O currículo para formação dos guardas municipais foi instituído em 2004 pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, trata-se de um currículo orientador mínimo para o ingresso na carreira de guarda municipal, este documento é a Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais – MCN-GM.³¹

³⁰ BRASIL. Decreto Federal 5.123, de 1º de julho de 2004. *Regulamenta a Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5123.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2018.

³¹ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento de Políticas, Programas e Projetos. *Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais.* Brasília, DF, 2004.

Ainda no capítulo das Guardas Municipais previsto no Decreto Federal 5.123 de 2004, a formação inicial dos guardas municipais deve atender uma carga horária mínima sobre armas de fogo, técnicas de tiro defensivo e defesa pessoal, vejamos:

Art. 42. O Porte de Arma de Fogo aos profissionais citados nos incisos III e IV, do art. 6o, da Lei no 10.826, de 2003, será concedido desde que comprovada a realização de treinamento técnico de, no mínimo, sessenta horas para armas de repetição e cem horas para arma semi-automática.

§ 1º. O treinamento de que trata o caput desse artigo deverá ter, no mínimo, sessenta e cinco por cento de conteúdo prático.

§ 2º. O curso de formação dos profissionais das Guardas Municipais deverá conter técnicas de tiro defensivo e defesa pessoal.

Com isso, além das disciplinas elencadas na Matriz Curricular, o guarda municipal que ingressar na instituição deverá possuir um treinamento com a carga horária mínima de 100 horas para armas de fogo semi-automática e 60 horas para armas de fogo de repetição, complementando a grade com técnicas de tiro defensivo e defesa pessoal. Essas são disciplinas que demandam um docente especializado na área e que a Escola de Governo Metropolitana pode solucionar quanto se trata de buscar pessoas qualificadas na região e não ficar restrito a um único município.

Por fim, ainda que o guarda municipal tenha atendido todas as exigências para sua formação conforme determina a legislação, deve esse agente ser capacitado de forma contínua durante toda sua carreira, pois o Decreto Federal 5.123 de 2004 prevê que o guarda municipal deve ser aprovado no Estágio de Qualificação Anual com carga horária mínima de 80 horas, conforme o texto a seguir:

Artigo 43. (...)

§ 3º. Os profissionais da Guarda Municipal deverão ser submetidos a estágio de qualificação profissional por, no mínimo, oitenta horas ao ano.

O Estágio de Qualificação Anual - EQP está embasado nos Princípios de Legalidade, Direitos Humanos, das Garantias Individuais e Coletivas, da Participação Social e de melhoria no atendimento ao cidadão. Tem o objetivo atender os requisitos impostos pela Lei Federal 10.826, de 2003 e Decreto Federal

5.123 de 2004, que tratam sobre o Estatuto do Desarmamento, no que tange ao porte de arma das Guardas Municipais. Deve o EQP transmitir conhecimentos técnicos e científicos voltados para a preservação da vida humana, segurança cidadã e atendimento ao público, além de capacitar física e tecnicamente os agentes de segurança pública municipais através, por exemplo, do uso de técnicas de defesa pessoal e armas não letais, conforme os princípios da legalidade, proporcionalidade e necessidade, quando necessário o uso da força, bem como estreitar os vínculos com a comunidade, propiciando uma maior sensação de segurança.

3.4. Marco legal sobre a organização administrativa para a implantação da Escola de Governo Metropolitana na RMC.

A administração pública se pauta das normas e princípios do Direito Público em seus negócios públicos por meio dos contratos administrativos, mas que supletivamente se adaptou conforme as necessidades os princípios do Direito Privado concernentes aos contratos, ou seja, contratos administrativos respeitando sempre as regras privativas do Direito Público, mas que na lacuna se aproveitou dos institutos do Direito Privado.

Segundo o entendimento Hely Lopes Meirelles sobre contrato:

“(...) contrato é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes para criar obrigações e direitos recíprocos. Em princípio, todo contrato é negócio jurídico bilateral e comutativo, isto é, realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens. Como pacto consensual, pressupõe liberdade e capacidade jurídica das partes para se obrigarem validamente como negócio jurídico, requer objeto lícito e forma prescrita ou não vedada em lei.³²”

Diante dessa premissa, aos municípios pressupõe capacidade jurídica para atender uma demanda em comum com os demais entes municipais e criarem obrigações e direitos como um negócio jurídico, ou seja, um contrato administrativo respeitando as regras do Direito Público e supletivamente adotando as do Direito Privado.

³² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004.

A proposta do plano de intervenção é a constituição de um consórcio público de nível federativo municipal com fundamento na Lei Federal 11.107 de 2005³³, esses consórcios públicos são espécies do gênero contratos administrativos e se assemelham em seu conteúdo de negócio público com os demais contratos, porém a associação entre pessoas ou entes federativos para atingir um interesse em comum, sendo que esse interesse em comum entre os entes federativos não se distancie do interesse público. Nesse ponto, o interesse maior está previsto na regulamentação do Decreto 6.017 de 2007³⁴ em seu artigo 3º, inciso V, com isso atender o objeto desse plano que é a instituição e o funcionamento de uma Escola de Governo que está prevista dentre as temáticas dos consórcios públicos.

O Brasil adotou como forma de Estado a federação, com isso a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou características especiais ao constituir as competências dos entes federados, vinculando todos eles por meio de mecanismos legais que possibilitam a execução dos serviços públicos com maior eficiência e celeridade em atendimento aos destinatários desses serviços, dessa forma estabelecendo o que chamamos de doutrina moderna do federalismo de cooperação³⁵.

Na reforma administrativa adotando como princípio a administração pública gerencial, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 alterou o artigo 241 da Constituição Federal e instituiu a gestão associada na prestação do serviço público por meio dos consórcios públicos e convênios de cooperação que através de lei poderiam os entes federados criar instrumentos de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios³⁶.

³³ BRASIL. Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005. *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2018.

³⁴ BRASIL. Decreto Federal 6.017, de 17 de janeiro de 2007. *Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2018.

³⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. – 31ª edição revisada, atualizada e ampliada – São Paulo: Atlas, 2017, pág. 251.

³⁶ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2018.

A noção de gestão associada emana da própria expressão e nos termos do artigo 2º, inciso I do Decreto Federal 6.017 de 2007, o conceito corresponde ao exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

O artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal traz a gestão associada entre os entes federativos visando à prestação de serviços de sua competência comum, com o objetivo em prover o desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional, texto inserido por meio da Emenda Constitucional nº 53 de 2006³⁷. A referida Emenda Constitucional alterou o dispositivo e previu a edição de leis complementares e não apenas uma lei complementar para a instituição de cooperação entre os entes. A alteração facilitou de certo modo a regulação, pois que cada diploma poderá traçar as normas apropriadas para atender as especificidades de cada região e seus interesses em comum como objeto da cooperação mútua, assim atendendo às particularidades diversas, dessa forma disciplinar a cooperação recíproca e de natureza específica do serviço sob a gestão associada.

Nos termos da Lei Federal 11.107 de 2005, o consórcio público será constituído após obedecer às seguintes fases: a) no artigo 3º, a subscrição do protocolo de intenções; b) no artigo 4º, §5º, a publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial; c) no artigo 5º, a promulgação por cada um dos partícipes de lei, ratificando, total ou parcialmente, o protocolo de intenções ou, conforme §4º do artigo 5º, disciplinando a matéria.

Nesse sentido, temos o protocolo de intenções como o cerne do consórcio público para instituir a Escola de Governo, pois é ele o instrumento pelo qual os participantes de consórcios públicos fixam regras que deverão ser seguidas no decorrer do consórcio. Para isso, o artigo 4º da Lei Federal 11.107 de 2005 e o

³⁷ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1. Acesso em: 25 de outubro de 2018.

artigo 5º do Decreto Federal 6.017 de 2007, definem as cláusulas obrigatórias, tais como: denominação, finalidade, prazo de duração, sede, identificação dos entes da federação, a área de atuação, a natureza jurídica pública ou privada, forma de administração, serviços públicos objeto de gestão associada, entre outros.

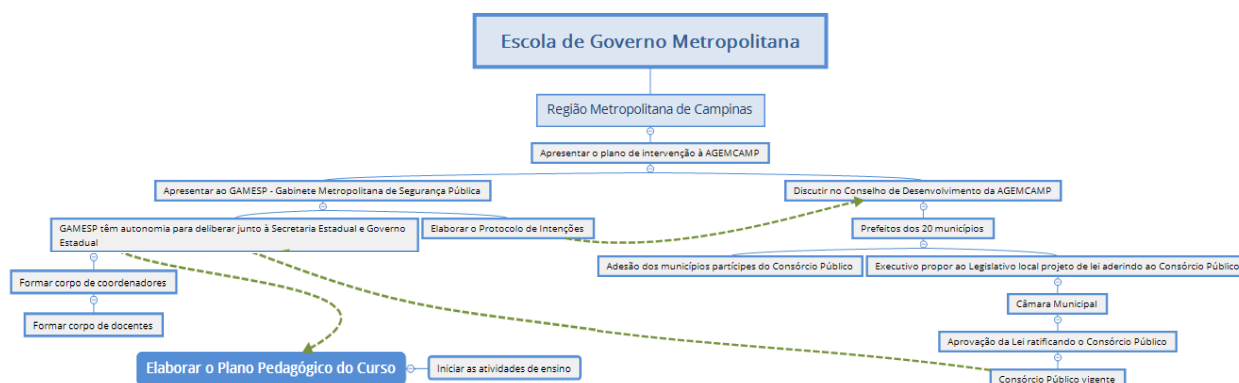
O protocolo de intenções para produzir seus efeitos deverá ser encaminhado pelo Executivo ao Poder Legislativo local, ainda que seu caráter seja voluntário, poderá o ente subscrever o protocolo de intenções integralmente ou parcialmente, mediante cláusula de reserva. Caso tenha essa previsão parcial do ente, o mesmo terá dois anos para ratificar sua proposta e dependerá da homologação da assembléia geral para aprovação da maioria absoluta, dessa forma incluindo um aditivo ao protocolo de intenções retificando-o. Com isso, a ratificação do protocolo de intenções mediante lei, converte-se imediatamente no contrato de Consórcio Público.

Insta frisar que, o protocolo de intenções deverá prever uma ou mais áreas de atuação, para isso, o artigo 3º, §1º, traz um rol exemplificativo das áreas temáticas, pois outras finalidades poderão ser exercidas, mas imperioso é o dever em respeitar os limites constitucionais. Nos incisos do artigo 3º, §1º do Decreto Federal 6.017 de 2007, em específico à área temática desse plano de intervenção, o protocolo de intervenção terá como atuação o texto inciso V que traz o seguinte tema: *V- a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres.*

No anexo I desse plano de intervenção temos uma proposta para de protocolo e intenções para a Escola de Governo Metropolitana para a Região Metropolitana de Campinas e no anexo II a minuta do projeto de lei para ratificar a adesão do município partícipe do consórcio público.

4. ESCOPO

4.1. Estrutura Analítica do Projeto - EAP



Anexo III – Desenvolvido com o programa XMind 8.

A proposta para implantação da Escola de Governo Metropolitana, por contar de início somente com a estrutura disponível na Região Metropolitana de Campinas, estipula-se um prazo razoavelmente curto de um ano para seu planejamento e implantação e a operacionalização das atividades de instrução.

Inicialmente, o projeto de intervenção será apresentado à Agência Metropolitana de Campinas – AGEMCAMP, para conhecimento e estudo.

Após, ainda no âmbito da AGEMCAMP, a proposta deverá ser levada ao conhecimento do GAMESP – Gabinete Metropolitano de Segurança Pública, pois este gabinete envolve os secretários de segurança pública e comandantes das Guardas Municipais da RMC, sendo assim elaborarão um projeto de Protocolo de Intenções para ser levado ao conhecimento do Conselho de Desenvolvimento.

Posteriormente, após pareceres da executiva da AGEMCAMP e deliberação do GAMESP, a proposta também deverá ser apresentada ao Conselho de Desenvolvimento da RMC, este conselho é deliberativo e terá que analisar a viabilidade de implantação do plano de intervenção aos municípios que aderirem e desejam fazer parte da rede da Escola de Governo Metropolitana. Apresenta a proposta ao Conselho de Desenvolvimento da AGEMCAMP, está é composta pelos Prefeitos dos municípios integrantes a região, sendo então o projeto deliberado pela

aceitação e viabilidade, os prefeitos assinam o termo de comprometimento de cooperação técnica e material para a implantação da Escola de Governo Metropolitana.

Posto essa etapa do projeto, os municípios deverão submeter às Câmaras Municipais um projeto de lei permitindo a integração das Guardas Municipais em ceder e receber serviços públicos. A legislação aprovada ratifica a adesão do município ao Consórcio Público da Escola de Governo Metropolitana.

Vigente a lei que ratifica a implantação da Escola de Governo Metropolitana, volta a ser discutida no âmbito da AGEMCAMP, através do GAMESP que poderá deliberar o corpo de gestores da escola que ficarão responsáveis pelas atividades em ensino de toda escola.

Formado o corpo de gestores da Escola de Governo Metropolitana, será realizado um estudo em campo dos equipamentos públicos disponíveis na RMC e a busca em captar todos os instrutores disponíveis que tenham as competências necessárias para atender as disciplinas exigidas na grade de instrução.

Por fim, com o corpo de gestores e instrutores organizados na estrutura da escola, o planejamento deverá ter como objeto de estudo o plano pedagógico do curso que será ministrado aos agentes policiais, esse plano deve prever as disciplinas que serão ministradas aos agentes policiais pelo período máximo de quatro anos.

Todo esse processo realizado, a Escola de Governo Metropolitana estará em condições para operar suas atividades atendendo os municípios integrantes da rede.

4.2. Não escopo

Não será escopo do projeto a contratação inicial de profissionais alheios ao quadro dos servidores integrantes das instituições dos municípios partícipes, pois esse custo inicial pode inviabilizar a aceitação e implantação da Escola de Governo Metropolitana.

A Escola de Governo não disporá de novas instalações em seu início e terá como sede inicial o município que estiver elencado no protocolo de intenções, utilizando-se dos equipamentos públicos disponíveis na região metropolitana para atender a demanda da Escola, o custo para instalações novas também pode não ser aceito e inviabilizará a implantação inicial.

Por fim, não será escopo do projeto o atendimento aos servidores alheios ao quadro de agentes de segurança pública municipal, pois o cerne da implantação da EGM é atender a legislação que exige um estabelecimento próprio e grade curricular peculiar aos guardas municipais, com isso a EGM deve concentrar esforços para cumprir a legislação pertinente.

4.3. Levantamento de restrições

O plano de intervenção proposto pode ter o seu tempo prejudicado por conta de situações alheias aos partícipes do consórcio público, seja pelo fato da aprovação do projeto de lei na Câmara Municipal visando ratificar o protocolo de intenções em consórcio ou mesmo o tempo demasiado na tramitação do projeto no âmbito da AGEMCAMP, uma vez que o projeto envolve questões financeiras e políticas, fatores preponderantes para atrasar o funcionamento pleno da Escola de Governo Metropolitana.

4.4. Premissas

O plano de intervenção tem algumas premissas que devem ser consideradas importantes para o sucesso do projeto na implantação e funcionamento da Escola de Governo Metropolitana.

Primeiramente, é facultado ao município integrar ao consórcio público integralmente ou parcialmente, nesse ponto a Escola de Governo deverá especificar detalhadamente para que aquele município que não participar integralmente do consórcio, não venha a prejudicar o financiamento dos custos, equipamentos públicos e docentes que a escola demandar para seu devido funcionamento.

Por fim, existe a possibilidade do Chefe do Executivo propor o projeto de lei e os representantes da sociedade que são os vereadores e que se estes não aprovarem a participação do município no consórcio, o resultado é a não participação daquele município e se não integrar resulta na não cooperação com os demais municípios da região metropolitana.

4.5. Riscos

O levantamento de riscos para um projeto como o proposto é relativamente simples, pois em qualquer hipótese em que o município não venha a atender o protocolo de intenções, estatuto do consórcio público da Escola de Governo, a legislação pertinente, recai as consequências maiores sobre o município inadimplente com esses pontos.

Por isso, o plano de intervenção passa por um processo longo enquanto tramite na Agência Metropolitana, pois nesse órgão deve se esgotar as possibilidades de um município não aderir e adimplir com o que foi proposto no protocolo de intenções.

4.6. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos

Os principais atores envolvidos são aqueles que se beneficiarão da Escola de Governo com a possibilidade de se capacitar por meio de um estabelecimento de ensino policial que atende a legislação pertinente aos agentes de segurança pública municipal da Região Metropolitana de Campinas. No total a RMC conta com um efetivo de aproximadamente 2.750 guardas municipais, dados levantados através de contato direto com dirigentes das instituições e realizado no período entre setembro e outubro de 2018, podendo ser divergente os números, mas não altera substancialmente a estrutura planejada para atender o público alvo.

São esses os beneficiários da Escola de Governo Metropolitana:

- Município de Americana conta com 316 guardas municipais;
- Município de Arthur Nogueira conta com 63 guardas municipais;

- Município de Campinas conta com 729 guardas municipais;
- Município de Nova Odessa conta com 34 guardas municipais;
- Município de Santa Bárbara D'Oeste conta com 144 guardas municipais;
- Município de Paulínia conta com 211 guardas municipais;
- Município de Cosmópolis conta com 90 guardas municipais;
- Município de Indaiatuba conta com 254 guardas municipais;
- Município de Valinhos conta com 104 guardas municipais;
- Município de Vinhedo conta com 120 guardas municipais;
- Município de Engenheiro Coelho conta com 35 guardas municipais;
- Município de Sumaré conta com 128 guardas municipais;
- Município de Hortolândia conta com 156 guardas municipais;
- Município de Holambra conta com 33 guardas municipais;
- Município de Santo Antônio de Posse conta com 80 guardas municipais;
- Município de Pedreira conta com 31 guardas municipais;
- Município de Itatiba conta com 95 guardas municipais;
- Município de Monte Mor conta com 60 guardas municipais;
- Município de Jaguariúna conta com 65 guardas municipais; e
- Município de Morungaba que não possui seu corpo de guardas municipais para atendimento da população.

Quanto à estrutura de gestão da Escola de Governo Metropolitana teremos a presença de um Diretor da Escola, Coordenadores das Grandes Áreas (Setor de Psicologia, Setor de Armamento e Tiro, Setor da Legislação Aplicada, Setor da

Armaria e Logística, e outros). Ainda, contará com profissionais que não estão ligados as disciplinas da Escola, mas também os profissionais responsáveis por todo o fluxo administrativo da Escola.

4.7. Quadro de Trabalho/equipe

Abaixo temos os principais atores que comporão o corpo de gestores da Escola de Governo Metropolitana da RMC:

Produto: Dirigir a Escola de Governo Metropolitana		
Pacote de Trabalho: Conduzir os trabalhos realizados pelos Coordenadores		
Atividade Direção	Estimativa de duração 4 anos	Responsável AGEMCAMP

Produto: Coordenar e planejar as instruções.		
Pacote de Trabalho: Coordenar os instrutores em sua didática e planejamento.		
Atividade Coordenador	Estimativa de duração 4 anos	Responsável Direção

Produto: Suporte Administrativo da Escola de Governo Metropolitana		
Pacote de Trabalho: Administrar o fluxo de processos burocráticos da Escola		
Atividade Suporte	Estimativa de duração 4 anos	Responsável Direção

Produto: Instruir os agentes de segurança pública		
Pacote de Trabalho: Instruir com informações atuais e relacionar com a prática do dia a dia de trabalho de um agente de segurança pública conforme os protocolos atuais.		
Atividade Instrutor	Estimativa de duração 4 anos	Responsável Coordenador

5. CRONOGRAMA

	Nome	Duração	Início	Fim	2018												
					Trim 1, 2018	Trim 2, 2018	Trim 3, 2018	Trim 4, 2018									
					dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
1	Escola de Governo Metropolitana da RMC	262 dias	01/01/18 08:00	01/01/19 17:00	[Barra vermelha cobrindo todo o período de 2018]												
2	Apresentar à AGEMCAMP	23,25 dias	01/01/18 08:00	01/02/18 10:00	[Barra vermelha cobrindo jan e fev]												
3	Apresentar ao GAMESP	42 dias	01/02/18 08:00	30/03/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo fev e mar]												
4	Apresentar ao Conselho de Desenvolvi	45 dias	01/04/18 08:00	01/06/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo abr, mai e jun]												
5	Elaborar Projeto de Lei	44 dias	01/05/18 08:00	29/06/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo mai e jun]												
6	Aprovar o Projeto de Lei na Câmara Local	66 dias	01/07/18 08:00	01/10/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo jul, ago, set e out]												
7	GAMESP formar Corpo de Gestores	22 dias	01/09/18 08:00	02/10/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo set e out]												
8	GAMESP formar Corpo de Docentes	22 dias	01/09/18 08:00	02/10/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo set e out]												
9	Elaborar Plano Pedagógico de Curso	64 dias	01/10/18 08:00	27/12/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo out, nov e dez]												

Anexo IV – Desenvolvido com o programa ProjectLibre.

A proposta para implantação da Escola de Governo Metropolitana, por contar de início somente com a estrutura disponível na Região Metropolitana de Campinas, estipula-se um prazo razoavelmente curto de um ano para seu planejamento, implantação e a operacionalização das atividades de instrução.

Apresentação à Agência Metropolitana de Campinas – AGEMCAMP, para conhecimento e estudo.

Apresentar ao GAMESP – Gabinete Metropolitano de Segurança Pública, sendo assim elaborarão um projeto de Protocolo de Intenções para ser levado ao conhecimento do Conselho de Desenvolvimento.

Apresentar ao Conselho de Desenvolvimento da RMC.

Submeter às Câmaras Municipais um projeto de lei para ratificar a adesão do município ao Consórcio Público da Escola de Governo Metropolitana.

GAMESP poderá deliberar o corpo de gestores da escola que ficarão responsáveis pelas atividades em ensino de todo escola, este realizará um estudo em campo dos equipamentos públicos disponíveis na RMC e a busca em captar todos os instrutores. Ainda, o corpo de gestores e instrutores organizados na estrutura da escola, o planejamento deverá ter como objeto de estudo o plano pedagógico do curso. Todo esse processo realizado, a Escola de Governo Metropolitana estará em condições para operar suas atividades atendendo os municípios integrantes da rede.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto no trabalho com o objetivo de implantar o projeto de intervenção em questão, deparamos com um universo de municípios brasileiros em um total de 5570, dos quais somente 1081 constituíram seu corpo de Guardas Municipais para atuarem conforme preconiza a Constituição Federal de 1988 na segurança pública municipal.

Vimos que esses agentes devem ser submetidos a uma formação basilar, em conformidade com a Matriz Curricular instituída pelo Ministério da Justiça.

Ainda, após a conclusão da formação desses agentes, estes devem passar anualmente por um aperfeiçoamento profissional denominado de Estágio de Qualificação Profissional com a carga horária anual de 80 horas.

Pudemos concluir que, todas as exigências previstas em lei dificultam para o município adimplir totalmente com as capacitações propostas sem a cooperação dos demais entes.

Pelo fato das Escolas de Governo não serem obrigatórias aos municípios, talvez intimidem os prefeitos de realizarem tal investimento pela falta de conhecimento das benesses em que uma instituição como está proposta pode aumentar a capacidade do servidor público prestar o serviço com maior eficiência e economia dos cofres públicos evitando o desperdício de tempo e suprimentos, já que esses servidores estarão mais capacitados para buscar a realização dos serviços públicos com muito menos onerosidade.

O projeto de intervenção poderia ser proposto através de muitas ferramentas legais disponíveis, mas que o consórcio público mais se adequou ao trabalho e a região que conta com uma Agência Metropolitana atuante e capaz de desenvolver e implantar o funcionamento da Escola de Governo Metropolitana.

Para que o consórcio público tenha validade, estudamos os requisitos que devem integrar um protocolo de intenções que viabilize a busca em suprir com as necessidades locais, atendendo os interesses em comum dos municípios que integram a região e participam do consórcio.

A Escola de Governo Metropolitana da RMC irá atender um público alvo de 2.750 guardas municipais aproximadamente, sendo que esses agentes terão a disposição um plano pedagógico de curso elaborado de forma a atender as necessidades de cada instituição, sempre respeitando os interesses em comum da região metropolitana.

Dessa forma, o chefe do executivo que implantar e manter seu corpo de guardas municipais estará resguardado com a Escola de Governo Metropolitana, pois a estrutura de uma Região Metropolitana atenderá as necessidades de seu município, sem deixar de cooperar com os demais, tornando a gestão associada da região mais democrática, com a participação ativa dos entes federativos.

Por fim, o município irá manter um padrão eficaz para a formação e o aperfeiçoamento do agente, ainda que essa demanda tenha um alto custo para o erário público e que este plano de intervenção deve solucionar com a implantação de Escolas de Governo Metropolitana visando maior eficiência com um modelo cooperativo democrático para as políticas de capacitação dos agentes de segurança pública municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **AMERICANA**, SÃO PAULO. Lei Municipal 6.178, de 12 de julho de 2018. *Institui a Academia da Guarda Municipal de Americana*. Disponível em: http://www.americana.sp.gov.br/legislacao/lei_6178_2018.html. Acesso em: 21 de outubro de 2018.
- **BERQUÓ**, Urbano C. *Qual o papel de uma escola nacional de Administração? Considerações à margem de um projeto governamental francês*. Revista do Serviço Público, v. 3, n. 2, agosto de 1938.
- **BRASIL**, *Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 de junho de 2018.
- _____, Lei Federal 13.022 de 08 de agosto de 2014 - *Estatuto Geral das Guardas Municipais*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 20 de junho de 2018.
- _____. Decreto Federal 5.123, de 1º de julho de 2004. *Regulamenta a Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5123.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2018.
- _____. Decreto Federal 6.017, de 17 de janeiro de 2007. *Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2018.
- _____. Decreto Federal 93.277, de 19 de setembro de 1986. *Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93277.htm. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

- _____ . Decreto Federal nº 5707, de 23 de fevereiro de 2006. *Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 12 de outubro de 2018.
- _____ . *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2018.
- _____ . *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1. Acesso em: 25 de outubro de 2018.
- _____ . Lei Federal 10.826 de 22 de dezembro de 2003 – *Estatuto do Desarmamento.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm. Acesso em: 20 de junho de 2018.
- _____ . Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005. *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2018.
- _____ . Lei Federal 284, de 28 de outubro de 1936 – *Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L284.htm. Acesso em: 12 de outubro de 2018.
- _____ . Lei Federal 6.871, de 3 de dezembro de 1980. *Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6871.htm. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

- _____ . Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento de Políticas, Programas e Projetos. *Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais*. Brasília, DF, 2004.
- _____ . *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acesso em: 20 de outubro de 2018.
- **CAMPINAS**, SÃO PAULO. Lei Municipal 10.589, de 19 de julho de 2000. *Institucionaliza a Academia Preparatória de Guardas Municipais de Campinas, e dá outras providências*. Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/85651>. Acesso em 21 de outubro de 2018.
- **CARVALHO FILHO**, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. – 31ª edição revisada, atualizada e ampliada – São Paulo: Atlas, 2017, pág. 251.
- **ESTADO DE SÃO PAULO**. LEI COMPLEMENTAR Nº 1.234, DE 13 DE MARÇO DE 2014. Integra na Região Metropolitana de Campinas o Município de Morungaba, abril 2018. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2014/lei.complementar-1234-13.03.2014.html>. Acesso em: 19 de abril de 2018.
- _____ . LEI COMPLEMENTAR Nº 870, DE 19 DE JUNHO DE 2000. *Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas*, abril 2018. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2000/lei.complementar-870-19.06.2000.html>. Acesso em: 19 de abril de 2018.
- _____ . Assembleia Legislativa de São Paulo. Lei Estadual 16.111 de 2016. *Autoriza o Poder Executivo a liberar recursos para os municípios investirem em segurança, exclusivamente para as guardas municipais*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/176986>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

- **FERNANDES**, Ciro Campos Christo. *Escolas de Governo: Conceito, Origens, Tendências e Perspectivas para sua Institucionalização no Brasil*. Página 10. 2015.
- _____, Ciro Campos Christo. *O tema das escolas de governo na emenda da reforma administrativa*. ResPública - Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, v. 12, n. 2, jul/dez 2013b, p. 45-56.
- **IBGE**. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014*. Tabela 207 - Municípios, total, com existência de Guarda Municipal e efetivo da guarda, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios.
- _____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014*. Tabela 207 - Municípios, total, com existência de Guarda Municipal e efetivo da guarda, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios.
- _____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014*. Tabela 210 - Municípios, total, com existência de Guarda Municipal por realização de treinamento ou capacitação, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios.
- _____. *Regiões de influência das cidades: 2007 / IBGE*. Coordenação de Geografia. Coordenação de Geografia. Brasil; Desenvolvimento econômico; Geografia urbana; Lugares centrais (Cidades e vilas); Planejamento urbano. Rio de Janeiro, 2008.
- **IMPrensa LOCAL**. Jornal Todo Dia. *Morungaba estuda implantar uma Guarda Civil Municipal*. Matéria de 16 de julho de 2014. Disponível em: http://portal.tododia.uol.com.br/_conteudo/2014/07/cidades/33404-morungaba-estuda-implantar-gcm.php. Acesso em: 20 de outubro de 2018.
- **IMPrensa OFICIAL**, Nova Odessa – SP. *Guardas de Nova Odessa e Americana assinam termo de cooperação*. Disponível em: <http://www.novaodessa.sp.gov.br/NoticiasConteudo.aspx?IDNoticia=17575>. Acesso em: 21 de outubro de 2018.
- **MEIRELLES**, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004.
- **PAULÍNIA**, SÃO PAULO. Decreto Municipal 6.859, de 31 de julho de 2015. *Dispõe sobre a criação da Academia da Guarda Municipal, nos termos da Lei*

Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/p/paulinia/decreto/2015/686/6859/decreto-n-6859-2015-dispoe-sobre-a-criacao-da-academia-da-guarda-municipal-nos-termos-da-lei-federal-n-13022-de-08-de-agosto-de-2014-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

- **ROUANET**, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: ENAP, 2005.
- **STF**. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5538*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5538&processo=5538>. Acesso em: 25 de outubro de 2018.
- _____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5948*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5948&processo=5948>. Acesso em: 25 de outubro de 2018.
- _____. *Acórdão sobre o Recurso Extraordinário nº 846.854*, de 07 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313634101&ext=.pdf>. Acesso em: 25 de outubro de 2018.

ANEXO I

MINUTA DO PROTOCOLO DE INTENÇÕES DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA DA RMC.

I - Da Denominação e Natureza Jurídica

CLÁUSULA PRIMEIRA – O CONSÓRCIO PÚBLICO DE DIREITO PÚBLICO INTERFEDERATIVO, denominado de ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA, é associação pública com personalidade jurídica de Direito Público interno e natureza autárquica interfederativa, integrando a Administração Pública indireta de todos os CONSORCIADOS.

Parágrafo único. A ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA adquire a personalidade jurídica de Direito Público mediante a vigência das leis de ratificação pelos CONSORCIADOS.

II - Da Finalidade

CLÁUSULA SEGUNDA – A ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA terá por finalidade exercer as funções da instância executiva da Região Metropolitana de Campinas, disciplinada na Lei Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000, com vistas a implantar a ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA para a capacitação dos agentes de segurança pública dos municípios que a integram e o estabelecimento de relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum.

III - Do Prazo de Duração

CLÁUSULA TERCEIRA – A ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA terá prazo de duração indeterminado.

IV - Da Sede

CLÁUSULA QUARTA – A sede da ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA, com sede na xxxx.

V - Dos Membros Consorciados

CLÁUSULA QUINTA – Os municípios da Região Metropolitana de Campinas: Americana, Arthur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

VI – Da Área de Atuação do Consórcio Público

CLÁUSULA SEXTA – A área de atuação da ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA abrangerá os territórios dos municípios membros da Região Metropolitana de Campinas, constituindo uma unidade territorial.

VII - Da Representatividade do Consórcio

CLÁUSULA SÉTIMA – DA REPRESENTAÇÃO DO CONSORCIADO – A ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA, em prol do atendimento de assunto de interesse comum, poderá representar os CONSORCIADOS perante órgãos e entidades de pessoas jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras.

Parágrafo único. A representação a que se refere esta cláusula deverá ser precedida de autorização dada pela maioria absoluta da Assembleia Geral e consentimento expresso dos CONSORCIADOS.

VIII – Assembleia Geral

CLÁUSULA OITAVA - A Assembleia Geral, instância máxima do CONSÓRCIO, é órgão colegiado composto pelos Chefes dos Executivos dos CONSORCIADOS.

§1º. No caso de ausência do Chefe do Executivo, o seu Vice-Prefeito, assumirá a representação do CONSORCIADO na Assembleia Geral, inclusive com direito a voto.

§2º. Sem prejuízo do disposto no §1º, desta CLÁUSULA, o Chefe do Executivo do MUNICÍPIO CONSORCIADO poderá fazer-se representar na reunião

da Assembleia Geral pelo Secretário, Diretor ou Chefe de Departamento Municipal de Segurança Pública com poderes específicos para tanto, com direito a voz, apenas.

IX - Do Funcionamento

CLÁUSULA NONA – A Assembleia Geral irá se reunir, ordinariamente, 4 (quatro) vezes por ano, em datas a serem definidas no estatuto social, e, extraordinariamente, sempre que convocada.

Parágrafo único. O aspecto de convocação e de funcionamento da Assembleia Geral ordinária e extraordinária será determinado no ESTATUTO SOCIAL.

CLÁUSULA DÉCIMA – Cada CONSORCIADO terá direito a 1(um) voto na reunião da Assembleia Geral, independentemente do valor a ser transferido ao ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA por meio do CONTRATO DE RATEIO.

Abaixo todos os municípios partícipes:

Município de xxxx

Prefeito xxxx

ANEXO II

MINUTA DE LEI PARA ADEÇÃO DE CADA MUNICÍPIO PARA RATIFICAR O CONSÓRCIO PÚBLICO DA ESCOLA DE GOVERNO METROPOLITANA DA RMC.

LEI Nº XXXX, DE XX DE XXXX DE 2018

Poder Executivo

"Autoriza o Poder Executivo a se consorciar com municípios da Região Metropolitana visando a implantar soluções para os interesses em comum especificados nesta Lei"

XXXX, Prefeito Municipal de XXXX, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a implantar soluções consorciadas ou compartilhadas com municípios vizinhos ou integrantes da Região Metropolitana, visando a coordenação, a organização, o planejamento, a execução das funções públicas de interesse comum.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução da presente lei, correrão por conta de dotações orçamentárias específicas, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de XXXXX, aos XX de XXXX de 2018.

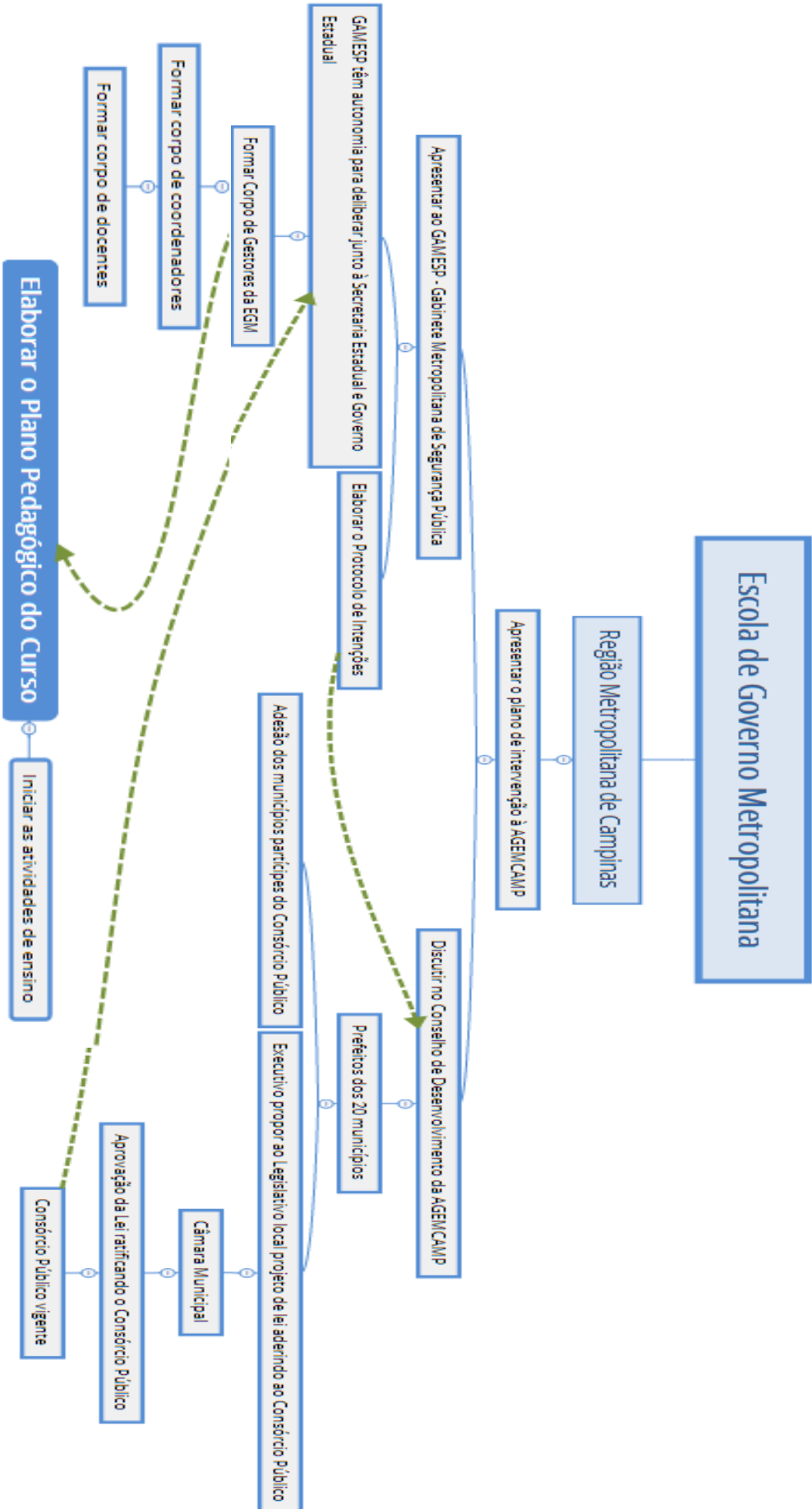
Publicado na mesma data na Secretaria de Administração.

XXXX

Prefeito Municipal

ANEXO III

Estrutura Analítica do Projeto - EAP



ANEXO IV

CRONOGRAMA – Gráfico de Gantt

	Nome	Duração	Início	Fim	Trimestres											
					dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov
1	Escola de Governo Metropolitana da RMC	262 dias	01/01/18 08:00	01/01/19 17:00	[Barra vermelha contínua cobrindo todos os meses de 01/01/18 a 01/01/19]											
2	Apresentar à AGENCAMP	23,25 dias	01/01/18 08:00	01/02/18 10:00	[Barra vermelha cobrindo jan e fev 2018]											
3	Apresentar ao GAMESP	42 dias	01/02/18 08:00	30/03/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo fev, mar e abr 2018]											
4	Apresentar ao Conselho de Desenvolviem	45 dias	01/04/18 08:00	01/06/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo abr, mai e jun 2018]											
5	Elaborar Projeto de Lei	44 dias	01/05/18 08:00	29/06/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo mai e jun 2018]											
6	Aprovar o Projeto de Lei na Câmara Local	66 dias	01/07/18 08:00	01/10/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo jul, ago, set e out 2018]											
7	GAMESP formar Corpo de Gestores	22 dias	01/09/18 08:00	02/10/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo set e out 2018]											
8	GAMESP formar Corpo de Docentes	22 dias	01/09/18 08:00	02/10/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo set e out 2018]											
9	Elaborar Plano Pedagógico de Curso	64 dias	01/10/18 08:00	27/12/18 17:00	[Barra vermelha cobrindo out, nov e dez 2018]											