

Direito Municipal e Urbanístico

1. O ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS (LEI 13.022/2014): CONSIDERAÇÕES SOBRE SUA CONSTITUCIONALIDADE À LUZ DA REPARTIÇÃO FEDERATIVA DE COMPETÊNCIAS

The General Statute of Municipal Guards: some remarks on its constitutionality in light of the federal distribution of powers

(Autores)

MARIANA AUGUSTA DOS SANTOS ZAGO

*Doutoranda em Direito do Estado junto à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
mariana.zago@gmail.com*

GUILHERME SIQUEIRA DE CARVALHO

Mestrando em Direito do Estado junto à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Assessor da Ouvidoria Geral do Estado, vinculada à Secretaria de Governo do Estado de São Paulo. g.siqueira.carvalho@gmail.com

Sumário:

1 Introdução

2 A segurança pública e a Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988: entendimento tradicional

2.1 Caracterização doutrinária das Guardas Municipais

2.2 A segurança pública na Constituição Federal de 1988

3 A disciplina das Guardas Municipais pela Lei 13.022/2014 e a ADIn 5.156

3.1 O Estatuto das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014)

3.2 A ADIn 5.156

4 Breves apontamentos sobre a constitucionalidade da Lei 13.022/2014 sob a perspectiva da repartição de competências em um Estado Federal

4.1 A competência da União para legislar sobre Guardas Municipais

4.2 A competência do Município para disciplinar as suas Guardas Municipais

4.3 Atribuições e poderes das Guardas Municipais: invasão de competência?

5 Considerações finais

6 Referências Bibliográficas

Área do Direito: Constitucional

Resumo:

A Lei 13.022/2014 - Estatuto Geral das Guardas Municipais - tem enfrentado fortes objeções, levadas ao STF por meio da ADIn 5.156. Questiona-se, em síntese, a constitucionalidade da União para legislar sobre a matéria, bem como a constitucionalidade das atribuições conferidas às Guardas Municipais pelo texto normativo aprovado. O presente trabalho debruça-se sobre essas questões. Quanto à primeira alegação, conclui-se que a atuação normativa da União encontra amparo na Constituição Federal, especificamente no art. 144, §§ 7.º e 8.º. Em relação à inconstitucionalidade material, sustenta-se que o texto aprovado reproduz as ambiguidades da redação constitucional, dando margem a uma atuação "paralegal" das Guardas Municipais.

Abstract:

The Act 13.022/2014 - General Statute of Municipal Guards - has faced strong objections since its approval by the Parliament. Its opponents dispute the Federal Government's jurisdiction to legislate in this area, as well as the attributions and powers conferred on municipal guards. This study focuses on these questions. As to the first claim, it is argued that Federal legislation on this matter is consistent with constitutional prescriptions, namely with article 144, §§ 7.º and 8.º. In regard to the constitutionality of the Municipal Guards' attributions, the Statute replicates the Constitution's ambiguity, which allows these institutions to act on the very edge of legality.

Palavra Chave: Estatuto Geral das Guardas Municipais - Guarda Municipal - Polícia - Segurança pública - Repartição de competências - Federalismo.

Keywords: General Statute of Municipal Guards - Municipal Guard - Police - Law Enforcement - Jurisdiction - Federalism.

1. Introdução

Guardas submetidas ao controle dos Municípios possuem um longo histórico no Brasil. Durante o Império, como ressaltava Victor Nunes LEAL, a instituição e a organização da Guarda Nacional pela Lei de 18 de agosto de 1831 foram precedidas pela criação de milícias municipais, "com o objetivo - diz o visconde de Uruguai - de manter a segurança pública e castigar os culpados em crimes de polícia, pois 'acabava de ter lugar a revolução de 7 de Abril e a anarquia começava a levantar o colo.'"¹ Mesmo a Guarda Nacional possuía feições mais descentralizadas, em conformidade com o Código de Processo Penal de 1831 e o Ato Adicional, o que acentuava a influência do Município. Posteriormente, contudo, ela foi submetida a uma sensível centralização, passando a se submeter ao governo central de forma que "não tardaria a tornar-se predominantemente e, depois, meramente honorífica e decorativa: com as suas patentes, distribuídas somente a correligionários, preveniam-se rebeldias ou premiavam-se devoções. O prestígio do título passou a constituir sedução muitas vezes infalível na técnica de captação dos chefes locais."²

Sob a égide da Constituição Federal de 1891, a polícia passou a ser uma matéria afeta aos Estados-membros de um ponto de vista formal. Porém, um aspecto importante do coronelismo, tão bem descrito por Victor Nunes Leal, consistia justamente na nomeação do delegado e do subdelegado pelo coronel, o que acabava por colocar "a polícia do Estado sob as ordens do chefe situacionista local"³ no plano fático. Neste contexto, a polícia atuava com finalidades eminentemente partidárias - no caso, a serviço do partido da situação - sob as ordens do coronel e em detrimento da autonomia municipal invariavelmente.

Com o passar dos anos, a atividade policial acabou se estruturando de fato e não apenas formalmente como um assunto dos governos federal e estaduais. Contudo, as sucessivas constituições brasileiras persistiam em uma redação um tanto lacônica acerca das atribuições e da organização das polícias. Não havia a menção a uma política pública de segurança pública que as integrasse. Ressalta que Diogo de Figueiredo moreira neto

que, até a Constituição Federal de 1967, com as alterações promovidas pela EC 1/1969, o próprio conceito de segurança pública era algo exclusivamente doutrinário, diante da ausência de previsões legais a respeito.⁴

A partir da Constituição Federal de 1988, a segurança pública recebe um tratamento constitucional pioneiro. O *caput* do art. 144 incorpora o que antes eram simples proposições doutrinárias ao definir segurança pública "como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos" e que é "exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio." A Guarda Municipal,⁵ por sua vez, aparece disciplinada no § 8.º do art. 144, como uma faculdade a ser exercida pelos Municípios e direcionada à proteção dos seus bens, serviços e instalações.

O fato de a Guarda Municipal não ter sido arrolada como um órgão da segurança pública pelo *caput* do art. 144 favoreceu uma interpretação bem restritiva acerca do seu escopo de atuação, negando-lhe qualquer papel no combate à criminalidade. Essa leitura do texto constitucional, contudo, não impediu que as Guardas Municipais adquirissem na prática, diante de novas realidades e demandas, um papel cada vez mais relevante nas políticas de segurança pública, contando hoje com um efetivo de aproximadamente 100.000 membros.⁶

A Lei 13.022, de 08.08.2014 (Estatuto das Guardas Municipais) surge nesse contexto e propõe uma uniformização das Guardas Municipais em alguns aspectos importantes, impondo princípios mínimos, disciplinando competências e formas de investidura, entre outras disposições. Se do ponto de vista político é compreensível tal esforço de padronização, restam ainda questionamentos a respeito da constitucionalidade do modelo escolhido. Conforme alguns críticos, o referido Estatuto veio só a corroborar uma prática de abusos perpetrados por uma instituição que pretende ser polícia, mas que não é legitimada nem treinada suficientemente para tal mister. A objeção ao texto legal já foi levada ao STF, por meio da ADIn 5156, pendente de julgamento.

O presente artigo não pretende estudar a conveniência de eventual municipalização da segurança pública, tampouco investigar a pertinência da padronização das Guardas Municipais. Opta-se por centrar a análise na questão da constitucionalidade do referido Estatuto, tomando por base especialmente os argumentos ventilados na ADIn 5156 e enfocando na repartição de competências em um Estado Federal, de um ponto de vista mais geral, e na política de segurança pública, de um ponto de vista mais específico.⁷

Para tanto, propõe-se exposição dividida em três partes. Na primeira delas, apresenta-se em linhas gerais o entendimento da doutrina mais tradicional acerca das Guardas Municipais e da segurança pública como um todo. A seguir, serão expostas as principais inovações trazidas pelo Estatuto das Guardas Municipais, apontando-se na sequência as controvérsias suscitadas pela ADIn 5156. Tendo em vista destas polêmicas, a terceira parte debruça-se sobre a constitucionalidade do Estatuto, à luz da repartição constitucional de competências legislativas e materiais em matéria de segurança pública.

2. A segurança pública e a Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988: entendimento tradicional

2.1. Caracterização doutrinária das Guardas Municipais

O fato de as Guardas Municipais terem sido mencionadas apenas § 8.º do art. 144 CF/1988, de forma deslocada e de certo modo dissociada da política de segurança pública prevista no *caput* do referido dispositivo, determinou uma peculiar interpretação acerca da sua natureza jurídica e do seu escopo de atuação por parte da doutrina que se debruçou sobre o tema logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em primeiro lugar, entendia-se que as Guardas Municipais, ainda que mencionadas no capítulo da Constituição que trata da segurança pública, não teriam sido incluídas no rol de órgãos legitimados a exercer essa função. D. Gasparini, por exemplo, afirmava:

"As guardas municipais não foram arroladas entre os órgãos responsáveis pela segurança pública, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Para esse mister a Constituição Federal, no art. 144, elencou, taxativamente, a polícia federal (I), a polícia rodoviária federal (II), a polícia ferroviária federal (III), as polícias civis (IV) e as polícias militares e corpos de bombeiros militares (V).

As guardas municipais ficaram fora desse rol e, indubitavelmente, sem qualquer atribuição de segurança." (grifo nosso).⁸

Segundo esta interpretação, portanto, o rol introduzido pelo *caput* do art. 144 seria exaustivo, de modo que as Guardas Municipais não exerceriam qualquer função de segurança pública.⁹ Como fundamento dessa interpretação mais restritiva, invocava-se o fato de o legislador constituinte brasileiro, de forma consciente, ter excluído a menção à Guardas Municipais do que viria a se tornar o *caput* do art. 144. Com efeito, ao se analisar os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 percebe-se que a Guardas Municipais figurava como um dos órgãos responsáveis pela segurança pública até pelo menos o término dos trabalhos da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Foi apenas durante os trabalhos da Comissão de Sistematização que se demonstrou a preocupação de restringir o escopo desta entidade municipal, retirando-a do rol de legitimados para atuar na segurança pública.¹⁰ Esta posição, contudo, não era unânime, havendo autores que não hesitavam em incluir as Guardas Municipais entre os órgãos voltados à promoção da segurança pública.¹¹

Ambas as posições, contudo, convergiam ao afirmar que as Guardas Municipais detêm uma atribuição constitucional específica: a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, sendo-lhes vedado o exercício de funções de polícia ostensiva e repressiva.¹² De acordo com a interpretação predominante, a competência positiva conferida explicitamente às guardas pelo art. 144, § 8.º, trazia consigo uma vedação implícita a qualquer ampliação do escopo de suas atividades:

"Sob a perspectiva das competências, a Constituição restringe a função das guardas, nos termos da lei editada, à 'proteção de bens, serviços e instalações municipais'. Destarte, exclui-se claramente a aplicabilidade, às entidades policiais locais, de uma 'cláusula geral' de proteção da segurança pública, apesar de, na prática, tal limitação ser costumeiramente ignorada."¹³

Embora se concorde com o argumento de que as Guardas Municipais têm atribuições restritas e delimitadas com exclusividade pelo § 8.º do art. 144 CF/1988, o argumento pelo qual elas não exerceriam uma função típica de segurança pública parece contrastar com o modo como a Constituição Federal de 1988 tratou da segurança pública, e que é detalhado a seguir.

2.2. A segurança pública na Constituição Federal de 1988

Como já se teve a oportunidade de ressaltar, a Constituição Federal de 1988, ao contrário das constituições anteriores, tratou da segurança pública de forma expressa e relativamente detalhada no seu art. 144. O seu *caput* informa o que a Constituição Federal entende por segurança pública: trata-se, em primeiro lugar, de um "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos"; em segundo lugar, consiste em atividade que é "exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio". Começamos pela segunda parte deste conceito constitucional, para depois complementá-la com considerações a respeito da sua primeira parte.

Ao enunciar a segurança pública como uma atividade que é "exercida para a preservação da ordem pública", o legislador constituinte acolheu uma posição doutrinária defendida por alguns administrativistas já sob a égide da Constituição Federal de 1967/1969, entre eles Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO. Segundo este autor, a segurança pública funciona como uma garantia da ordem pública, esta última entendida como "a situação de convivência pacífica e harmônica da população, fundada dos princípios éticos vigentes na sociedade".¹⁴ Convivência pacífica, neste contexto, remete ao livre exercício de direitos e ao gozo de liberdades, ou como bem define o autor em comentário, "o agir sem ser perturbado, participar de quaisquer sistemas sociais que deseje (econômico, familiar, lúdico, acadêmico etc.), sem outros impedimentos e restrições que não os necessários para que a convivência se mantenha sempre possível."¹⁵

Ao desdobrar o conceito de ordem pública, a Constituição Federal reporta-se à "preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio", como dois de seus corolários.¹⁶ Percebe-se, neste ponto, uma inclinação do legislador constituinte brasileiro em considerar a segurança pública sob a perspectiva do combate, para falar com Cláudio Pereira de SOUZA NETO.¹⁷ Contudo, esta é uma impressão que se desfaz parcialmente quando se

atenta para o fato de que o mesmo *caput* do art. 144 CF/1988 coloca a segurança pública também como "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos".

Há três informações importantes a serem extraídas dessa previsão. Em primeiro lugar, a segurança pública é um dever do Estado, um dos mais basilares deveres do Estado, diga-se de passagem: com efeito, o que está em jogo é a convivência pacífica dos indivíduos, e a própria ideia de Estado não seria lá muito útil caso não figurasse dentre suas finalidades a preservação de uma situação que viabilize uma coexistência sem perturbações, assecuratória do exercício de direitos fundamentais. Além do mais e como consequência desta primeira ideia, a segurança pública se coloca como um direito de todos. Nesse ponto, é de se admitir, com Thiago Marrara, que o direito que se consagra no *caput* do art. 144 CF/1988 apresenta uma vertente coletiva e difusa, além daquela individual e mais conhecida, ligada à proteção da incolumidade da pessoa e de seu patrimônio.¹⁸ Finalmente, o dispositivo em comento coloca a segurança pública como uma responsabilidade de todos. Ou seja, tanto o Estado brasileiro quanto a sua população devem atuar no sentido de preservar e manter a ordem pública: o Estado, por meio de ações integradas em uma política pública; a população, por meio da participação na formulação e no controle da atuação estatal e por meio de outras ações que busquem a preservação a ordem pública.¹⁹

Em outras palavras, segundo a Constituição Federal segurança pública não se resume a uma questão de polícia. Contudo, o legislador constituinte brasileiro parece ter se olvidado desse fato ao enumerar, nos incisos do art. 144 CF/1988, os seguintes órgãos de segurança pública: (i) polícia federal, instituída e mantida pela União para desempenhar as atribuições definidas nos incisos do § 1.º do referido dispositivo constitucional; (ii) polícia rodoviária federal, responsável pelo patrulhamento ostensivo das rodovias federais; (iii) polícia ferroviária federal, a quem compete o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais; (iv) polícias civis, com funções de polícia judiciária; (v) polícias militares, que desempenham as funções de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e; (vi) os corpos de bombeiros militares, responsáveis pela execução de atividades de defesa civil.

Melhor seria se o texto constitucional se referisse a "órgãos policiais de segurança pública", pois são estes que precisam ser expressa e taxativamente previstos. Afinal, a política de segurança pública, na forma como esta foi delineada pelo legislador de 1988, pressupõe a participação popular, e esta, por sua complexidade e diversidade, dificilmente pode ser prevista em termos taxativos por um texto constitucional. A atividade policial - por atuar no caso concreto mediante o emprego da força física, caso necessário - é que convém ser delimitada em termos taxativos.²⁰

É questionável se esta delimitação deveria ser feita exclusivamente pela Constituição, ou se, ao contrário, deveria ser facultado aos Estados-membros instituir e organizar os órgãos policiais de segurança pública que atuarão nos seus respectivos territórios, diante do cenário de desigualdades sociais e regionais tão características do federalismo brasileiro. Entretanto, também em matéria de segurança pública, o legislador constituinte brasileiro optou por enrijecer soluções, prevendo um arranjo competencial específico, que só pode ser modificado substancialmente por meio de emenda constitucional.²¹

Nesse contexto se coloca a importante questão de saber se o Município exerce algum papel na política pública em comento e, em caso afirmativo, qual papel seria este. Diante de tudo o que foi exposto até o presente momento, é forçoso admitir que, a despeito de a Guarda Municipal não ter sido arrolada como um órgão de segurança pública, isso não significa que o Município não exerça função alguma nesta política pública. Mas ainda há mais argumentos que corroboram esta conclusão.

Em primeiro lugar, a segurança pública é um dever do Estado, e aqui deve se entender do Estado brasileiro como um todo, englobando União, Estados-membros, Distrito Federal e também os Municípios. Não faz sentido interpretar o dispositivo de outro modo, tendo em vista que o Brasil foi estruturado como uma federação pela Constituição Federal de 1988 e quando este diploma deseja atribuir uma função estatal a uma ou mais esferas federativas em detrimento de outras, ela o faz de forma expressa.

Em segundo lugar, se a segurança pública tem por objeto a incolumidade das pessoas e do patrimônio, é inegável que às Guardas Municipais, ainda que reguladas de forma deslocada no § 8.º do art. 144 CF/1988,

compete uma função de segurança pública, mais precisamente, a preservação da incolumidade do patrimônio do Município.²²

Outra questão, um pouco mais tormentosa, diz respeito à atribuição às Guardas Municipais de funções de polícia repressiva. Contudo, esta é uma análise que se posterga para o item 4.3. desta exposição. Parte-se, a partir de agora, para algumas considerações acerca do Estatuto das Guardas Municipais e da ADIn 5156.

3. A disciplina das Guardas Municipais pela Lei 13.022/2014 e a ADIn 5.156

A despeito de ser indubitável que a esfera municipal possa desempenhar - e em certos casos, desempenha - funções de segurança pública, ainda que restritas à proteção de seus bens e serviços, saber exatamente quais atividades podem ser reconduzidas a essas funções têm se mostrado questão igualmente espinhosa. Na ausência de previsões legais e de qualquer outra diretiva, muitos Municípios têm instituído as suas Guardas Municipais. Contudo, como bem observa Thiago MARRARA, "o que inicialmente despontava como uma estratégia do discurso pró-segurança, logo se desvirtuou. Notícias diversas revelaram que certas guardas locais foram mobilizadas pela Administração Pública local para executar políticas questionáveis, abarcando desde combate à pirataria até o controle geral de atividades comerciais, inclusive em áreas privadas de utilidade coletiva, como *shopping centers*."²³ A complementar esse cenário, é de se ressaltar que algumas Guardas municipais operam ativamente na repressão de ilícitos penais tais como o tráfico de drogas e furto, o que está longe de se adequar aos exatos termos do § 8.º do art. 144 CF/1988.²⁴

O Estatuto das Guardas Municipais, de certo modo, surge para mitigar as contradições e inconsistências que cercam este fenômeno de proliferação destes órgãos municipais. A seguir, serão expostas as principais inovações trazidas por esse diploma e, após, os principais argumentos que foram levantados para sustentar a sua inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Deixa-se de lado, por ora, eventuais juízos de valor sobre os acertos e desventuras desta legislação, tanto do ponto de vista político quanto da sua constitucionalidade. Promover-se-á, portanto, uma análise eminentemente descritiva neste item, relegando-se uma visão mais crítica para o item 4. deste artigo.

3.1. O Estatuto das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014)

A Lei 13.022, de 08.08.2014, é fruto do PL 1332/2003, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá. A redação final, contudo, guarda pouquíssima semelhança com o texto original, em virtude do apensamento de numerosos projetos de lei correlatos ao longo de sua tramitação e da apresentação de diversos substitutivos. A análise das discussões em torno do projeto deixa claro duas preocupações centrais do legislador: (i) a necessidade de padronização da atuação das Guardas Municipais em âmbito nacional e (ii) a importância de se dar maior segurança jurídica à atuação desses órgãos. O advento do Estatuto, nesse sentido, representa um importante passo na consolidação da figura das Guardas Municipais, havendo diversos aspectos merecedores de atenção.

Em primeiro lugar, o Estatuto dá contornos mais precisos à identidade desses órgãos, definindo as Guardas Municipais como "instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas" (art. 2.º). O aspecto civil reflete-se, entre outras coisas, na vedação ao uso de denominações militares quanto à estrutura hierárquica (art. 19) e na proibição da sujeição a regulamentos disciplinares de natureza militar (art. 14, parágrafo único). Os uniformes e equipamentos devem ser padronizados, preferencialmente na cor azul marinho (art. 21). Ademais, o porte de arma de fogo passa a ser expressamente autorizado (art. 16), observadas as limitações impostas pelo art. 6.º, IV e V, da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento). Essa "padronização" da identidade das guardas, contudo, não atingiu sua denominação, uma vez que o texto normativo expressamente autoriza o uso de outras nomenclaturas consagradas, como "guarda civil" e "guarda metropolitana" (art. 22, parágrafo único).

A lei dispõe ainda sobre a criação e estrutura das Guardas Municipais. Estas devem estar sujeitas ao Poder Executivo municipal e têm seu efetivo limitado às proporções legalmente fixadas (art. 7.º), admitindo-se a possibilidade de compartilhamento dos serviços entre Municípios limítrofes por meio de consórcio público (art. 8.º). Além disso, atendeu-se a uma reivindicação tradicional do setor, obrigando as guardas a se organizar em carreira única (art. 9.º), sendo que mesmo os cargos em comissão deverão ser preenchidos por membros de

carreira (art. 15). Quanto aos membros das guardas, a lei estabelece requisitos mínimos para investidura no cargo (art. 10), bem como necessidade de capacitação específica (art. 11). No tocante ao treinamento, o texto normativo prevê a possibilidade de cooperação interfederativa, seja entre Municípios, seja entre Municípios e Estado.

Um terceiro eixo de destaque é a obrigatoriedade da instituição de órgãos de controle das Guardas Municipais, nomeadamente corregedoria (interna) e ouvidoria (externa), às quais pode somar-se ainda um órgão colegiado de controle social (art. 13). A fim de assegurar a independência dos órgãos de controle, concedem-se mandatos fixos aos corregedores e ouvidores, cuja perda depende de aprovação pela Câmara Municipal, fundada em razão "relevante e específica prevista em lei municipal" (art. 13, § 2.º).

Por fim, merece especial atenção as atribuições conferidas pelos arts. 4.º e 5.º do Estatuto às Guardas Municipais. Como será apresentado na próxima sessão, é esse o cerne das alegações de inconstitucionalidade material da lei, reunindo quase a totalidade dos dispositivos impugnados.

O art. 4.º estabelece a competência geral das Guardas Municipais, caracterizando-a como a proteção de "bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do município". Chama atenção a locução "logradouros públicos", por discrepar da redação do art. 144, § 8.º, da CF, que se refere apenas a "bens, serviços e instalações municipais". Não está claro, porém, se a inclusão do termo significa por si só uma ampliação do escopo de atuação.

O art. 5.º, por seu turno, especifica as competências das Guardas Municipais, elencadas em dezoito incisos. Algumas das atribuições são meros desdobramentos da proteção patrimonial, como é o caso dos incs. I e II. Outras, contudo, direcionam da atividade das guardas também para a segurança de pessoas: o inc. III prevê que as Guardas Municipais atuem, preventiva e permanentemente, na "*proteção sistêmica da população* que utiliza os bens, serviços e instalações municipais"; o inc. V fala na "pacificação de conflitos" que os integrantes da guarda presenciarem; o inc. XVII refere-se ao dever de "auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários"; o inc. XVIII atribui-lhes papel importante na "segurança escolar, zelando pelo entorno" das escolas.

Há ainda dispositivos que apontam para uma ação na área de segurança pública, como a possibilidade de "colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam para a paz social" (inc. IV) e o dever fixado de encaminhar ao delegado de polícia o autor de infração preso em flagrante delito (inc. XIV). Deve-se mencionar ainda a realização de discussões, junto à sociedade civil, de soluções e projetos locais "voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades".

Ademais, há a previsão de interação e atuação conjunta com órgãos de diversas áreas, como defesa civil (inc. VIII), políticas sociais (inc. XI), polícia administrativa (inc. XII) e atendimento de emergências (XIII). Especialmente inovadora é a autorização para que as Guardas Municipais exerçam competências de trânsito (VI).²⁵

Nos dispositivos mencionados, observa-se especial ênfase do legislador no caráter preventivo e integrado da atividade da Guardas Municipais. A esses traços somam-se também os princípios fixados pelo art. 3.º da lei para a atuação das Guardas Municipais, como a "proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas" e a "preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas".

3.2. A ADIn 5.156

Em 20 de agosto de 2014, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares - Feneme²⁶ propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, contra diversos dispositivos do Estatuto das Guardas Municipais. A alegada inconstitucionalidade decorreria de dois argumentos distintos.

Em primeiro lugar, a lei padeceria de um vício formal insanável, uma vez que a União não teria competência para legislar sobre a matéria. Isso porque a instituição e organização de Guardas Municipais seria assunto de interesse predominantemente local e, portanto, afeito apenas aos Municípios. Tendo isso em mente, a

expressão "conforme dispuser a lei", encontrada no final do § 8.º do art. 144 da CF, referir-se-ia à lei municipal. Tampouco se poderia fundamentar a competência federal no § 7.º do mesmo artigo, que afirma que "a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública". As Guardas Municipais, de acordo com a entidade autora, não estariam incluídas entre os órgãos de segurança pública, por não constarem entre os órgãos introduzidos pelo *caput* do art. 144. Daí a inaplicabilidade do art. 144, 7.º, quanto aos órgãos municipais.

A outra objeção suscitada pela petição inicial aponta a inconstitucionalidade material dos art. 2.º; art. 3.º, I a III; art. 4.º, *caput*; art. 5.º, II, III, V a VII, IX a XI, XIII a XVIII; e art. 12, *caput* e § 3.º. Em linhas gerais, o argumento consiste na afirmação de que o teor desses dispositivos ampliaria indevidamente o escopo constitucionalmente delimitado de atuação das Guardas Municipais. Ao permitir que elas se dediquem ao patrulhamento ostensivo de áreas públicas, buscando assegurar a segurança da população local, a lei impugnada lhes atribuiria funções privativas dos demais órgãos de segurança, em particular da polícia militar (art. 144, § 5.º, CF/1988), violando a repartição constitucional de competências.

Nas informações prestadas pela Presidência da República e elaboradas pela Advocacia-Geral da União, o Poder Executivo afirmou não vislumbrar qualquer inconstitucionalidade. Quanto ao vício formal, entendeu que "compete à lei federal instituir princípios, competências, exigências gerais para a investidura do cargo, capacitação, controle interno e externo, prerrogativas, representatividade e vedações". Nesse sentido, a Lei 13.022, de 08.08.2014, seria apenas um esforço de padronização das guardas. Em relação ao aspecto material, sustentou que, pelo diploma normativo, a atuação da guarda continua vinculada à proteção patrimonial,²⁷ o que não retiraria o poder genérico de qualquer agente público de auxiliar no combate à criminalidade nos termos do art. 301 do Código de Processo Penal. Argumentou ainda pela inclusão da Guarda Municipal entre os órgãos de segurança pública.

Também o Congresso Nacional, em sua manifestação, refutou os argumentos trazidos pela petição inicial. Rejeitou qualquer inconstitucionalidade formal, apontando que a competência legislativa da União estaria expressa no art. 144, § 8.º, da CF, cuja locução "conforme dispuser a lei" referir-se-ia "obviamente" à lei nacional.²⁸ A seguir, a manifestação aduziu a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, separando-os por blocos. Merece especial destaque a defesa das competências previstas no art. 5.º da lei. Nesse trecho, sustentou-se que a atribuição de proteção patrimonial conferida às Guardas Municipais não deve ser vista restritivamente, extraindo-se de uma interpretação sistemática também a competência legal para atuar na proteção de bens imateriais, como a preservação da ordem pública.

Bastante diferente foi a opinião expressa pela Procuradoria-Geral da República em seu parecer. Em primeiro lugar, 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. Quanto ao aspecto material, manifestou-se a Procuradoria-Geral da República no sentido de que a lei não conferiu, em regra, às Guardas Municipais feições de autoridade policial, tão somente detalhando, ou destrinchando, a atribuição que lhe foi constitucionalmente conferida. Apontou como exceções, porém, os incs. VI, XIII e XVII do art. 5.º, referentes respectivamente ao exercício de competências de trânsito, ao atendimento de ocorrências emergenciais, e ao auxílio na segurança de grandes eventos e proteção de autoridades e dignatários. Tais atribuições excederiam o escopo constitucionalmente previsto de atuação das Guardas Municipais, razão pela qual o parecer é no sentido da procedência parcial do pedido quanto à inconstitucionalidade material.

A ADIn 5156 permanece em trâmite junto ao Supremo Tribunal Federal. Até o momento, mais de uma dezena de entidades já se manifestaram nos autos na qualidade de *amici curiae*.

4. Breves apontamentos sobre a constitucionalidade da Lei 13.022/2014 sob a perspectiva da repartição de competências em um Estado Federal

Feitas essas considerações, parte-se para uma análise crítica do Estatuto das Guardas Municipais. Por óbvio, esta é uma empreitada que pode ser desenvolvida de vários modos. Opta-se, contudo, por fazê-la a partir do prisma da repartição de competências em um Estado Federal, muito embora não se abra mão de adentrar em

outras questões que também cercam a constitucionalidade do diploma legislativo em apreço, quando oportunas ao argumento que se pretende sustentar.

No mais, as ponderações que se seguem pressupõem que o Município pode exercer funções de segurança pública, como já restou demonstrado no decorrer desta exposição, especialmente no item 2.2 dedicado à análise da segurança pública sob a égide da Constituição Federal de 1988.

4.1. A competência da União para legislar sobre Guardas Municipais

Um dos argumentos ventilados na petição inicial da ADIn 5.156 para sustentar a inconstitucionalidade formal da Lei 13.022/2014 consiste na suposta ausência de competência da União para legislar sobre Guardas Municipais. Conforme o § 8.º do art. 144 CF/1988, as Guardas Municipais poderão ser instituídas pelos Municípios consoante as finalidades ali expostas e "conforme dispuser a lei". Em um primeiro momento, poderia pensar-se que esta lei seria a lei municipal, e é este o entendimento esposado por quem defende a inconstitucionalidade do Estatuto. Porém, quando se lê o referido dispositivo em conjunto com outras normas constitucionais, chega-se à conclusão de que a lei em comento deve ser editada pelo Poder Legislativo federal.

A fim de corroborar este entendimento afigura-se especialmente importante a leitura conjunta dos §§ 7.º e 8.º do art. 144 CF/1988. Dispõe o § 7.º que "a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades". Este dispositivo também não diz exatamente a qual esfera federativa compete a edição desta lei; contudo, é de se reconhecer que, diante da especial conformação da estrutura federativa brasileira, a lei em questão só pode ser lei federal.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a federação inaugurada pela Constituição Federal de 1988 é marcada por dois grandes desafios: em primeiro lugar, um número impressionante de atores políticos, que atuam nos 26 Estados-membros, além do Distrito Federal, e nos quase 6.000 Municípios brasileiros; em segundo lugar, a necessidade de mitigar o cenário de profundas desigualdades sociais e regionais tão características ao federalismo brasileiro, o que só pode ser feito por meio de direitos sociais assegurados por programas governamentais desenvolvidos em âmbito nacional. Em um cenário como esse, a cooperação federativa surge como solução e ao mesmo tempo como problema. Com efeito, muitas das prestações estatais necessárias à concretização desses direitos, por razões que vão desde uma escassez de recursos até a falta de capacidade técnica ou administrativa, não podem ser executadas por um único nível de governo. Contudo, diante do número desproporcional de entes que compõem a federação brasileira, muitas vezes o diálogo necessário à elaboração de acordos - e, em alguns casos, de decisões conjuntas no âmbito de conselhos deliberativos - resta inviabilizado.²⁹

Talvez por isso, a Constituição Federal de 1988 tenha atribuído em diversas passagens à União o papel de grande indutor da coordenação e da cooperação federativas. Nesse sentido, o art. 21 CF/1988 atribui importantes competências de planejamento de forma privativa à União, como é o caso da competência para "instituir bases para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos".³⁰ Além do mais, políticas públicas importantes como a de saúde e educação, que também se caracterizam por serem constitucionalmente descentralizadas, são regidas por leis federais, que disciplinam não só as competências de cada esfera federativa, mas sobretudo como essas atuações deverão interseccionar-se em uma estrutura cooperativa. Nesse mesmo sentido, é de se admitir que o mesmo ocorre com a política de segurança pública: é a lei federal que será responsável por promover alguma integração entre os entes federativos, e é esta lei a que se refere o § 7.º do art. 144 CF/1988.

Novamente, é possível se questionar se esta é a opção mais interessante em termos federativos. Com efeito, tendo em vista o objetivo do legislador constituinte de 1988 no sentido de forjar uma federação na qual predominasse um maior equilíbrio entre as atribuições da União, dos Estados-membros e Municípios - em comparação com a ordem constitucional de 1967/1969, marcada pelo predomínio da União - o caminho natural seria que a estes últimos foram atribuídas mais competências legislativas. Contudo, o que se verificou após 1988 foi uma acentuada centralização legislativa por força de uma peculiar interpretação das normas gerais previstas no art. 24 CF/1988.³¹ Na seara da segurança pública não foi diferente, pois a União detém importantes competências de coordenação nesta seara, entre elas a de legislar sobre "normas gerais de

organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares" (art. 22, XXI, CF/1988). Não faria muito sentido, portanto, que a lei que se destina precipuamente à integração da atuação dos órgãos de segurança pública - empregado aqui em sentido lato, a fim de abranger todos os órgãos que desempenham função de segurança pública -, inclusive os órgãos federais, seja atribuída a ente distinto da União. Afinal, poderiam os poderes legislativos estaduais tratar de aspectos do funcionamento da polícia federal, ou então de como ela relacionará a sua atuação com as polícias estaduais? A resposta a este questionamento merece ser negativa, ainda que se admita que aos Estados-membros também é lícito, com base neste dispositivo, editar leis no sentido de coordenar a atuação das suas respectivas polícias, como defende, aliás, José Afonso da Silva.³²

Do mesmo modo, a lei a que se refere o § 8.º do art. 144 CF/1988 também só pode ser federal.³³ Em primeiro lugar, as Guardas Municipais desempenham funções de segurança pública e, por isso, também devem agir de forma minimamente coordenada com União e Estados-membros. Quando o § 8.º diz que "os Municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei", o diploma normativo em questão é obviamente a lei federal editada com base na competência do § 7.º do art. 144 CF/1988. É necessário, afinal, que estas guardas sejam integradas em um contexto maior de segurança pública, ainda que se admita que as suas funções são bem restritas em comparação com as polícias propriamente ditas, e isso - repita-se - só pode ser feito por meio de lei federal.

Além do mais, é de se concluir a interpretação de que o § 8.º do art. 144 CF/1988 faz referência a uma lei municipal não se revela adequada aos postulados básicos da hermenêutica. Como neste dispositivo a Constituição Federal faculta ao Município a criação de um órgão inserido na sua estrutura administrativa, e tendo em vista que a atuação administrativa de um modo geral é necessariamente balizada em lei em virtude do disposto no art. 37 CF/1988, a rigor não é necessário que o texto constitucional diga que esta é uma faculdade que deve ser exercida por lei municipal.

Com efeito, ao possibilitar ao Município a criação das suas respectivas guardas, consagra o § 8.º do art. 144 uma competência material ou administrativa. Esta espécie de competência, por sua vez, caracteriza-se por ser uma faculdade atribuída a uma entidade para promover a execução de uma atividade, ou nos dizeres de Anna Cândida da Cunha Ferraz, uma competência para "'fazer', 'cuidar', 'prover', 'autorizar', 'promover', administrar' etc."³⁴ Por sua vez, diante do princípio da legalidade que informa toda a atuação administrativa, conforme dispõe o *caput* do art. 37 CF/1988, essa faculdade pressupõe necessariamente uma normatização prévia por parte do Poder Legislativo. Ao aplicar estas considerações ao artigo que trata das Guardas Municipais, temos que a sua criação depende necessariamente de uma lei municipal, sem que seja necessário que a Constituição faça qualquer menção a esta competência legislativa do Município.

Em outras palavras, quando o legislador constituinte atribuiu ao Município a possibilidade de criar guardas, inseridas no âmbito de sua organização administrativa, a fim de proteger seus bens, serviços e instalações, ele automaticamente atribuiu a este ente federativo o dever de fazê-lo por meio da edição de lei de sua competência. Não é necessário, a rigor, que a Constituição Federal de 1988 faça referência a esta lei municipal, pois ela é uma decorrência da sua autonomia administrativa e também do princípio da legalidade. Por esse exato motivo, a interpretação no sentido de que a expressão "conforme dispuser a lei" do § 8.º do art. 144 refere-se a uma lei municipal admite que a Constituição cometeu uma redundância, um truísmo. E como regra básica da hermenêutica determina que a Constituição não contém disposições inúteis, esta é uma interpretação que deve ser necessariamente afastada.

4.2. A competência do Município para disciplinar as suas Guardas Municipais

A necessidade de que as Guardas Municipais sejam concebidas como organismos integrados em uma política pública maior, que transcende os limites territoriais do Município e em alguns casos até do Estado-membro, não autoriza a lei federal a disciplinar todos os seus aspectos, deixando à esfera municipal simplesmente a decisão de criar ou não essas guardas.

Nos termos dos incs. I e V do art. 30 CF/1988, o Município é competente tanto para "legislar sobre assuntos de interesse local" e para "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços

públicos de interesse local". Não é necessário recorrer a estas competências para fundamentar a faculdade do município de instituir Guardas Municipais, uma vez que esta decorre expressamente do § 8.º do art. 144 CF/1988.³⁵ Contudo, o interesse local que qualifica estas competências do art. 30 CF/1988 pode e deve ser invocados todas as vezes em que se está diante de leis e atos administrativos federais ou estaduais que possam afetar ou restringir a autonomia do Município no que tange a sua organização administrativa.

Porém, é de se admitir que se trata de um critério um tanto vago. Afinal, o que é esse interesse local que compete ao Município? A doutrina, ao se debruçar sobre o tema, admite que o interesse em questão não deve ser exclusivamente local, bastando a preponderância deste elemento para se afirmar a competência municipal.³⁶ Não há muito consenso além disso, cabendo à jurisprudência - em especial, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - definir os casos em que a atuação por parte dos Municípios encontra-se justificada, de um ponto de vista constitucional, com base no disposto no art. 30, I e V, da CF/1988.³⁷

Um ponto que recebe menos atenção da doutrina diz respeito aos legitimados para afirmar e delimitar o interesse local no caso concreto. Será que o Município deve ser o único a afirmar a sua competência em um caso concreto? Andreas J. KRELL, ao analisar a questão à luz do direito alemão, afirma que não deveria caber somente às leis orgânicas municipais delimitar estas competências; ao contrário, as constituições estaduais poderiam desempenhar esta tarefa.³⁸ Nas palavras do próprio autor, "onde a Carta estadual declara os municípios a serem competentes para determinadas tarefas, o próprio estado reconhece, de maneira indireta, que tais funções - salvo raras exceções - não são de interesse predominantemente regional (estadual) e que, portanto, estão os municípios facultados e 'exortados' a editar suas próprias legislações nessas áreas, podendo incluí-los, desde o início, nas duas Leis Orgânicas municipais."³⁹

Trata-se de proposta interessante, e que encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.⁴⁰ No caso das Guardas Municipais e a sua disciplina por uma lei federal - como ocorre na Lei 13.022/2014 - a questão se desenvolve em termos um pouco distintos. Com efeito, como os Estados restaram alijados de competências mais robustas neste tema,⁴¹ cabe precipuamente à União, além dos próprios Municípios, a tarefa de delimitar o alcance do interesse local do Município, isso somado à competência prevista no § 7.º do art. 144 da CF/1988 e já analisada *supra*.

Em outras palavras, cabe à União disciplinar a organização e o funcionamento das Guardas Municipais, como um órgão da segurança pública, nos termos do § 7.º do art. 144 da CF/1988 e ao fazê-lo, o ente federal também auxilia na definição do que é o interesse local em matéria de segurança pública. Porém, isso não pode ser feito em detrimento da autonomia municipal: como a instituição desses órgãos é assunto afeto à própria organização administrativa municipal, as disposições sobre sua criação e estrutura devem se restringir ao necessário para se atingir o mínimo de integração destes organismos à política pública em questão. Neste ponto, parece-nos que o Estatuto das Guardas Municipais deixou uma margem de liberdade razoável aos Municípios. Por exemplo, a exigência de que estas guardas sejam instituídas por lei municipal (art. 6.º da Lei 13.022/2014) e sejam compostas por servidores públicos (art. 9.º) parecem meros desdobramentos de disposições constitucionais sobre a Administração Pública em geral. Os requisitos básicos para investidura também não são descabidos (art. 10), sendo que alguns deles podem ser adaptados para melhor atender ao caso concreto, como é o caso da "aptidão física, mental e psicológica" (inc. VI). O estabelecimento de princípios mínimos de atuação (art. 3.º) e a necessidade de conferir capacitação específica aos guardas municipais (arts. 11 a 14), por sua vez, procuram sanar ou ao menos mitigar alguns problemas que têm sido apontados nas guardas municipais já existentes, ao mesmo tempo que submetem todas as guardas municipais a padrões mínimos de atuação.

4.3. Atribuições e poderes das Guardas Municipais: invasão de competência?

Apesar dos dissensos apontados acima, o ponto mais controverso em torno das Guardas Municipais não é a competência legislativa para regular o assunto, mas antes as atribuições conferidas a esse órgão. Grande parte da celeuma decorre de uma ambiguidade do próprio texto da Constituição, que apesar de delimitar as atribuições destas instituições municipais no seu art. 144, § 8.º, não fornece maiores subsídios sobre a sua natureza. Percebe-se a partir de uma leitura mencionado dispositivo que as guardas municipais encontram-se vinculadas à finalidade de proteção patrimonial. No entanto, este dispositivo constitucional não diz claramente

quais os poderes dispõem esses órgãos no desempenho de suas atividades. Possuem as guardas municipais, no âmbito de sua competência, a mesma autoridade que a polícia civil e a polícia militar? Podem os seus integrantes realizar buscas pessoais quando houver "fundada suspeita", nos termos do art. 240, § 1.º, do CPP? E as chamadas "blitz", que visam a identificar motoristas embriagados ou veículos irregulares, podem elas ser conduzidas por guardas municipais?

Como visto, o texto constitucional não é claro quanto à possibilidade de equiparação das guardas municipais aos órgãos elencados nos incs. I a V do art. 144, da CF/1988. De um lado, alguns argumentam que a não inclusão das guardas municipais nesse rol é um sinal claro da impossibilidade de se atribuir autoridade policial aos órgãos municipais. De outro lado, sustenta-se que a presença das guardas municipais no capítulo da segurança pública, e não meramente entre as competências próprias do Município, parece indicar que elas têm um papel relevante a desempenhar nesta política pública, ainda que precipuamente voltado à proteção patrimonial.

Essa ambiguidade da redação constitucional permitiu o desenvolvimento de uma situação algo esquizofrênica nas últimas décadas. No plano discursivo, os membros das guardas municipais foram reduzidos a meros "vigilantes patrimoniais", sem qualquer atribuição de segurança dos municípios e de combate à criminalidade. Na prática, contudo, as guardas municipais passaram a desempenhar papel cada vez mais relevante nas políticas de segurança pública,⁴² principalmente nos centros urbanos. Os indicativos brasileiros nesta seara são, afinal, alarmantes, e há um anseio crescente por parte da população no sentido de um policiamento mais efetivo e de penas mais severas, a fim de diminuir a "sensação de impunidade" que reina entre os criminosos.

Em resposta a esse fenômeno, muitos Municípios - a despeito do protagonismo pertencer nitidamente à União e aos Estados nesta seara - passaram a instituir Guardas Municipais, algumas com feições e atribuições de polícia. Ao todo, são aproximadamente 1000 Guardas Municipais espalhadas pelo território brasileiro, sendo que o Estado de São Paulo, onde essas instituições mais se proliferam, concentrava 208 Guardas desse tipo em 2012, segundo dados do IBGE.⁴³ Além da ambiguidade da redação constitucional, a atuação "policial" das Guardas Municipais beneficiou-se da inevitável proximidade entre a proteção de logradouros públicos - em regra bens municipais - e o policiamento ostensivo conduzido pela Polícia Militar.⁴⁴

É interessante notar que essa dissonância entre discurso e prática se reproduz, de certo modo, na jurisprudência. Quando instado a se manifestar sobre normas abstratas que atribuíam funções policiais às guardas municipais, o Poder Judiciário manifestou-se em diversas ocasiões por sua inconstitucionalidade, fazendo uma leitura restritiva do art. 144, § 8.º, da CF/1988.⁴⁵ Por outro lado, no momento de se debruçar sobre ações concretas de guardas municipais, com frequência o Superior Tribunal de Justiça tem afastado qualquer alegação de ilegalidade, especialmente quanto a prisões em flagrante, hipótese em que costuma recorrer ao art. 301 do CPP, que autoriza qualquer do povo a efetuar prisões em flagrante delito.⁴⁶ O argumento é simples: se qualquer cidadão pode efetuar uma prisão em flagrante, por que não o poderia o guarda municipal? Esse enquadramento do problema, contudo, acaba por elidir a questão prévia de como se chegou à situação de flagrante, se com ou sem uso de autoridade policial. Afinal, não é qualquer um do povo que está legitimado a realizar busca pessoal, como algumas Guardas Municipais fazem, e exatamente por isso não seria o caso de se aplicar o art. 301 CPP, e sim de discutir se estes órgãos do Município exercem ou não função de polícia.⁴⁷

Diante desse cenário, a ação das guardas municipais recobriu-se de uma espécie de "paralegalidade". Ao passo que as tentativas de expandir legislativamente seu escopo de atuação foram frustradas reiteradas vezes, as ações concretas de policiamento ostensivo continuaram a existir, sem que merecessem a censura judicial devida. Afinal, é difícil imaginar um instrumento processual para impugnar abstratamente a práxis das guardas municipais, de modo que, em regra, os seus atos só são levados a juízo em situações concretas, mormente prisões em flagrante,⁴⁸ como visto legitimadas pelos tribunais.⁴⁹

A questão não passou despercebida aos parlamentares. Desde a promulgação da Constituição Federal, foram apresentadas mais de vinte Propostas de Emenda Constitucional com o objetivo de alterar o art. 144, § 8.º, de modo a reparar a sua ambiguidade.⁵⁰ Na maioria dos casos, trata-se de incluir expressamente a função de segurança pública, bem como a possibilidade de policiamento ostensivo, em cooperação com os demais órgãos policiais. A PEC 449/2001, por outro lado, propôs a extinção das guardas municipais, com revogação do

dispositivo constitucional. Mais recentemente, a PEC 51/2013 tenta inserir na Constituição Federal disposição no sentido de conferir aos Estados-membros a possibilidade de atribuir responsabilidade ao Município em matéria de segurança pública, conferindo às guardas municipais a natureza de polícia. Nenhuma destas propostas, contudo, prosperou ainda.

Nesse contexto de indefinição, poder-se-ia esperar uma resolução da questão no plano infraconstitucional. Com efeito, diversas propostas de lei surgiram com a pretensão de resolver o dilema, sendo o melhor exemplo o próprio PL 1332/2003, que acabou por dar origem ao Estatuto Geral das Guardas Municipais. Já no art. 1.º da proposta, lia-se que os integrantes das guardas municipais seriam "servidores policiais no âmbito do território municipal onde servem e agentes da Autoridade Policial para todos os efeitos legais". Ao longo da tramitação, no entanto, as sucessivas emendas e substitutivos "amenizaram" o teor da norma, provavelmente antevendo a um só tempo potencial inconstitucionalidade e resistências políticas. Na redação final, portanto, desapareceram todas as menções à autoridade policial, à proteção comunitária ou à proteção da população, restando apenas, em relação a esta última, uma ambígua referência ao dever das guardas municipais de "atuar (...) para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais" (art. 5.º, III).

Assim, o projeto de lei que poderia afastar qualquer dúvida quanto à atuação das guardas municipais acabou, em sua versão final, por reproduzir as ambiguidades da redação constitucional. Ao mesmo tempo em que excluiu qualquer referência expressa ao policiamento ostensivo, atribuiu às guardas municipais competências genéricas que dão margem a uma atuação voltada à segurança pública e ao combate da criminalidade.⁵¹

5. Considerações finais

Segundo a interpretação predominante do art. 144 da CF/1988, a constituição de guardas municipais tem uma função secundária na política de segurança pública, restringindo-se à proteção patrimonial dos bens, serviços e instalações municipais. A prática, no entanto, tem atribuído um papel cada vez mais relevante a essas instituições, sobretudo por meio do patrulhamento ostensivo para fins de combate à criminalidade, à pirataria e ao comércio irregular. O Estatuto Geral das Guardas Municipais surge nesse contexto, com a pretensão de padronizar sua atuação, uma vez que o elevado grau de discricionariedade das autoridades municipais levou a um cenário de extrema heterogeneidade.

As objeções jurídicas ao Estatuto, levantadas no âmbito da ADIn 5156, concentram-se em dois pontos, ambos relacionados à repartição de competências: (i) a inconstitucionalidade formal decorreria da incompetência da União para legislar sobre o tema; (ii) a inconstitucionalidade material residiria especialmente nas atribuições conferidas às instituições municipais, invadindo o escopo de atuação órgãos estaduais, nomeadamente polícias civil e militar e corpo de bombeiros.

Conforme apontado no item 4.1., não parece coerente com o texto constitucional a interpretação que veda à União legislar sobre a matéria. Com efeito, o próprio § 8.º do art. 144 faz menção expressa à necessidade de uma lei conformadora, devendo essa ser entendida como lei nacional, em que pese o entendimento manifestado pela Procuradoria Geral da República. Ressalte-se, contudo, que a competência da União não é abrangente o suficiente para esgotar a margem discricionária dos entes municipais, conforme demonstrado no item 4.2.

Muito mais sólida, por outro lado, é a alegação de inconstitucionalidade material. Como visto, embora tenha havido um esforço, à época da Constituinte, por restringir a atuação das instituições municipais à proteção patrimonial, a redação ambígua do art. 144, aliada à dificuldade de impugnação jurídica e política da ação concreta dos guardas municipais, permitiu que estas instituições muito se assemelhassem a "polícias municipais", sobretudo em grandes cidades.

Ainda que conferindo uma feição mais nítida às Guardas Municipais, a Lei 13.022/2014 reproduz a ambiguidade do texto constitucional quanto à limitação de suas atividades. Se por um lado reafirma a função precípua de proteção dos bens, serviços e instalações municipais, por outro lado expressamente legitima a atuação das guardas em situações de emergência e na cooperação em ações de segurança pública e de proteção sistêmica da população.

Na ausência de uma manifestação clara da legislação brasileira quanto à amplitude de ação das guardas municipais, a ADIn 5.156 transfere agora a questão para o Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, a posição que será adotada pelo STF representa mais do que uma pacificação de uma controvérsia jurídica. Pode significar também a reconciliação da práxis com a prescrição jurídica, uma vez que (i) ou bem será declarada a inconstitucionalidade do texto normativo, hipótese em que não restará mais dúvida quanto à ilegalidade da atual configuração de diversas guardas municipais; (ii) ou o STF manterá a lei impugnada, e neste caso, ainda que persista a ambiguidade da legislação positiva, certamente as instituições municipais sentir-se-ão legitimadas a dar prosseguimento a suas políticas de policiamento e segurança pública.

6. Referências Bibliográficas

- Almeida, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- Badaró, Gustavo Henrique Righi. *Processo penal*. Rio de Janeiro: Campus, Elsevier, 2012.
- Bastos, Celso Seixas Ribeiro; Martins Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2000. vol. 5.
- Bercovici, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- Ferraz, Anna Cândida da Cunha. União, Estado e Município na nova Constituição: enfoque jurídico-formal. *A nova constituição paulista: perspectivas*. São Paulo: Cepam e FUNDAP, 1989.
- Gasparini, Diógenes. As guardas municipais na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 29, n. 113, jan.-mar. 1992.
- Krell, Andreas J. Diferenças do conceito, desenvolvimento e conteúdo da autonomia municipal na Alemanha e no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 32, n. 128, out.-dez. 1995.
- Lazzarini, Álvaro. Da segurança pública na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 26, n. 104, out.-dez. 1989.
- Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- Lima, Martonio Mont'Alverne Barreto. Artigo 30. In: J. J. Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lenio Luiz Streck (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina.
- Marrara, Thiago. Guardas Municipais: fundamentos e limites de ação no espaço urbano. In: Marques Neto, Floriano de Azevedo; Menezes de Almeida, Fernando Dias; Nohara, Irene Patrícia; Marrara, Thiago (orgs.). *Direito e Administração Pública: Estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013.
- Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Capacidade do Estado para legislar sobre Guardas Municipais e Segurança Privada. *A força policial*, São Paulo, n. 1, jan.-mar. 1994.
- _____. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- _____. Direito administrativo da segurança pública. In: Alvaro LAZZARINI et al. *Direito administrativo da ordem pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- _____. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 25, n. 97, jan.-mar. 1988.
- Rodrigues, Marco A. da Silva. *Conversão Institucional na Reforma da Segurança Pública no Brasil*. São Paulo, 2011. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humana, Universidade de São Paulo, p. 72-73. Disponível em:

[\[www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-21062013-093404/ptbr.php\]](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-21062013-093404/ptbr.php). Acesso em: 15.05.2015).

Silva, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

Silveira, Alessandra. *Cooperação e compromisso constitucional nos Estados Compostos: Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*. Coimbra: Almedina, 2007.

Souza Neto, Claudio Pereira de. Artigo 144. In: Canotilho, J. J. Gomes; Mendes, Gilmar Ferreira; Sarlet, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina.

Pesquisas do Editorial

- AS GUARDAS MUNICIPAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, de Diógenes Gasparini - RT 671/1991/46
- PODER DE POLÍCIA, PEDAGOGIA DO ERRO E GUARDA MUNICIPAL, de Bismael B. Moraes - RT 830/2004/443
- AS GUARDAS MUNICIPAIS E A SEGURANÇA PÚBLICA, de Bismael B. Moraes - RT 854/2006/411
- HÁ IMPEDIMENTO CONSTITUCIONAL DE POLÍCIA PREVENTIVA PARA AS GUARDAS MUNICIPAIS?, de Bismael B. Moraes - RT 715/1995/411