



COMPETÊNCIA MUNICIPAL CONCERNENTE A SEGURANÇA PÚBLICA COM ADVENTO DA LEI FEDERAL Nº 13.022/2014

Thaís Maia Carvalho Bezerra¹

RESUMO: Objetiva-se compreender a competência das Guardas Municipais em relação à segurança pública no Brasil para a garantia da ordem pública. Utilizou-se o método dedutivo e pesquisa bibliográfica em livros, artigos de internet e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.156/2014. O estudo indica que mesmo com a edição da Lei Federal nº 13.022/2014, o tema ainda é controverso, suscitando ajuizamento da referida ADI. Os governos municipais além da competência preventiva, possuem faculdade para atuação direta por meio das suas Guardas Civis, operando com os demais entes federativos no cumprimento do direito à segurança.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança; Pública; Municípios; Competência; Guarda Municipal; Proteção.

MUNICIPAL COMPETENCE CONCERNING PUBLIC SECURITY UNDER FEDERAL LAW Nº 13.022 / 2014

ABSTRACT: The object is to understand the competence of the Municipal Guards in relation to public security in Brazil for the guarantee of public order. The deductive method and bibliographic research in books, internet articles and the Direct Action of Unconstitutionality (ADI) 5.156 / 2014. The study indicates that even with the edition of Federal Law 13.022 / 2014, the issue is still controversial, provoking the filing of said ADI. The municipal governments, besides the preventive jurisdiction, have the power to act directly through their Civil Guards, operating with the other federative entities in the fulfillment of the right to security.

KEYWORDS: Security; Public; Counties; Competence; Municipal Guards; Protection.

¹ Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Professora do Curso de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Faculdade Integrada Brasil Amazônia e da Faculdade de Belém. Servidora Pública da Polícia Civil do Estado do Pará. E-mail: thaismaiaadv@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO

A segurança se apresenta como direito fundamental individual e também como um direito social, ambos previstos, respectivamente, no caput do artigo 5º e no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). A Carta Magna também prevê em seu artigo 144 o dever do Estado em garantir a segurança pública através das polícias: federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civil, militar e corpo de bombeiros militar, e faculta aos Municípios a criação de guardas municipais para a proteção dos seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

O texto constitucional estabelece que o dever de garantir a segurança pública é competência da União e, principalmente, dos Estados-membros, através da polícia civil e militar, sendo a competência municipal limitada à proteção patrimonial por meio da criação facultativa de guardas municipais. Esse foi o entendimento que perdurou após a promulgação da Magna Carta de 1988.

Diante do aumento indiscriminado da violência nas cidades brasileiras, como mostra pesquisa divulgada no Atlas da Violência realizada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), apontando um aumento de 22,7% no número de homicídios no Brasil, entre os anos de 2005 e 2015 (LEMOS, 2017), e a dificuldade do Estado em controlar bem como diminuir os índices da violência nas cidades brasileiras, alguns Municípios passaram a criar e empregar guardas municipais com a mesma finalidade dos demais entes federativos, a proteção da população, amparados no artigo 30, inciso I, da CRFB/88, o qual trata da competência municipal em legislar sobre questões de interesse local, nesse caso, a segurança pública municipal.

Inicia-se então uma discussão jurídico-doutrinária sobre a legitimidade e o limite da atuação dos Municípios, mais especificamente das guardas municipais, na promoção da segurança pública.

Nesse contexto, é aprovada a Emenda Constitucional 82 em 2014, que atribui competência também aos Municípios para a atuação na segurança viária, e a Lei Federal nº 13.022, também de 2014, que disciplina as atividades das guardas municipais no Brasil, atribuindo a essas instituições a competência para a proteção sistêmica da população e o patrulhamento preventivo, entre outras, sendo ajuizada também em 2014, a ADI nº 5156, alegando a inconstitucionalidade da referida lei federal.



Mediante as situações elucidadas, surgiu a inquietação em verificar qual a competência, atribuída pela Constituição Federal de 1988, aos Municípios no que concerne à segurança pública, mais especificamente sobre a competência das guardas municipais, assim como, as inovações introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Federal nº 13.022/14, bem como o fundamento utilizado para o ajuizamento da ADI 5156/14, se, em tese, a colaboração dos Municípios na segurança pública, seria um avanço legislativo que favorece a sociedade, haja vista que possibilita que mais um ente federativo, sendo ele o mais próximo da sociedade, atue na prevenção e controle da violência.

Objetiva-se compreender a competência dos Municípios no campo da segurança pública, no que tange a atuação das guardas municipais na garantia da ordem pública e da incolumidade das pessoas, considerando o texto constitucional e a legislação infraconstitucional concernentes ao tema, bem como, realizar uma análise da discussão jurídico-doutrinária sobre o assunto, identificar alguns aspectos pertinentes que apontam para mudanças hermenêuticas sobre a questão.

O estudo desenvolveu-se por meio de uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se do método dedutivo em uma abordagem qualitativa (CARVALHO, 1988). Procurou-se evidenciar a distribuição de competência na área da segurança pública, realizada pela CRFB/88 aos entes federados, em especial, aos Municípios, e o alargamento da competência municipal por meio de legislação infraconstitucional, além da discussão que se desenvolveu sobre a temática e o fundamento utilizado pela ADI 5156/14, para alegar a inconstitucionalidade do Estatuto das Guardas.

2. SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

2.1. Concepção de Segurança Pública e ordem pública

Segurança é um direito fundamental expresso como direito individual e coletivo no *caput* do artigo 5º e como direito social no artigo 6º, ambos da CRFB/88, sendo dever do Estado garantir essa segurança, por meio dos seus órgãos e agentes, o que não exclui a responsabilidade de toda sociedade em colaborar com a sua efetivação, conforme preceitua o art. 144 do mesmo diploma constitucional.

Segundo Filho (2003, apud GERÔNIMO, 2011), não há como dissociar os conceitos de segurança e segurança pública, haja vista não ter como existir segurança da comunidade sem



que haja segurança individual, assim como, não há como considerar segurança individual, sem que haja segurança da comunidade.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) conceitua segurança pública como uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei (BRASIL, 2017).

Preleciona o professor Silva (2009), que segurança pública é a manutenção da ordem pública interna, sendo a ordem pública uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, em curto prazo, a prática de crimes.

Cabe salientar que a expressão “ordem pública” é de difícil conceituação, há incerteza no direito quanto à noção de ordem pública, e que tentar definir o termo “ordem pública” seria como aventurar-se a pisar em areias movediças. Como consequência, não há um conceito preciso na doutrina (GERÔNIMO, 2011). Para essa pesquisa o importante é entender ordem pública como a tranquilidade social, a convivência pacífica entre as pessoas, e o seu restabelecimento, caso essa tranquilidade seja modificada por alguma ação humana, como por exemplo, um crime.

Compreende-se segurança pública como a preservação da tranquilidade, da paz social e/ou seu restabelecimento, caso surja alguma perturbação capaz de interferir na pacífica convivência social, sendo dever do Estado garanti-la.

2.2 Modelo constitucional de Segurança Pública no Brasil

Entende-se como modelo constitucional de segurança pública, o disposto no art. 144, do Capítulo III, Título V, da Constituição Cidadã de 1988, que elenca os órgãos responsáveis pela manutenção da ordem pública e dispõe sobre suas respectivas competências.

O *caput* do supracitado artigo estabelece que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, e elenca nos incisos I, II, III, IV e V, os órgãos responsáveis pelo seu exercício, sendo eles, respectivamente: polícias federal, rodoviária



federal e ferroviária federal, no âmbito da União, e as polícias civil, militar e corpo de bombeiros militar, no âmbito dos Estados.

Em 2010, ao julgar a ADI 2.827, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu ser taxativo o rol do art. 144 da Magna Carta, sendo os órgãos citados nesse dispositivo os únicos responsáveis pela segurança pública no Brasil. Contudo, o mesmo art. 144, da Constituição Federal de 1988, o qual trata especificamente da segurança pública, traz em seu § 8º, a possibilidade dos Municípios constituírem Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Percebe-se que o § 8º exige regulamentação, no entanto, não especifica qual ente federativo deverá fazê-lo, a União ou o próprio Município, havendo quem defenda ser o Município, alegando tratar-se de interesse local, e aqueles que defendem ser competência da União dispor sobre normas gerais acerca de tal atividade. Na ausência de regulamentação federal muitos Municípios criaram suas guardas municipais, entretanto, a falta de padronização no território nacional que garantisse uma uniformidade de procedimentos e recursos a serem adotados pelos profissionais dessas corporações, seria causa de dificuldades enfrentadas por essas instituições (IORIO, 2017).

2.2.1 Breve histórico sobre o surgimento das guardas municipais no Brasil

O Decreto², datado de 13 de maio de 1809, homologou a existência das guardas municipais permanentes no Brasil com a criação da Divisão Militar da Guarda Real no Rio de Janeiro, sendo extinta em julho de 1831, ao se insurgir contra a Regência que assumiu o governo com a abdicação de D. Pedro I. Criou-se então, em junho de 1831, o corpo de guardas municipais (CARVALHO, 2011).

A Nova Cartilha da Guarda Municipal, revisada e publicada em 22 de fevereiro de 2017, no site do Ministério da Justiça, diz que o surgimento dessa Guarda se confunde com o surgimento das demais forças policiais brasileiras. Consta na história do nosso país que a primeira força policial surgida foi o então denominado Corpo de Guardas Municipais Permanentes, ocorrido no ano de 1842, no antigo Município neutro da Corte, que hoje é a cidade do Rio de Janeiro (MJ-SENASP, 2017).

² Apesar de citado e vários trabalhos, não se encontrou registro que citasse o número do referido decreto, nem tampouco se é um decreto federal, estadual ou municipal.



Nota-se que não é suficientemente claro o exato momento do surgimento das Guardas Municipais no Brasil. O certo é que as forças municipais foram perdendo suas atribuições com a concentração do poder nos Estados e isto foi consolidado após o Estado Novo e a criação das polícias militares estaduais. Com o Golpe Militar de 1964, por meio dos Decretos–Lei Federais 667, de 02 de julho de 1969 e 1070, de 30 de dezembro de 1969, os Municípios se tornaram impossibilitados de exercer a segurança pública. As guardas municipais voltaram ao cenário institucional com a Constituição Cidadã de 1988 (CARVALHO, 2011).

2.2.2. As guardas municipais na Constituição Federal de 1988

O entendimento tradicional é o de que as Guardas Municipais possuem apenas a função de guarda patrimonial, ou seja, podem ser criadas unicamente para proteger os bens públicos municipais, assim como seus serviços e suas instalações, não tendo atribuições de órgão policial, responsável pela preservação da ordem e incolumidade das pessoas (GERÔNIMO, 2011).

Segundo Lazzarini (2010, apud GERÔNIMO, 2011), não se poderia nem conceber que todos os bens públicos municipais estejam sujeitos à proteção das guardas municipais sob pena de extrapolação de sua competência constitucional, como por exemplo, a proteção de estradas, ruas e praças municipais, pois a competência seria da segurança pública, portanto da polícia militar.

Zago e Carvalho (2015), por sua vez, entendem que o fato da guarda municipal não ter sido arrolada como órgão de segurança pública, não significa que o Município não exerça função nessa área. Primeiramente porque a segurança pública é dever do Estado, devendo-se entender a expressão Estado como os entes em todas as esferas - União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pois não faz sentido entender o dispositivo de outra forma, haja vista a estruturação do Brasil como uma Federação pela CRFB/88. Em segundo lugar, se a segurança pública tem por objeto a incolumidade das pessoas e do patrimônio, é inegável que compete as Guardas Municipais uma função de segurança pública, mais precisamente, a preservação da incolumidade do patrimônio do Município.

Como visto, defendendo uma interpretação restritiva do texto constitucional, parte da doutrina prega que o Município não pode, a pretexto da invocação da sua autonomia legislativa, criar e regulamentar a guarda municipal, ampliando as suas competências, pois, trata-se de matéria cuja competência está rigidamente fixada na Magna Carta de 1988, sendo necessário



regulamentar por lei federal a atuação das guardas em todos os Municípios brasileiros (GERONIMO, 2011).

No que tange a relação entre a autonomia legislativa municipal e a regulamentação das guardas municipais trata-se da autonomia política municipal, expressa no artigo 29, da CRFB/88, a qual importa no poder de auto-organização municipal, que confere ao Município a competência para elaborar sua própria lei orgânica, lei esta que equivale a Constituição Municipal (MEIRELLES, 2014). A ideia de autonomia política, tal como colocada, traz em si os pressupostos de autogoverno, autoadministração e auto-organização (TEMER, 2007).

Os Municípios contam também com autonomia normativa que é a capacidade de criar leis na área de sua competência, poder normativo próprio ou de autolegislação, mediante elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar (MEIRELLES, 2014).

2.2.3. Outras interpretações do texto constitucional e a possibilidade de atuação do Município na Segurança Pública.

Buscando outras leituras acerca dos preceitos constitucionais vislumbrou-se que, na visão do professor Souza (2015), a Magna Carta de 1988, ao facultar aos Municípios a possibilidade de instituírem um braço armado para o exercício do poder de polícia municipal, abre-se um espaço protecional e de segurança jurídica, surgindo assim, a possibilidade de criação de um órgão necessário para fiscalização e controle das ações humanas e a proteção do patrimônio de tal ente.

A senadora Gleisi Hoffmann, relatora do projeto de nº 39, de 2014, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, que dispunha sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal, em parecer favorável pela aprovação do projeto, deixa claro a nova interpretação do dispositivo constitucional quando comenta que os institutos de pesquisa mais renomados tem demonstrado que a segurança pública está entre as primeiras preocupações da população brasileira e por essa razão o legislador constituinte admitiu uma atividade de polícia a partir das guardas municipais, resumindo, nesse modelo, uma atividade de segurança comunitária - inclusive para apoio aos órgãos policiais estaduais e federais, quando for o caso.



Ressalta-se que o Executivo Federal, por meio da SENASP, está dando maior importância às ações voltadas ao desenvolvimento e fortalecimento das guardas municipais, ficando evidente que, em breve, essas instituições estarão atuando como instituições policiais locais. Essa atuação de fato das guardas municipais na segurança pública urbana trata-se, pois, de uma estratégia de fixação da ideia de instituições policiais municipais, ficando mais fácil a adaptação das leis, após essa espécie de institucionalização das guardas municipais como polícias locais (CERQUEIRA, 2014).

Como exemplo de ações da SENASP, voltadas ao fortalecimento das guardas municipais, tem-se a publicação, em julho de 2004, de uma Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais, elaborada com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD/Brasil (MJ, SENASP, 2004). Trata-se de matriz curricular específica para a formação de agentes de segurança pública, sendo que, atualmente, essa matriz curricular é indicada como base norteadora na capacitação dos guardas municipais de todo país, de acordo com o parágrafo único, do art. 11, do Estatuto Geral das Guardas Municipais.

2.3. A inserção dos Municípios na Segurança Pública

Conforme citado anteriormente, os Municípios, de acordo com a atual Constituição Federal, possuem competência facultativa para a criação de guardas municipais para a proteção de bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Verifica-se, portanto que o dispositivo constitucional exige regulamentação para conceituar, definir regras e delimitar a esfera de atuação das instituições municipais, caso estas sejam criadas por lei municipal. Essa regulamentação somente surgiu 26 anos após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, com a entrada em vigor da lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014, denominada como Estatuto Geral das Guardas Municipais.

2.3.1 A lei nº 13.022/2014 e o novo papel dos Municípios na Segurança Pública

O entendimento inicial do texto constitucional era o de que a segurança pública é apenas dever dos Estados-membros. Todavia, 20 anos após a promulgação da CRFB/88, já se chamava a atenção para a mudança da realidade brasileira e a necessidade de se discutir sobre uma revisão constitucional, no tocante a segurança pública como um todo, em especial ao papel dos



Municípios e de suas guardas municipais, para que a lei deixe de ser um entrave à formulação de novas políticas e se torne uma aliada na definição de novos rumos (RICARDO; CARUSO, 2007).

Essa preocupação se cristalizou em várias propostas de emendas constitucionais que visam mudanças na estrutura da segurança pública brasileira, sendo que no ano de 2000, já existiam 13 (treze) Propostas de Emendas à Constituição (PEC) sobre a matéria, como por exemplo, a PEC nº 95/1995 que propõe a criação da polícia municipal, as quais teriam competência para realizar ações de segurança pública; ou a PEC nº 514/1997 que, entre outras alterações, propõe atribuir às guardas municipais competências para realizarem ações de segurança pública (apensada à PEC nº151/1995); ou ainda, a PEC nº 240/2000, que visa possibilitar a criação de guardas municipais em municípios com qualquer número de habitantes e estabelece que, em municípios com mais de duzentos mil habitantes, os entes assumiriam as competências de manutenção, organização e controle das polícias civil e militar, com atuação na área do município (apensada à PEC nº 218/1995), sem contar outras propostas que envolvem a reformulação total do sistema de segurança pública (SOUZA, 2013, apud CERQUEIRA, 2014).

Diante do aumento da violência urbana e a inércia legislativa em decidir as questões sobre possíveis mudanças na estrutura do sistema de segurança pública, muitos Municípios, buscando amparo legal na autonomia legislativa municipal com fundamento no interesse local, previsto no artigo 30, inciso I, da CRFB/88, passaram a adotar uma postura mais ativa na prevenção e enfrentamento da violência, empregando suas guardas municipais no combate a crimes, criando centrais de monitoramento, secretarias municipais de segurança pública, entre outras medidas.

A preocupação dos municípios com a questão da segurança fica evidente ao constatar-se que ainda em 2002, 982 municípios já contavam com Guardas Municipais, sendo que a maior parte delas (75,8%) está nos grandes centros urbanos, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, conforme o estudo Perfil dos Municípios Brasil, realizado pelo IBGE (RICARDO; CARUSO, 2007).

Salienta-se que o interesse local não é exclusivo nem privativo do Município. Caso fosse exigida essa unicidade ficaria reduzida no âmbito da administração local a possibilidade de intervenção no problema, aniquilando-se assim, a autonomia que faz praça a Constituição.



Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado, como, também, não há interesse regional ou nacional que não reflita nos Municípios.

Nesse contexto é aprovada a Lei Federal nº 13.022 em 08 de agosto de 2014, oriunda do Projeto de Lei 39, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, denominada como Estatuto Geral das Guardas Municipais, a qual regulamentou o § 8º da CRFB/88, disciplinando a atuação das guardas municipais em todo território nacional, extinguindo com o vazio legislativo que perdurava desde 1988.

A Lei nº 13.022/14 conta com 23 artigos que instituem normas gerais para as guardas municipais, estabelecendo princípios mínimos de atuação, competências gerais e específicas, regras para criação, limites de efetivo, investidura no cargo, capacitação profissional, previsão de representatividade das guardas municipais no conselho nacional de segurança pública, entre outros. A presente pesquisa se limita a expor pontos da lei que ampliaram as competências das guardas municipais e que, em tese, extrapolariam os limites constitucionais.

A referida lei estabelece entre outros princípios mínimos de atuação das guardas municipais: a preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas (art. 3º, II), o patrulhamento preventivo (art. 3º, III) e o uso progressivo da força (art. 3º, V); e como competências específicas: a atuação preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os serviços e instalações municipais (art. 5º, III), a colaboração com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem (art. 5º, V), assim como exercer as competências de trânsito, nas vias e logradouros municipais, nos termos da lei nº 9.503/97, (art. 5º, VI). Estabelece também que a guarda municipal deve garantir o atendimento de ocorrências emergenciais ou prestá-lo, direta e imediatamente, quando deparar-se com elas (5º, XIII), encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário (5º, XIV), entre outros.

Nos dispositivos mencionados, nota-se que o legislador enfatiza o caráter preventivo das guardas municipais, atribuindo-lhes, expressamente, a competência de proteção da população, impondo-lhes inclusive, o dever de conduzir, a autoridade policial, aquele que se encontre em flagrante delito, podendo fazer o uso progressivo da força para tanto. Assim sendo, o Estatuto das Guardas Municipais acaba atendendo aos anseios de alguns gestores municipais e de parte da doutrina que defendia que a função constitucional dos Municípios não se restringiria a mera proteção patrimonial.



Para o professor universitário e coronel da reserva da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, Júlio Cezar Costa, renomado estudioso da segurança pública, a nova lei trouxe novidades, sendo que a principal delas foi à quebra do monopólio das Polícias Militares, que, por sinal, mesmo com os sucessivos aumentos de efetivos e melhorias na equipagem para a prestação de serviços ostensivos, não têm conseguido, motivado pela grande demanda, suprir a carência de proteção e segurança dentro dos anseios e expectativas da sociedade (COSTA, 2017).

Como um fator positivo do poder público municipal poder intervir na segurança pública, está na proximidade entre o poder público e a realidade local, essa proximidade e conhecimento dos problemas locais, possibilita a realização de um trabalho mais efetivo e personalizado em relação às necessidades locais, permitindo assim, maior capacidade de prevenção da criminalidade local (BUGALHO, 2014).

Outra questão relevante tratada pela lei diz respeito à qualificação dos profissionais, pois exige capacitação específica para o exercício da função de guarda municipal, com matriz curricular compatível com as suas atividades, podendo ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela SENASP, ou seja, os profissionais deverão ser formados em cursos específicos para agentes de segurança pública, evitando que agentes públicos sem a qualificação necessária atuem na prestação de um serviço essencial.

Com relação ao uso de armas de fogo, a lei não trouxe mudanças significativas, haja vista o fato já ser regulado pela Lei nº 10.826/2003, o Estatuto do Desarmamento, e pelo Decreto Federal nº 5.123/2004, onde consta que os cursos de formação de guardas devem conter técnicas de tiro, com o porte de arma condicionado a comprovação de realização de treinamento técnico, com carga horária mínima prevista em lei, após aprovação em teste psicológico, além da exigência de, nos termos do art. 43, serem submetidos, a cada dois anos, a novos exames de capacidade técnica e psicológica. O porte poderá ser suspenso em razão de restrição médica, decisão judicial ou justificativa da adoção da medida pelo respectivo dirigente conforme o parágrafo único do artigo 16 do Estatuto Geral das Guardas.

A existência de uma lei que impõe regras gerais, uniformizando minimamente o desempenho das atividades das guardas municipais em todo o território nacional, além de trazer garantias mínimas aos profissionais para o exercício de suas atividades, traz também importantes garantias para a sociedade, como por exemplo, poder contar com agentes públicos qualificados especificamente para exercer as suas atividades, contando também com



mecanismos de controle, como as Corregedorias e Ouvidorias, caso ocorra desvio de finalidade ou abuso de poder por parte de alguns desses profissionais.

Quanto ao tema se as guardas municipais estariam ou não inseridas no contexto da segurança pública, recente decisão do STF no dia 25 de maio de 2017 parece ter elucidado a questão ao reconhecer que as guardas municipais desempenham serviço essencial de segurança pública, negando provimento ao Recurso Extraordinário (RE) 846854, com repercussão geral, que defendia a competência da justiça do trabalho para julgar a abusividade da greve de guardas municipais que trabalham em regime celetista. Em seu voto, o ministro Alexandre de Moraes, acompanhado por maioria, sustentou não haver competência da Justiça trabalhista neste caso, por tratar-se de área na qual o próprio STF reconheceu que não há direito à paralisação dos serviços, por ser essencial à segurança pública. Logo, se as guardas municipais exercem serviços essenciais a segurança pública e seus agentes estão proibidos de exercerem o direito de greve, segundo o próprio STF, cabe então deduzir que a questão resta pacificada daqui em diante.

Retomando a questão do Estatuto Geral das Guardas Municipais, apesar dos pontos favoráveis introduzidos pela nova legislação, como a possibilidade de o Município auxiliar os demais entes federados no combate a violência urbana, ainda no mês de agosto, foi ajuizada a ADI 5156/14 no STF, alegando a inconstitucionalidade formal e material da lei 13.022/2014.

2.3.2 Ação direta de inconstitucionalidade 5.156/2014

A entrada em vigor da nova legislação, apesar de parecer um avanço legislativo na busca de melhor efetivação da segurança pública no país, em 20 de agosto de 2014 foi ajuizada no STF a ADI 5.156/2014, de autoria da Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (FENEME), sustentando que a lei sofreria de vício formal, sob a alegação de incompetência da União para legislar sobre guardas municipais, pois, segundo a entidade, a competência de legislar sobre a matéria seria exclusiva dos Municípios por se tratar de interesse local.

Argumenta-se ainda que a lei padeça de inconstitucionalidade material dos artigos 2º; art. 3º, I a III; art. 4º, caput; art. 5º, II, III, V a VII, IX a XI, XIII a XVIII; e art. 12, caput e § 3º, pois, segundo a FENEME, tais dispositivos estariam ampliando as atribuições das guardas municipais além dos limites constitucionais quando atribui às instituições municipais, por exemplo, a competência de atuação, preventiva e permanentemente, no território do Município,



para a proteção sistêmica da população, que veio expressamente prevista no inciso III, do art. 5º, ou ainda, quando prevê, no inciso XVIII, do art. 5º, atuação na segurança escolar.

Em linhas gerais, os dispositivos contestados, de alguma forma, autorizam que as guardas municipais realizem atividades de segurança pública, como o patrulhamento preventivo de áreas públicas e a proteção da população, pois seriam atribuições privativas dos órgãos de segurança, principalmente, da polícia militar, por ser o órgão responsável pelo patrulhamento ostensivo e preventivo.

Cabe ressaltar que a Procuradoria-Geral da República (PGR), em seu parecer sobre a ação, opinou pela procedência do pedido quanto à inconstitucionalidade formal da lei, por entender que o art. 144, § 8.º dirige-se ao legislador municipal, não possuindo a União competência para legislar sobre o assunto. Já quanto ao aspecto material, manifestou-se no sentido de que a lei não conferiu, em regra, às Guardas Municipais feições de autoridade policial, tão somente detalhando a atribuição que lhe foi constitucionalmente conferida. Porém a PGR aponta como exceções os incisos VI, XIII e XVII do art. 5º, razão pela qual o parecer é no sentido da procedência parcial do pedido quanto à inconstitucionalidade material (ZAGO; CARVALHO, 2015).

A entidade sustenta que a segurança pública é obrigação do Estado, devendo ser exercida pelos cinco órgãos policiais listados pela CRFB/88, as Polícias: Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Civil e Militar, e que a atuação das guardas municipais como polícia, sem fundamento constitucional, geraria um risco jurídico no campo penal.

Percebe-se que a preocupação da FENEME com a possibilidade de atuação das guardas municipais na proteção preventiva municipal, se fundamenta na possibilidade de atuação desses órgãos na segurança pública concorrentemente com a polícia militar, o que, segundo a entidade, poderia gerar conflito de competência entre as instituições estaduais e municipais.

O professor e especialista em segurança pública Júlio Cezar Costa, ao analisar o artigo 2º da Lei nº 13.022/14, cujo texto direciona para o Município a função de proteção municipal preventiva, o que seria até então uma atribuição da atividade de prevenção secundária afeta à polícia militar (Decreto Lei 667/69), explica que, ao ressaltar as competências da União e dos Estados, a lei institui uma, ainda não bem definida, natureza híbrida nas atividades ostensivas de segurança, convivendo assim as instituições municipais com a Força Nacional, no âmbito da União e, as Polícias Militares, nos Estados (COSTA, 2017).



Cabe ponderar que o argumento de conflito de competência não deve servir de barreira para obstaculizar que os municípios atuem na segurança pública, haja vista que podem ser criados mecanismos para se evitar que conflitos ocorram, como por exemplo, dependendo do nível de complexidade do delito, aquela instituição que primeiro chegasse no local assumiria a ocorrência, com o apoio das demais, caso houvesse necessidade.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A Magna Carta de 1988 trouxe no artigo que trata especificamente da segurança pública a possibilidade dos Municípios criarem instituições de segurança no âmbito municipal e, desde então, iniciou-se uma discussão sobre quais seriam essas competências e seus limites. Ocorre que, recentemente, a União disciplinou a questão por meio de lei infraconstitucional e, através de uma interpretação mais abrangente do texto constitucional, ampliou as competências municipais na esfera da segurança pública, fazendo surgir à discussão sobre a legitimidade das novas atribuições conferidas aos Municípios e também sobre a própria competência da União em legislar sobre guardas municipais.

Assim, perante as discussões, em termos legais, faz-se necessário uma análise sobre a questão, visto que existe considerável decurso de tempo entre a promulgação da CRFB/88 e o surgimento da lei nº 13.022/14, a qual atualmente ampara o trabalho da guarda municipal na segurança pública.

O entendimento preliminar seria que o constituinte distribuiu a competência na segurança pública entre a União e os Estados-membros, incluindo o DF, através de seus respectivos órgãos policiais, restando aos Municípios apenas competência de proteção patrimonial, discutindo-se inclusive, se seria esta atividade de segurança pública ou não.

Em meio ao debate doutrinário e o aumento da violência urbana, vários Municípios, fazendo uso da sua autonomia legislativa, com fundamento no interesse local, passaram a constituir guardas municipais para a proteção de seus patrimônios. Entretanto muitos não se limitaram apenas a proteção patrimonial, passando a atuar diretamente no combate à criminalidade. A atuação dos Municípios na seara da segurança pública inflamou os debates sobre o assunto, assim como também fez surgir várias demandas judiciais, onde geralmente questionam a competência municipal no desempenho dessas atividades.



Mesmo com o apoio do governo federal, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que passou a admitir as guardas como instituições de segurança pública no âmbito municipal, passando a incentivar e desenvolver ações voltadas ao fortalecimento dessas instituições, ainda havia resistência por parte de alguns seguimentos, principalmente institucionais, em admitir as instituições municipais como órgãos voltados também à proteção de pessoas.

Nesse ínterim o Legislativo Federal aprovou a Lei nº 13.022/14, disciplinando o § 8º do art. 144 da CRFB/88, que, apesar de não prever expressamente as guardas municipais como órgão de segurança pública, expressamente atribuiu competências como o patrulhamento preventivo, a proteção sistêmica da população, a preservação da vida, entre outras competências que seriam típicas de órgãos de segurança pública, as quais permitem deduzir que houve permissão para que os Municípios atuem diretamente na segurança pública por meio de suas guardas civis municipais.

Contudo, no mesmo ano da promulgação da citada lei, foi ajuizada no STF, a ADI 5156/14, de autoria da FENEME, argumentando a inconstitucionalidade formal e material da lei federal. Tal discussão encontra-se aguardando julgamento do pleno no STF, não sendo decidida até o término desse artigo.

No decorrer da pesquisa foi detectado que os pontos da Lei 13.022/14 elencados e questionados como inconstitucionais pela FENEME, encontram-se sustentados em dois argumentos principais: o primeiro trata-se da alegação de incompetência da União para legislar sobre guardas municipais, e o segundo contesta todos os dispositivos que, de alguma forma, atribuem competência para o Município desenvolver atividades de patrulhamento preventivo e de proteção da população.

Data venha o argumento trazido na ADI para alegar à incompetência da União em legislar sobre a questão, a expressão, “conforme dispuser a lei”, trazida pelo texto constitucional, parece fazer referência a lei federal, haja vista a relevância da matéria e a necessidade de se instituir padrões mínimos para atuação dos serviços municipais.

Corroborando com esse entendimento Zago e Carvalho (2015), sustentam que a expressão, “conforme dispuser a lei”, refere-se à lei federal, pois apesar de não fazer referência expressa a tal, o § 8º deve ser conjugado com o §7º do mesmo artigo, haja vista que, as guardas desempenham funções de segurança pública e, por isso, devem agir minimamente de forma



coordenada com a União e Estados-membros e somente lei federal é capaz de integrar as guardas municipais em um contexto maior de segurança pública.

Nessa mesma linha de raciocínio segue o entendimento do Congresso Nacional ao refutar as alegações de inconstitucionalidade formal sustentada pela ADI, apontando que a locução, “conforme dispuser a lei”, refere-se obviamente a lei federal, afastando a inconstitucional formal alegada. Com relação à inconstitucionalidade material, afirma a Casa Legislativa que, a atribuição patrimonial conferida às guardas municipais, não afasta a competência legal para atuação na proteção de bens imateriais, como a preservação da ordem pública, através de uma interpretação mais ampla do dispositivo constitucional (ZAGO; CARVALHO, 2015).

Diante do arcabouço normativo em vigor é possível deduzir que atualmente os Municípios possuem competência legal para atuar, através das Guardas Municipais, na prevenção e controle da violência, por meio do patrulhamento preventivo, com o dever de deter e encaminhar quem estiver em flagrante delito à autoridade policial, além da proteção do patrimônio público municipal.

Constatou-se também que, mesmo sendo o tema ainda bastante controvertido na doutrina e da existência de uma ADI pendente de apreciação no STF, que pode derrubar a lei que hoje sustenta essa competência municipal, existe uma forte e crescente corrente favorável a maior participação/colaboração dos municípios na segurança pública, auxiliando os demais entes federativos.

Enquanto pendente de apreciação a ADI 5156/14, no STF, considerando a Magna Carta de 1988, a Lei Federal nº 13.022/14 e demais dispositivos legais, é imperativo inferir que atualmente os Municípios possuem competência legal de atuação preventiva e permanente na proteção da população e no controle da violência urbana, e conseqüentemente, na manutenção da ordem pública, através das guardas municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o propósito em verificar a competência atribuída pela CRFB/88 aos Municípios no que concerne sua guarda municipal, observou-se que num primeiro momento, mesmo já havendo posicionamentos contrários, entendia-se que o Município possuía tão somente competência de proteção patrimonial de seus bens, o que não impediu que alguns



Municípios utilizassem as suas guardas como instrumentos de combate à violência e proteção da população, amparados no interesse local.

No que tange as inovações introduzidas pela lei nº 13.022/14, constatou-se que a questão ainda é bastante debatida na doutrina, com posicionamentos favoráveis e contrários à Lei Federal, e também que ainda há resistência por parte de alguns seguimentos em aceitar a possibilidade em atribuir competência na segurança pública aos Municípios, através de suas guardas, sem ferir a CRFB/1988.

Contudo, verifica-se que a legislação em vigor autoriza a atuação da municipalidade na prevenção e enfrentamento da violência urbana, por meio de instituições próprias, ainda que facultativamente, podendo assim o Município contribuir com os demais entes federativos na garantia da ordem pública e na proteção das pessoas, bastando para isso o interesse e vontade política do gestor municipal.

Incompreensível se fosse diferente, pois, diante do aumento indiscriminado da violência que vem ocorrendo no Brasil nos últimos anos e a dificuldade operacional e logística dos Estados em conter e fazer diminuir essa violência, seria incoerente proibir que o Município, como ente público federado, pudesse também se responsabilizar e contribuir preventivamente ou diretamente sem prejuízo da execução de outras políticas públicas sociais, em diversas frentes, voltadas à prevenção da violência urbana.

Com relação ao fundamento utilizado pela FENEME alegando a inconstitucionalidade da lei 13.022/14 por meio da ADI 5156/14, observou-se que a Ação traz argumentos de inconstitucionalidade formal da lei de modo prematuro, pois, como demonstrado, a União possui competência para legislar sobre a matéria; já a alegação de inconstitucionalidade material que se fundamenta na leitura restritiva do texto constitucional, restringindo assim a atuação dos Municípios unicamente a proteção de bens patrimoniais, estaria, apta a derrubar alguns pontos da lei, bastando para isso que o STF interprete o texto constitucional de forma restritiva e apartada da realidade atual das cidades brasileiras, no que tange a violência urbana.

O certo é que a ADI 5156/14, pendente de apreciação no STF, com repercussão geral, dependendo do resultado, poderá conter a pretensão dos Municípios em aumentar sua competência na esfera da segurança pública, ou consolidá-la, trazendo maior segurança jurídica para atuação das instituições municipais. Concretizando a consolidação, a sociedade será beneficiada, contando com mais um braço na segurança pública local, podendo exigir dos gestores municipais políticas públicas sociais voltadas a prevenção e controle da criminalidade.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUGALHO, Gustavo Russignoli. **Municipalização da segurança pública uma questão delicada**. Revista Jurídica Consulex, Brasília, DF, v.17, n. 411, p. 32-33, mar. 2014.

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 abr. 2017.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Decreto n. 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/_ato20042006/2004/decreto/d5123.htm>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Conceitos básicos**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-deseguranca-1/conceitos-basicos>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Marco Regulatório das guardas municipais**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-epesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/21nova-cartilha-gm-revisaotalles.pdf> Acesso em: 18 jun. 2017.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais**. Disponível em: <http://googleweblight.com/?lite_url=http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/matriz-curricular-nacional-para-a-formacaodas-guardas-municipais&ei=X0ygZvF9&lc=ptBR&s=1&m=81&host=www.google.com.br&ts=1510591616&sig=ANTY_L0JAvUQ8KAjMJqF4ZfJdvF2zStB4A>. Acesso em: 13 nov. 2017.

_____. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Do parecer sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 39, de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Parecer, sem número, de 2014. Relatora: Senadora Gleisi Hoffmann. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=3546133>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade ataca emenda constitucional nº 19, de 16 de julho de 1997, a Constituição do Rio Grande do Sul, alegando a impossibilidade de criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previsto no art. 144 da Constituição, tendo em vista a taxatividade do rol**



do artigo 144 da Constituição. A ação direta de inconstitucionalidade foi julgada **parcialmente procedente**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201359>>. Acesso em: 17 jun. 2017

CARVALHO, Claudio Frederico de. **O que você precisa saber sobre guarda municipal e nunca teve a quem perguntar**. 3. ed. Curitiba: Clube de Autores, 2011.

CARVALHO, Maria. **A construção do objeto de pesquisa**. In: _____. Metodologias qualitativas e quantitativas. Campinas: Papirus, 1988.

COSTA, Julio Cezar. **Especialista analisa a nova lei das guardas municipais e seus impactos na Segurança Pública Brasileira**. DF. Disponível em: <<http://www.elimarcortes.com.br/2015/02/especialista-analisa-nova-lei-das.html>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

CERQUEIRA, Josemar Dias. **O Município na Segurança Pública**. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública Justiça e Cidadania) - Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2014.

GERONIMO, Gislene Donizette. **Segurança Pública: dever do Estado. Garantia do exercício da cidadania**. Dissertação (Pós-graduação em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.

IORIO, Luiz Carlos da Cruz. **A guarda municipal no contexto da segurança pública**. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9551/A-guardamunicipal-no-contexto-da-seguranca-publica>>. Acesso em: 5 mai. 2018.

LEMOS, Marcela. **Homicídios cresceram 22,7% em dez anos no país, aponta Atlas da Violência**. Uol notícias cotidiano. Rio de Janeiro, 5 jun. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/06/05/homicidioscresceram-227-em-dez-anos-no-pais-aponta-atlas-da-violencia.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. **Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, 2007.

SANTOS, M. A. B. **Guardas Municipais e o Poder de Polícia**. Revista Direito & Dialogicidade - Crato, CE, vol. 4, n. 2, jul. /dez. 2013.

SANTOS, Marcelo Alves Batista dos. **Guarda municipal e o poder de polícia**. Revista Jurídica Consulex, Brasília, DF, v.17, n. 411, p. 40-41, mar. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.



SOUZA, Aulus Eduardo Teixeira de. **Segurança pública pode melhorar se for administrada pelo poder municipal**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jul-20/aulus-souza-municipalizacao-melhorarseguranca-publica>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos; CARVALHO, Guilherme Siqueira. **O estatuto geral das guardas municipais (lei 13.022/2014): considerações sobre sua constitucionalidade à luz da repartição federativa de competências**. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.21.09.PDF>. Acesso em: 3 abr. 2018.