

# SEGURANÇA PÚBLICA E AS GUARDAS MUNICIPAIS: APARENTE LEGALIDADE POR MEIO DA LEI N.º 13.022/2014

## PUBLIC SAFETY AND MUNICIPAL GUARDS: APPARENT LEGALITY THROUGH THE LAW N.º 13.022/2014

Edson Rosa Gomes da Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho procura abordar uma temática que está ganhando cada vez mais espaço nos Tribunais de Justiça dos Estados. Recentemente também alcançou a Suprema Corte do País, por meio Recurso Extraordinário (RE) 658570, interposto pelo Ministério Público de Minas Gerais contra acórdão do Tribunal de Justiça estadual (TJ-MG), que reconheceu a constitucionalidade de normas do Município de Belo Horizonte, conferindo à guarda municipal competência para fiscalizar o trânsito e impor multas. De fato, seja por atuar em patrulhamento ostensivo, realizações de prisões ou até mesmo na fiscalização de trânsito, as ações das guardas municipais vem sendo gradativamente questionadas. Isto antes mesmo da publicação da Lei n.º 13.022/2014, que instituiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais. As atividades exercidas pelas Guardas Municipais nos Estados Brasileiros estavam sendo questionadas pela população, órgãos de segurança pública, Ministério Público e Tribunais, estes se manifestando por vezes contra as atribuições que foram criadas pelo vácuo legislativo. Contudo, com a aprovação do Estatuto das Guardas Municipais, Lei n.º 13.022/2014, o problema acirrou-se ainda mais, pois as ações que estavam sendo ilegalmente desenvolvidas receberam a chancela de lei infraconstitucional, que não se ateu ao que apregoeou o texto constitucional no tocante as atribuições das Guardas. Assim, observando os problemas a respeito de possível violação de direitos que por ventura venham a recair sobre os cidadãos, bem como demonstrar a premissa funcional das instituições democraticamente instituídas pelo legislador constituinte, que estão positivadas na Constituição, este trabalho visa responder: as atividades desenvolvidas pelas guardas municipais estão respeitando as atribuições constitucionalmente impostas? Para responder a pergunta de pesquisa formulada, postulou-se como objetivo geral deste artigo que visa analisar se a delimitação constitucional foi respeitada no tocante as atribuições elencadas na Lei n.º 13.022/2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais. O método de abordagem utilizado será o dedutivo, devido ao fato de se adequar melhor ao propósito da pesquisa, pois parte dos elementos gerais de premissa maior da supremacia da Constituição, passando pelos elementos estruturantes da segurança pública, e por fim visa alcançar um entendimento acerca da legalidade ou não das atribuições positivadas na Lei n.º 13.022/2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais. A técnica de pesquisa utilizada será a pesquisa bibliográfica. No decorrer do estudo verificou-se nitidamente a prevalência constitucional sobre as demais normas, abordou-se a segurança pública e seus órgãos legalmente instituídos e observou-se que o Estatuto Geral das Guardas Municipais não respeitou a Carta Magna pátria.

**Palavras-chave:** Segurança pública. Polícia. Guarda municipal. Inconstitucionalidade.

**Abstract:** *This paper seeks to address a thematic that is gaining more and more space in the Courts of Justice of the states. Recently, reached to Supreme Court of the Country, through Extraordinary Appeal (RE) 658570, interposed brought by the Public Prosecutor's Office against a ruling of the State Court of Justice (TJ-MG), which recognized the constitutionality of norm the Municipality of Belo Horizonte, conferring on the municipal guard the competence to supervise the traffic and impose fines. Indeed, acting on ostensible patrols, arrests or even*

---

<sup>1</sup> Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina e em Direito pelo Instituto de Ensino Superior da Grande Florianópolis. Especialista em Segurança Pública pela Universidade Cândido Mendes e Especialista em Direito Público pela UNIVALI. Mestre em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Formulador de Estratégias para Governo Eletrônico certificado pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Registrado como especialista no Portal Inovação do Ministério da Ciência e Tecnologia. Policial Militar com experiência profissional na Atividade de Inteligência de Segurança Pública, Tecnologias Aplicadas à Segurança Pública, Análise de dados em Segurança Pública e Analista de Projetos para Execução. Foi Chefe da Divisão de Informática e Tecnologia da Diretoria de Informação e Inteligência - Secretaria de Estado da Segurança Pública de Santa Catarina (2004 - 2009), conduzindo a gestão técnica do Sistema Integrado de Segurança Pública (SISP).

*traffic surveillance, but such actions of municipal guards are gradually questioned. The problem came discussed even before the publication of Law n.º 13.022 / 2014, which instituted the General Statute of Municipal Guards. Activities carried out by Municipal Guards in the Brazilian States were being questioned by people, public security organs, Public Prosecutors in justice Courts, sometimes manifesting against attributions that are created by the legislative vacuum. However, with the approval of the Municipal Guard Statute, Law no. 13.022 / 2014, the problem has escalated even more, because actions were being implemented in an unsuitable way, received a support inappropriate that did not stick to what proclaimed the constitutional text regarding the duties of the Guards. Thus, observing the possible problem for violation of rights regarding citizens, as well as violation a functional premises the institutions democratically instituted by the constituent legislator, which are positivadas in the Constitution, research tends answer: activities developed by municipal guards respect an constitutionally imposed obligation? To respond formulated research question, it posited itself as the general objective of the article that aims to analyze whether was respected in the constitutional delimited attributions for Law 13.022 / 2014 - General Statute of Municipal Guards. The method of approach used will be the deductive one, due to the fact that it better fits the purpose of the research, since it is part of the general elements of greater premise of the supremacy of the Constitution, passing through the structuring elements of public security, aiming at reaching an understanding about of the legality or not of the attributions positivadas in the Law nº 13.022 / 2014 - General Statute of the Municipal Guards. The research technique used will be the bibliographic research. In the course of the study, the constitutional it was verified prevalence of on the created norm other was clearly verified. Approached public security and its legally established bodies were approached and it was observed that the General Statute of the Municipal Guards did not respect the Magna Carta.*

**Key-words:** Public safety. Police. Municipal Guard. Unconstitutionality.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, como em muitos outros países, os problemas de segurança pública estão cada vez mais no foco dos governos e seus governantes. Quer seja no Poder Executivo, no Poder Legislativo ou no Poder Judiciário há sempre uma grande preocupação sobre como executar o enfrentamento das ações dos criminosos e objetivamente garantir a preservação da ordem pública. Observa-se que muitas são as receitas para este problema, mas ações descabidas e que possam prejudicar a sociedade devem ser antes analisadas, discutidas e extirpadas ou caso se observem convenientes, legalmente instituídas.

Destaca-se que quando se canaliza esforços em prol das ações de segurança pública tem que ter certos cuidados, para não acabar por gerar mais problemas estruturais do que uma fantasiosa e aparente solução conjuntural.

Dentre as “receitas” que foram ganhando incentivo ao longo das décadas está a municipalização das ações de segurança pública, principalmente por meio da criação de guardas municipais.

Realmente há previsão constitucional para criação de guardas municipais, mas não com intuito de municipalizar a segurança pública, tampouco de dotar as guardas com poder de polícia ostensiva.

Acontece que com o vácuo legislativo em criar uma norma complementar para disciplinar as ações das guardas nos municípios, foram sendo criadas atribuições de acordo com a conveniência e entendimento multifacetado da Constituição por muitos Municípios. Visando corrigir este erro o Congresso Nacional acabou por votar e aprovar em meados do ano de 2014 a Lei n.º 13.022 - Estatuto Geral das Guardas Municipais. Este estatuto veio contrapor a Constituição e dar poderes além do que está expresso no texto constitucional às guardas municipais de todo Brasil. Mesmo as que mantinham as atribuições adstritas às constitucionalmente impostas tiveram seus poderes de atuação dilatados. Percebe-se que as ações desenvolvidas não estão no sentido de colaboração, mas concorrentes às ações de Polícia Administrativa, afinal a Constituição é bem clara quando delimita a atuação das guardas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Assim, este trabalho traz como questionamento de pesquisa se: as atividades desenvolvidas pelas guardas municipais estão respeitando as atribuições constitucionalmente impostas?

Desta forma, o objetivo do artigo é analisar se a delimitação constitucional foi respeitada no tocante as atribuições elencadas na Lei n.º 13.022/2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais.

No desenvolvimento do estudo utilizou-se o método dedutivo para abordagem, partindo dos elementos gerais como premissa maior, averiguando os ditames Constitucionais, passando pelos elementos estruturantes da segurança pública, com fim de alcançar um entendimento acerca da legalidade ou não das atribuições positivadas na Lei n.º 13.022/2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais.

A estruturação do trabalho seguiu primeiramente os vislumbres do constitucionalismo e observou-se a segurança pública. Depois, verificou o empoderamento constitucional dado às instituições responsáveis pela segurança pública. Por fim, realizaram-se alguns apontamentos sobre constituição e a elementos de ilegalidade do estatuto geral das guardas municipais.

## 2 A CONSTITUIÇÃO E A SEGURANÇA PÚBLICA

Percebe-se que a Constituição de 1988 veio para materializar as mudanças que o Brasil necessitava, principalmente, no que tange aos avanços políticos, democráticos e sociais positivados no texto constitucional, que são típicos de Estados democráticos de direito.

Imperativo mencionar, sem se aprofundar na discussão que envolve constitucionalismo e democracia, que a norma constitucional serve de freio às possibilidades de mudanças drásticas, que foram estipuladas pelo poder constituinte originário (TORRES, 2011). Este freio é tido por muitos pesquisadores como um problema para democracia, pois as gerações atuais detêm tantos direitos quanto às antigas gerações para ter seus anseios satisfeitos (TORRES, 2011). A rigidez constitucional, assim, é tida como por alguns estudiosos como um empecilho para se alcançar a democracia. Contudo, há autores que defendem que o constitucionalismo é uma proteção às armadilhas possibilitadas pelas manobras antidemocráticas.

Percebe-se, que o poder que emana do povo tem que ter limites, para não causar prejuízo ao próprio povo, e um dos pilares do Estado de Direitos é sem dúvidas a legalidade das ações nos campos do poder executivo, legislativo e judiciário. Neste sentido, Medauar (2014, p. 41) destaca que:

A expressão Estado de direito pode levar a entender que a mera existência de uma constituição e de um conjunto de normas, de conteúdo qualquer, permite qualificar um Estado como “de direito”. Na verdade, hoje, a concepção de Estado de direito liga-se a um contexto de valores e à ideia de que o direito não se resume na regra escrita. Seus elementos básicos são os seguintes: **sujeição do poder público à lei e ao direito** (legalidade); declaração e garantia dos direitos fundamentais; funcionamento de juízos e tribunais protetores dos direitos dos indivíduos; criação e execução do direito como ordenamento destinado à justiça e à paz social. (grifo Nosso).

Nota-se, pela colocação de Medauar (2014), que não basta ter uma constituição e um conjunto de normas, pois a sujeição do Estado e de seus cidadãos as normas estabelecidas é de fundamental importância para sociedade. Outro ponto de destaque é o funcionamento de juízos e tribunais que defendam e protejam os direitos individuais, mas também que garantam os coletivos que constitucionalmente foram instituídos. Por fim, um ordenamento destinado à justiça e a paz social, mas que não ultrapasse as medidas legalmente impostas (MEDAUAR, 2014).

Embora estas colocações possam parecer isoladas é fundamental entender que devem estar alinhadas umas as outras. Isto faz crer que não se pode, sobre o pretexto de promover a paz social, criar normas contrárias as possibilidades elencadas no texto constitucional. Tampouco se pode fazer com que o poder público se submeta às leis que vão contra as instituições democráticas que estão dispostas na constituição.

Notadamente, a constituição fortaleceu a soberania, os valores democráticos e pugnou pelo respeito às leis, mas também positivou e instituiu a separação dos poderes e criou as esferas, como da federação (União), dos entes federados (Estados), e nestes, a possibilidade de criação de municípios, com as atribuições de todos. Cada um destes entes tem as suas respectivas responsabilidades, atribuições e prerrogativas dispostas nas normas.

Imperativo mencionar que todo aparato Estatal criado veio a procurar satisfazer os anseios da sociedade. Contudo, a satisfação destes anseios fica adstrito a legalidade das ações, que serão desenvolvidas com base nas leis. Contudo, as leis não devem ir mais longe do que estipulou o texto constitucional. Leal (2001, p. 198) menciona que um governo ou sociedade democrática é aquela:

[...] que conta e mesmo define, a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político permanente de interlocução, **demarcado por regras e procedimentos claros**, que efetivamente assegurem o atendimento às demandas públicas da maior parte da população, elegidas pela própria sociedade [...]. (grifo nosso).

Desta forma, a constituição vem estipular de forma objetiva, mas por vezes não tão claras, as regras e procedimentos que o Estado deve executar para procurar atender as necessidades da população com respeito a Constituição.

Dentro das mais diversas necessidades da sociedade há uma que sempre ganha destaque, ou seja, a segurança pública. Acontece que alinhar valores democráticos do estado de direitos, previstos na constituição, e a necessidade de prestar uma segurança pública eficiente e de qualidade não é tarefa fácil. Marcineiro (2009, p. 72) menciona que:

Num Estado Democrático de Direito, entretanto, o cenário tornar-se mais complexo, fruto das liberdades individuais, da livre manifestação da pluralidade cultural e das garantias pessoais, entre outras, fazendo com que as organizações encarregadas de preservar a ordem pública tenham que desenvolver estratégias que incluam o cidadão no processo de construção da ordem desejada, que respeitem os direitos e garantias individuais, mesmo daqueles que tenham infringido o código de convivência social, enfim, que seja garantida a condição de cidadão.

A complexidade de se atuar num Estado que procura cumprir com as liberdades individuais, respeitem os direitos e garantias do cidadão e que garantam uma convivência social pacífica pode parecer simples. Entretanto, está atuação do Estado necessitam de uma compreensão individual e coletiva, não apenas dos direitos, mas dos deveres socialmente impostos aos cidadãos.

Quando se lê nossa Constituição, sem a devida atenção, perdem-se certas minúcias, outras não são percebidas ou fogem ao entendimento. Caso típico é o artigo 144 da Constituição. O Caput da Constituição Federal de 1988 traz que:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio através dos seguintes órgãos [...] (BRASIL, 1988).

Este artigo necessita de grande observação e estudo para interiorizar o entendimento do que seja segurança pública.

Observa-se que a palavra “preservação”, que Marcineiro (2009) destaca como sendo um termo novo na atual (Constituição Federal 1988), é bem mais ampla do que a expressão anteriormente utilizada (Constituição Federal 1967). O termo atualmente empregado conduz a uma atuação tanto antes quanto depois dos problemas de segurança pública evidenciados. Conforme aborda Marcineiro (2009, p. 76):

[...] este termo foi utilizado pela primeira vez na atual Constituição, substituindo o termo manutenção da ordem pública, constante das constituições federais anteriores. Pode-se notar que o significado da palavra preservação é muito mais amplo do que a palavra manutenção. A preservação da ordem pública engloba tanto o conceito de manutenção quanto o conceito de restauração ou restabelecimento.

Vencido a entendimento do termo prevenção é imperioso que se entenda o conceito de ordem pública. Neste sentido, não foi por menos que o legislador determinou que a segurança pública fosse exercida para a preservação da ordem pública. O desempenho da segurança pública pelas instituições elencadas na Constituição tem como propósito alcançar a ordem pública.

Importante destacar que muitos juristas e profissionais afetos a matéria da segurança pública não entendem perfeitamente a amplitude da expressão “ordem pública”. Uns destacam de maneira simplória e superficial o termo, enquanto outros dão a devida atenção que o termo merece.

Para Tourinho Filho (1999) o conceito de ordem pública está ligado à paz e a tranquilidade no meio social. O autor não lança grandes e exaustivas reflexões a respeito do assunto, apenas relaciona a ordem pública com a tranquilidade no meio social.

No dicionário de Silva (2002, p. 486) encontrou-se que a “Ordem Pública entende-se a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípua atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protestos”.

Sobre o assunto, observa-se que Bobbio, Mantteucci e Pasquino (1998, p. 851), afirmam que a definição de ordem pública depende da sociedade e do contexto governamental exercido, pois na maioria das vezes se utiliza o termo como:

[...] sinônimo de convivência ordenada, segura, pacífica e equilibrada, isto é, normal e conveniente aos princípios gerais de ordem desejados pelas opções de base que disciplinam a dinâmica de um ordenamento. Nessa hipótese, ordem pública constitui objeto de regulamentação pública para fins de tutela preventiva, contextual e sucessiva ou repressiva [...]. Com a variação da inspiração ideológica e dos princípios orientadores (democráticos ou autocráticos), cada ordenamento dará uma disciplina própria (podendo ser ampla ou restrita) das hipóteses de intervenção normativa e de administração direta tendentes a salvaguardar a ordem pública.

O diploma lega que trata do conceito de ordem pública está positivado no Decreto n.º 88.777 (R-200), de 30 de setembro de 1983, no artigo 2º, item n.º 21, que apresenta:

Ordem Pública - conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação que conduza ao bem comum (BRASIL, 1983).

Percebe-se que o conceito de ordem pública é complexo e que merece muita atenção, assim, utilizasse de Lazzarini (1999, p. 21), o qual apregoa que a Ordem Pública é gênero, cujas espécies são:

**SEGURANÇA PÚBLICA:** é o estado antidelitual que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei de contravenções penais, com ações de polícia repressiva ou preventiva típicas, afastando-se, assim, todo o por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo o mal que possa afetar a ordem pública em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

**TRANQUILIDADE PÚBLICA:** exprime o estado de ânimo tranquilo, sossegado, sem preocupações nem incômodos, que traz às pessoas uma serenidade, ou uma paz de espírito [...] revela a quietude, a ordem, o silêncio, a normalidade das coisas, que, como se faz lógica, não

transmitem nem provocam sobressaltos, preocupações ou aborrecimentos, em razão dos quais se possa perturbar o sossego alheio [...] constitui direito inerente a toda pessoa, em virtude da qual está autorizada a impor que lhe respeitem o bem-estar, ou a comodidade do seu viver.

SALUBRIDADE PÚBLICA: cuja expressão designa, também, o estado de sanidade e de higiene de um lugar, em razão do qual se mostram propícias às condições de vida de seus habitantes.

Lazzarini (1999) foi minucioso em seus apontamentos sobre ordem pública e destrinchou as especificidades que envolvem as possíveis perturbações desta ordem.

Agora para fechar o entendimento do caput do artigo 144 da Constituição, que trata sobre segurança pública, restou a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Para firmar o entendimento socorre-se de Dallari (1996, p. 52-53) diz que:

A segurança pública é a ação exercida para a preservação da ordem pública e também preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Ademais, na verdade, quando se diz "preservação da incolumidade da pessoa e do patrimônio", isto faz parte da ordem. E por isso que eu insisto neste ponto: que ordem não é um conjunto de leis; é muito mais do que isso. Ordem tem um conteúdo. São as pessoas numa determinada forma de convivência; isto é que é a ordem. Então, a segurança é uma atividade absolutamente necessária, e a Polícia, como responsável pela segurança, presta um serviço público essencial. [...] Porque, entre outras coisas, ela tem, segundo a própria Constituição, o objetivo de preservar a ordem. Deve ter permanentemente uma atividade preventiva, para que a ordem não seja quebrada, para que ela seja respeitada; para que as pessoas se comportem segundo a ordem. E se isto acontecer, então, não há a necessidade da repressão (que é aquela atividade mais aparente).

Observe que para Dallari (1996) a segurança pública não tem como fim apenas a ordem pública, mais também a incolumidade das pessoas e do patrimônio, que deve ser executada por quem de direito, ou seja, a polícia.

Dallari (1996) destaca que a constituição dá garantia à atuação da polícia na segurança pública, para procurar dar à sociedade a preservação da ordem pública. Dallari (1996, p. 53) destaca que:

Esse já é um parâmetro fundamental, que está na própria Constituição: a lei estabelece como a polícia se organiza, estabelece como ela deve agir, como ela deve funcionar, mas sempre tendo por objetivo constitucional a preservação da ordem. [...] proteção da ordem, preservação da ordem, e sempre se pressupondo que esta ordem deverá ser legítima, deverá ser autêntica, deverá ser democrática.

Como observado, ficou claro que a segurança pública deve ser exercida para garantir a ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Contudo, falta ainda verificar quem a Constituição outorga como órgãos legitimados para executar as atividades de segurança pública.

### 3 INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição apresenta quem tem a responsabilidade pela segurança pública, o que esta responsabilidade visa e também quais os órgãos que taxativamente devem executá-la nos entes federados.

Como já tratado, ficou expresso no Art. 144 da Constituição Federal que a designação dos órgãos responsáveis pela segurança pública se dá:

[...] através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpo de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

Importante mencionar que quando se menciona que a Constituição destaca taxativamente as instituições responsáveis pela segurança pública, observa-se, que não foi exclusivamente no artigo 144 da Constituição, pois dentre os órgãos policiais supracitados, ainda acrescenta-se a existência de mais duas Polícias (BRASIL, 1988). Primeiro a constituição menciona a Polícia da Câmara Legislativa, conforme o artigo 51, no seu inciso IV e depois a Polícia do Senado Federal, presente no artigo 52, no inciso XIII da Constituição (BRASIL, 1988).

A atuação da Polícia da Câmara Legislativa está exposta no sítio da Câmara dos Deputados, onde figura a designação do Departamento de Polícia Legislativa, que trata:

O Departamento de Polícia Legislativa (DEPOL) é o órgão da Câmara dos Deputados responsável pela preservação da ordem e do patrimônio, bem como pela prevenção e apuração de infrações penais, nos seus edifícios e dependências externas (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2015).

Para especificar a atuação da Polícia do Senado utiliza-se a classificação adotada por Gonçalves (2004, p. 8-9):

A Polícia do Senado é essencialmente eclética, visto que desempenha as funções de polícia administrativa, de segurança física das instalações do Senado Federal e de proteção aos senadores, e tem, entre suas prerrogativas, as funções de investigação e de inquérito (Resolução do Senado Federal nº 9 59/ 2002, art. 2º, IX), quando de fato ocorrido nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal.

[...]

A Polícia do Senado Federal tem por finalidade a proteção à integridade física dos Senhores Senadores, de autoridades brasileiras e estrangeiras presentes ao Senado Federal ou em dependência sobre sua responsabilidade, a proteção de seus servidores, bem como a proteção de seu patrimônio.

Aparentemente observa-se que as atuações das Polícias da Câmara e do Senado Federal são específicas, pois se ligam a possíveis ocorrências que envolvam o Congresso nacional, mas algumas atividades podem se chocar com as atribuições elencadas no artigo 144 da Constituição.

Assim, o STF mesmo tendo a denominação de polícia editou a Súmula nº 397, que traz: “O poder de polícia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em caso de crime cometido nas suas dependências, compreende, consoante o regimento, a prisão em flagrante do acusado e a realização do inquérito”. Consoante a interpretação observada pelo STF, a existência das Polícias da Câmara e do Senado não influenciam na taxatividade, já mencionada, sobre os órgãos de polícia dispostos no Art. 144 da Constituição. A corroboração deste entendimento pode ser percebida com o entendimento da decisão do STF (2011):

Ação direta de inconstitucionalidade [...] Criação do Instituto-Geral de Perícias e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública [...] Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República [...] **Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República.** [...] Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgãos de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. [...] Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. Violação do art. 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. (Grifo nosso)

Com referência as atribuições elencadas na Constituição para os órgãos de segurança pública, dispostos no artigo 144, percebe-se que a disposição legal está clara, pois ao mesmo tempo em que expõem a competência de atuação, também delimita a atuação do órgão.

Para Polícia Federal as atribuições constitucionais estão dispostas no §1º do art. 144 da Constituição Federal de 1988 que apresenta:

A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União (BRASIL, 1988).

Observe que autores como Streck (2006) e Lazzarini (2007) e até o STF em suas sumulas não falam da atividade de investigação e este é um erro comumente utilizado, pois a Constituição não menciona que a atividade de investigação é exclusiva de Polícia judiciária. Streck (2006, p. 80) menciona a este respeito que:

[...] existem muitos exemplos de órgãos executivos que desenvolvem atividade investigatória. Com frequência, os fiscos federal, estaduais e municipais, no exercício de suas atribuições legais, implementam diligências investigatórias veiculadas em “representações fiscais para fins penais”, dirigidas ao Ministério Público, com intuito de lastrear com material probatório a ocorrência de delitos contra a ordem tributária (Lei nº 8.137/1990). Do mesmo modo, o Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros – Decif, da estrutura do Banco Central do Brasil, o Conselho de Coordenação de Atividades Financeiras – Coaf, a Corregedoria Geral da União, também realizam, cada qual no seu âmbito de atuação, investigações relacionadas a infrações penais, o que deixa claro a ausência de exclusividade da polícia para a realização dessas “diligências investigatórias”.

A atuação da Polícia Rodoviária Federal (PRF) está apresentada no §2º do art. 144 na Carta Magna, no qual especifica como área de atuação o patrulhamento ostensivo nas rodovias federais da seguinte forma: “A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais” (BRASIL, 1988). Em complementação ao dispositivo constitucional, as atribuições da PRF podem ser encontrada no seu regimento interno, aprovado pela Portaria Ministerial nº 1.375, de 2 de agosto de 2007, pelo Decreto no 1.655 de 03 de outubro de 1995, como também na Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro) no Art. 20 que nos traz:

Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito, as medidas administrativas decorrentes e os valores provenientes de estada e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

IV - efetuar levantamento dos locais de acidentes de trânsito e dos serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas;

V - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

VI - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, e zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções e instalações não autorizadas;



VII - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas, adotando ou indicando medidas operacionais preventivas e encaminhando-os ao órgão rodoviário federal;

VIII - implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito;

IX - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

X - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XI - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais (CTB, 1997).

A Polícia Ferroviária Federal (PFF), fundada em 1852, tem a função de patrulhamento ostensivo nas ferrovias federais. Sua atribuição encontra-se no §3º da CF/88, que apregoa:

§3º - A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Ficam claras as suas atribuições da PRF são de resguardar o patrimônio público das companhias ferroviárias e assegurar o transporte de carga e passageiros, protegendo a integridade física e moral dos usuários.

As Polícias Cíveis dos Estados tem as suas atribuições dispostas no Art. 144, “§ 4º, com a função de polícia judiciária do Estado”. A Constituição assim determina: “às polícias cíveis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares” (BRASIL, 1988). Observe que as atribuições da Polícia Civil são bem claras, ou seja, ela deve atuar de forma residual as ações da Polícia Federal no que tange “as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais” (BRASIL, 1988).

Acontece que muitas vezes as atuações das Polícias Cíveis nos Estados superam em muito as atribuições constitucionais estabelecidas pela União.

As Constituições dos Estados da federação inovaram sobremaneira e dispuseram muitas atribuições que o texto constitucional federal não elencou como atribuições das Polícias Cíveis. Observe o caso do Estado de Santa Catarina, por exemplo. Por ser de competência estadual, a função da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina encontra-se amparada no Art. 106 da Constituição Estadual de Santa Catarina (CESC) de 05 de outubro de 1989, que traz a seguinte redação:

A Polícia Civil, dirigida por delegado de polícia, subordina-se ao Governador do Estado, cabendo-lhe:

I - ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares;

II - (revogado - EC 39)

III - a execução dos serviços administrativos de trânsito;

IV - a supervisão dos serviços de segurança privada;

V - o controle da propriedade e uso de armas, munições, explosivos e outros produtos controlados;

VI - a fiscalização de jogos e diversões públicas (CESC, 1989).

Percebe-se que o primeiro inciso está perfeitamente aderente ao texto constitucional, o segundo foi revogado, o terceiro está aderente, pela possível interpretação do Código de Trânsito Brasileiro, mas os incisos quatro, quinto e sexto estão fora das atribuições destacadas no texto constitucional.

O STF manifestou-se da seguinte maneira sobre a possibilidade de atribuir atividades específicas fora dos ditames constitucionais para Polícia Civil:

A Constituição do Brasil – art. 144, § 4º – define incumbirem às polícias civis ‘as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares’. Não menciona a atividade penitenciária, que diz com a guarda dos estabelecimentos prisionais; não atribui essa atividade específica à polícia civil (ADI 3.916, rel. min. Eros Grau, julgamento em 3-2-2010, Plenário, DJE de 14-5-2010) (STF).

Verifica-se que Constituição Estadual inovou ao dar atribuições a Polícia Civil do Estado de Santa Catarina fora do que apregoa a Constituição, pois aparentemente não está previsto na Constituição (1988) como atribuição da Polícia Civil a supervisão dos serviços de segurança privada; o controle da propriedade e uso de armas, munições, explosivos e outros produtos controlados; e a fiscalização de jogos e diversões públicas.

Lazzarini (2007, p. 60) destaca que a atividade da Polícia Civil, como polícia judiciária, tem início após a prática do ilícito penal e afirma que:

[...] só compete ao exercício de atividade polícia judiciária, ou seja, as que se desenvolvem após a prática do ilícito penal e, mesmo assim, após a repressão imediata por parte de policial militar que, estando na atividade de polícia ostensiva, tipicamente preventiva (polícia de segurança) e, pois, polícia administrativa, necessária e automaticamente, diante da infração penal que não pode evitar, deve proceder à repressão imediata, tomando todas as providências elencadas no ordenamento processual para o tipo penal que, pelo menos em tese, tenha ocorrido.

Importante destacar que não se trata de retirar poderes ou atribuições da Polícia Civil, mas primar pela correta institucionalização das atribuições funcionais dispostas no texto constitucional.

É evidente que ao assumir atribuições que deveriam ser exercidas pela Polícia Administrativa, ou seja, Polícia Preventiva, ficam prejudicadas as “funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais”.

Caldas Jr. (2012, p. 2) esclarece que:

A atividade policial tem sido comumente classificada conforme o momento de atuação. Quando a atuação se estabelece antes do evento danoso, diz-se uma polícia preventiva, se atua após, diz-se uma polícia repressiva. Desta forma, a polícia preventiva é classificada como “polícia administrativa” e a polícia repressiva é classificada como “polícia judiciária”.

Outro ponto é que a Atividade de Polícia Administrativa, responsável pela preservação da ordem pública, fica obstada de fazer seu papel de prevenção, pois o policiamento ostensivo é apenas uma das fases a serem executadas pela Polícia Administrativa (LAZZARINI, 1999).

Retomando a raciocínio sobre a previsão constitucional dos órgãos de segurança, chega-se ao Corpo de Bombeiro Militar, que também encontra amparo em suas atribuições no texto constitucional, pois embora seja uma instituição vinculada ao Estado, suas missões são voltadas à prevenção por meio de fiscalização, concessão e sanção, para prevenir acidentes e também a buscas, salvamentos, resgates, extinção de incêndio, entre outras voltadas às atividades de defesa civil (BRASIL, 1988). É considerado força auxiliar e reserva do Exército como prevê o § 5º do Art. 144 da CF/88: [...] “aos Corpos de Bombeiros Militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil” (BRASIL, 1988).

Sobre a Polícia Militar o Art. 144 da CF/88 traz em seu §5º as atribuições dos órgãos obrigatoriamente dispostos por todas as unidades da federação. Desta maneira, o §5º do Art. 144 apresenta que “às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” (BRASIL, 1988).

Percebe-se que na atividade de polícia fica evidente o caráter residual de atuação da Polícia Militar nos Estados, pois o que não se encaixa nas atribuições dos outros órgãos de segurança pública será incumbência da Polícia Militar.

Importante destacar que a função preventiva deve ser desenvolvida pela Polícia Administrativa e que envolver 4 fases: a ordem de polícia; o consentimento de polícia; a fiscalização de polícia; e a sanção de polícia (BONI, 2006).

Segundo Boni (2006, p. 637):

A noção de polícia ostensiva abriga assim a ordem de polícia que nasce da lei; o consentimento de polícia, que vinculado ou discricionário, anui quando cabível; a fiscalização pela qual se verifica o cumprimento da ordem de polícia ou quando atua no policiamento; e a sanção de polícia que se destina à repressão da infração.

Quanto uma instituição de apuração de infrações penais executa três das quatro fases do trabalho de Polícia Administrativa, mostra-se prejudicada a atuação da outra instituição em vários sentidos. Ademais, resta apenas a sanção de polícia a ser exercida, mas esta muitas vezes poderia ser evitada com o trabalho adequado de prevenção que lhe foi solapado.

Neste sentido o trabalho de prevenção da Polícia Militar visa garantir a preservação da ordem pública e pode extrapolar a atuação em determinados momentos. A este respeito destaca Lazzarini (1989, p.235-236) que:

A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública, engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como verdadeiro exército da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema da 'ordem pública' e, especificamente, da segurança pública.

O autor destaca ainda que:

A exegese do artigo 144 da Carta, na combinação do caput com seu § 5, deixa claro que na preservação da ordem pública, a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública, não atribuída aos demais órgãos, cabe a Polícia Militar (LAZZARINI, 1999, p.21).

Cabe ressaltar que tanto a Polícia Militar, quanto ao Corpo de Bombeiros Militares, são considerados como força reserva do Exército Brasileiro, estando esta deliberação positivada no §6º do Art. 144 da CFRB de 1988: "As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios" (BRASIL, 1988). Destaca-se que o parágrafo 6 deixou clara a subordinação dos Bombeiros, Polícia Militar e Polícia Civil aos Governadores dos Estados, pois segurança pública é tida como dever do Estado.

Importante mencionar que o artigo 144 da Constituição também menciona as Guardas Municipais, contudo, não no rol destinado aos órgãos elencados entre os incisos de I ao V do capítulo da segurança pública, mas no parágrafo 8º, o qual apresenta que: "Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" (BRASIL, 1988).

A atribuição constitucional pareceu bem pontual, ou seja, "proteção de seus bens, serviços e instalações" não cabendo nenhuma possibilidade de ampliação dos poderes pré-estabelecidos na Constituição (BRASIL, 1988).

A expressão “conforme dispuser a lei” refere-se à possibilidade de estabelecer as maneiras que se disciplinará a atuação das Guardas Municipais no tocante a proteção dos bens, serviços e instalações do município. Sobre este respeito ensina Meirelles (2005) que para a Administração Pública não há liberdade, tampouco vontade pessoal, pois enquanto para a administração particular (privada) é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Assim, para proteção dos bens, serviços e instalações do município, as Guardas Municipais necessitam de uma estipulação legal para executar as ações e expor os limites da atuação.

Se as Guardas Municipais tivessem a possibilidade de serem órgãos de segurança pública teriam a imposição firmada na constituição, como ocorreu no caput do artigo 144 da CRFB, o qual prevê o dever do Estado de criar os órgãos elencados nos incisos I, II, III, IV e V. Contudo, o legislador constitucional facultou a sua criação para os municípios, pois não é incumbência do município a segurança pública. O STF (STF, 2005) assim já se posicionou:

O Pleno desta Corte pacificou jurisprudência no sentido de que os Estados-membros devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente. A gestão da segurança pública, como parte integrante da administração pública, é atribuição privativa do governador de Estado (ADI 2.819, rel. min. Eros Grau, julgamento em 6-4-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005) (STF).

O Estado, na figura de seu governador, pode dar respaldo aos municípios para que ocorra a atuação de suas guardas municipais de forma colaborativa com a segurança pública, mas com observância ao texto constitucional, ou seja, na proteção de seus bens, serviços e instalações e jamais na forma de concorrência com outro órgão legalmente instituído.

Entendido a exposição a respeito dos órgãos responsáveis pela segurança pública e suas atribuições constitucionais, resta verificar se a Lei 13.022/2014 trouxe inovações que vão de encontro aos ditames estabelecidos na Carta Magna.

## **4 CONSTITUIÇÃO E A LEGALIDADE DO ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS**

A Constituição, como já mencionado, previa a possibilidade dos municípios instituírem, para proteção de seus bens, serviços e instalações, as Guardas Municipais. O texto constitucional também estipulou que seria editada lei que normatizaria, por assim dizer, a atuação das Guardas Municipais, mas isto na execução dos serviços municipais de proteção de seus bens, serviços e instalações. Este entendimento é evidenciado por Pedro Lenza (2005, p. 429):

Na forma da lei, os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (art. 144, § 8.º), o que corresponde ao policiamento administrativo da cidade, para a proteção do patrimônio público contra a depredação dos demolidores da coisa alheia.

O tempo passou e muitos municípios pelo Brasil, mesmo com o vácuo legislativo sobre o tema, criaram as suas Guardas Municipais. Algumas dispuseram de lei municipal e outras de lei estadual para legalizar a atuação.

A atuação das Guardas Municipais sem uma definição legal positivada passou a ser desenvolvida com vários entendimentos que distorceram o que foi mencionado no texto constitucional em muitas regiões do país.

Contudo, o Congresso Nacional votou e aprovou a Lei 13.022, de 8 de Agosto de 2014 - Estatuto Geral das Guardas Municipais.

A lei que deveria disciplinar a atuação das Guardas Municipais acabou por ter uma interpretação fora do que apregoa a Constituição. Entre as mudanças ocorridas, a Lei 13.022/2014 ampliou o campo de atuação das guardas municipais, dando estados a elas de órgãos de segurança pública.

Os argumentos a este respeito são variados, Cavalcante (2014, p.2), por exemplo, destaca que:

As guardas municipais sempre tiveram um papel mais relacionado com a proteção do patrimônio físico dos municípios (prédios, escolas, parques etc). Isso se dava em virtude da interpretação restritiva do §8 do art144 da CF/88 [...] A Lei nº 13.022/2014 ampliou essa interpretação prevendo que as guardas municipais possam colaborar de forma mais intensa com a segurança pública nas cidades, atuando em parceria com as polícias Civil, Militar e Federal.

A visão exposta por Cavalcante (2004) demonstra o quão distorcido se vem se interpretando o texto constitucional, pois não se trata de restringir, mas de respeitar a decisão do legislador constitucional que veio impor limites as atuações das guardas municipais. A este respeito Silva (2004, p. 781-782) deixa clara a visão do constituinte quando possibilitou a criação das guardas aos municípios expondo que:

Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária.

O ponto abordado por Silva não deixa dúvidas da intenção do legislador, afinal se quisesse criar um órgão municipal de polícia para o município teria instituído no caput do Art. 144 da CRFB a denominação de polícia municipal.

Contudo, as interpretações do parágrafo 8º do Art. 144 da CRFB seguem caminho que se choca com o que já disciplinou o STF, entre os autores apresenta-se a visão de Souza (2008 p. 27) que menciona:

[...] a enumeração dos órgãos de segurança pública estabelecida naquele dispositivo (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares) não é taxativa. Vale dizer, não se deve confundir segurança pública com instituições policiais. O texto constitucional fomenta a atividade daquele órgão, mas não exclui a responsabilidade de todos os setores da sociedade e dos poderes constituídos.

O STF já pacificou que o rol do Art. 144 é taxativo e que segurança pública é dever do Estado e a cargo de seu governador instituir as políticas de segurança pública com respeito ao pacto federativo. Com referência aos Municípios, Silva (2004, p. 782) deixa claro que:

A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Aí certamente está uma área que é de segurança: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mais não é de polícia ostensiva, que é função exclusiva da Polícia Militar.

Observa-se que pela inteligência do Decreto nº 88.777/83, que foi recepcionado pela Constituição, portanto vigente, que a ordem pública pode ser vista como ação que decorre do conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico, mas que deve respeitar a Carta Magna da Nação. Assim, a polícia, para garantir a preservação da ordem pública procura regular as relações sociais em todos os níveis do interesse público, visando estabelecer um clima de convivência harmoniosa e pacífica em sociedade, e para tanto utiliza com primazia a fiscalização pelo poder de polícia.

O Decreto n.º 88.777 (R-200), no artigo 2º, item n.º 19 ainda apresenta a definição de Policiamento Ostensivo destacando que é: “Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública” (BRASIL, 1983).

O mesmo Decreto n.º 88.777 (R-200), no artigo 2º, item n.º 19, destaca a manutenção da ordem pública, que depois foi alterado pela Constituição de 1988 para preservação da ordem pública, traz que:

Manutenção da Ordem Pública - É o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública (BRASIL, 1983).

Observe que não há como ter dúvidas pela encadeação de conceitos apresentado, que estão dentro do que preceitua a Constituição. Sobre o poder de polícia Cretella Junior (1968, p. 51) ainda diz que:

Se a polícia é uma atividade ou aparelhamento, o poder de polícia é o princípio jurídico que informa essa atividade, justificando a ação judicial, nos Estados de Direito, [...] é a possibilidade atuante da polícia, o poder da polícia é empregado pela polícia a fim de assegurar o bem-estar público ameaçado.

Percebe-se que a Lei 13.022, de 8 de Agosto de 2014 - Estatuto Geral das Guardas Municipais – embora tenha apenas 23 artigos não destoou apenas da Constituição, mas também do Decreto Federal n.º 88.777/83.

Importante verificar as partes do Estatuto Geral das Guardas Municipais que mais estão em desacordo com o texto constitucional e que se sobrepõem especialmente as funções constitucionais da Polícia Militar.

Primeiramente destaca-se o artigo 2º do Estatuto das Guardas que menciona: “Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal” (BRASIL, 2014). Sobre este artigo faltou colocar depois da palavra proteção “os seus bens, serviços e instalações”, assim não precisaria apresentar as ressalvas das competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Outro ponto é que se há ressalva nas competências dos Estados não poderia atuar em funções exclusivas das Polícias Militares com expressa o Decreto n.º 88.777/83, o que pode ensejar ação, como vem ocorrendo, nos Tribunais de Justiça com possibilidade de chegar a instâncias superiores.

O artigo 3º do Estatuto elenca princípios mínimos de atuação das guardas municipais. Observa-se que alguns estão totalmente em afronta ao texto da Constituição. Por exemplo, Inciso III – “Patrulhamento preventivo”, este patrulhamento deve ser realizado exclusivamente para proteção de seus bens, serviços e instalações do município ou esta indo contra ao Decreto n.º 88.777/83. O R-200 destaca no item 27 que “Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública” (BRASIL, 1983).

O artigo 4º do Estatuto, que apresenta a competência geral das guardas municipais, procurou subverter o que a Constituição disciplinou, destacadamente no seu parágrafo único que apregoou: “Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais” (BRASIL, 2014). A respeito do parágrafo único Velasquez (2014, p.1) esclarece:

[...] segundo o Código Civil, o qual utilizou o critério da destinação para classificar os bens públicos:

**Bens de uso comum:** São aqueles destinados ao uso indistinto de toda a população. Ex: mar, rio, rua, praça, estradas, parques (art. 99, I do CC). O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou oneroso, conforme for estabelecido por meio da lei da pessoa jurídica a qual o bem pertencer (art. 103 CC). Ex: Zona Azul nas ruas e zoológico. O uso desses bens públicos é oneroso. **Bens de**

**uso especial:** São aqueles destinados a uma finalidade específica. Ex: bibliotecas, teatros, escolas, fóruns, quartel, museu, repartições públicas em geral (art. 99, II do CC). **Bens dominicais:** Não estão destinados nem a uma finalidade comum e nem a uma especial. “Constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real, de cada uma dessas entidades” (art. 99, III do CC). Os bens dominicais representam o patrimônio disponível do Estado, pois não estão destinados e em razão disso o Estado figura como proprietário desses bens. Ex: terras devolutas.

A este respeito Velasquez (2014, p. 01) destaca ainda que:

Diante dos conceitos acima referidos, bem como a intenção do nosso Constituinte, percebe-se que, de fato, as atribuições das Guardas Municipais estão adstritas à proteção dos bens de uso especial, e não aos de uso comum, como as ruas, parques, praças e etc. Se passar a exercer a proteção preventiva destes locais, haverá o total desrespeito às atribuições da Polícia Militar, expressamente previstas na Constituição Federal em seu art. 144, §5º (policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública).

Prosseguido na verificação do Estatuto das guardas municipais percebe-se mais uma aparente inconstitucionalidade no art. 5º, III, *in verbis*:

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

[...]

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

Mesmo que se tente forçar uma interpretação da Constituição, não se pode confundir os bens, serviços e instalações municipais com pessoas que utilizam deles. A proteção se direciona aos bens, serviços e instalações, pois caso contrário, Velasquez (2014, p.1) adverte que “a sutileza dessa norma, a qual intenta a municipalização da segurança pública à revelia do que preconiza a Constituição Federal é flagrante”. Saliencia, ainda, que ao se fazer uma interpretação conjunta entre o art. 4º, parágrafo único, ao que está disposto no art. 5º, inciso III, do Estatuto, fica evidente que toda a população que utilizar as ruas das cidades, poderá estar “protegida” pelas Guardas Municipais (VELASQUEZ, 2014).

O Estatuto das Guardas ainda no Art. 5º expõem em seu parágrafo único que:

No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento (BRASIL, 2014).

Este parágrafo único dispõe que a guarda municipal pode atuar conjuntamente com outras guardas para formarem uma espécie de polícia intermunicipal, no que se refere: “XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas” e “XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário” (BRASIL, 2014).

Contudo, nota-se que o referido artigo garantiu supremacia aos órgãos de segurança pública, pois “diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento” (BRASIL, 2014). Neste sentido, ocorrendo aparente conflito de competência de ordem operacional caberá a Guarda recuar o atendimento e agir como órgão de apoio no atendimento.

Outro ponto que carece de uma grande atenção é que cabe ao Ministério Público o controle externo da atividade das polícias, entretanto as Guardas Municipais ficaram fora deste controle, como expressa o artigo 13 do Estatuto:

Art. 13. O funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante:

I - controle interno, exercido por corregedoria, naquelas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores da guarda e em todas as que utilizam arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro; e

II - controle externo, exercido por ouvidoria, independente em relação à direção da respectiva guarda, qualquer que seja o número de servidores da guarda municipal, para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, propor soluções, oferecer recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta.

Uma questão surge: Este fato se dá em decorrência das Guardas Municipais não gozarem de poder de polícia ou por estarem acima das possibilidades de ser alvo das ações do *parquet*?

Frente à análise realizada e diante do que está colocado no Estatuto das Guardas Municipais é prudente corroborar Velasquez (2014, p. 01) quando reforça que:

Trata-se de notória usurpação de função pública, prevista expressamente na Constituição Federal, que merece ser rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e ter alguns de seus dispositivos declarados inconstitucionais. Como alternativa, se assim entender o STF, poderão estes artigos receber uma interpretação conforme a Constituição, referindo que os bens citados nesta norma se resumem aos bens de uso especial dos municípios, em respeito ao que preconiza o §8º, do art. 144 da CF.

Importante mencionar que não é propósito fomentar a decretação de inconstitucionalidade total da Lei 13.022/2014, mas sim mostrar a necessidade de adequá-la para ficar harmonizada com a Constituição.

Outra possibilidade é fazer uma emenda constitucional com intuito de colocar a guarda municipal entre os órgãos de segurança pública, na condição de polícia municipal, definindo os ilícitos penais que deve atuar para não ocorrer sobreposição de atividades com a Polícia Militar.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No tocante as visões expostas ao logo deste artigo se perceber que a garantia de uma sociedade democrática perpassar pelo respeito aos ditames Constitucionais. Não há como se falar em estado democrático de direito sem que as normas tenham observância a Carta magna, tanto que temos um órgão jurisdicional, ou seja, o Supremo Tribunal Federal, para lhe garantir a primazia sobre normas infraconstitucionais. Desta forma, as normas infraconstitucionais criadas ou recepcionadas pela Constituição a ela se reverenciam.

Quando uma lei é criada e vem ferir a Constituição, por si só já é um problema a ser combatido, mas quando ainda vem violar a função de um órgão de segurança pública que legalmente está instituído e em perfeita observância a lei maior, este fato pode causar problemas aos direitos individuais e coletivos.

O cidadão tem seus direitos e a lei deve procurar afetar o mínimo possível suas vidas. O Estatuto das Guardas Municipais vem criar atribuições para uma instituição que não são amparadas pela Constituição. Com isto faz com que as pessoas possam sofrer ações descabidas por uma instituição que não deveria atuar como Polícia, mas como determina a Constituição, ou seja, proteção de seus bens, serviços e instalações do Município.



## REFERÊNCIAS

- BEZERRA, Jorge Luiz. **Segurança pública**: uma perspectiva político criminal: (á luz da Teoria das Janelas Quebradas). São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.
- BOBBIO, N.; MANTTEUCCI, N.; PASQUINO; G. **Dicionário de política**. 11 ed. Brasília: UNB: 1998.
- BONI, Márcio Luiz. Cidadania e Poder de Polícia na Abordagem Policial. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano 7, n. 9, Dez. 2006. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista09/Discente/MarcioBoni.pdf>>. Acesso em: 26.Out.2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 25 Jun.2015.
- \_\_\_\_\_. **Decreto N.º 88.777, de 30 de Setembro de 1983**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88777-30-setembro-1983-438564-normaatualizada-pe.html>>. Acesso em: 25 Jun.2015.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 Jun.2015.
- \_\_\_\_\_. **Decreto N.º 1.655, de 3 de outubro de 1995**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1655.htm)>. Acesso em: 25 Jun.2015.
- \_\_\_\_\_. **Lei N.º 9.503, de 23 de Setembro de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm)>. Acesso em: 25 Jun.2015.
- \_\_\_\_\_. **Portaria N.º 1.375, DE 2 de Agosto de 2007**. Ministro de Estado da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/Acesso/anexos-institucional/2007portariamj1375.pdf>>. Acesso em: 25 Jun.2016.
- \_\_\_\_\_. **Lei N.º 13.022, de 8 DE Agosto de 2014**. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm)>. Acesso em: 25 Jun.2016.
- CALDAS JR, José Tércio Fagundes. **A Formação do Ciclo Completo de Polícia**. Sítio do Sindicato dos Policiais Federais no Estado da Paraíba. 2012. Disponível em: <[http://antigo.sinpefpb.org.br/viewpage.php?page\\_id=2](http://antigo.sinpefpb.org.br/viewpage.php?page_id=2)>. Acesso em: 23 Mar.2015.
- CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Resumo Esquemático sobre a Lei 13.022/2014** (Estatuto Geral das Guardas Municipais). Disponível em: <<https://editoradizerodireito.com.br/wp-content/uploads/2014/08/Lei-13.022-estatuto-das-guardas-municipais.pdf>>. Acesso em: 15 Out.2014.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Sítio da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/departamento-de-policia-legislativa>>. Acesso em: 21 Mai.2015.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. Polícia Administrativa. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Papel da Polícia no Regime Democrático**. São Paulo: Editora Mageart, 1996.
- GONÇALVES, Robson José de Macedo. **A Polícia do Senado Federal. 2004**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/spol/pdf/ArtigoRobson2.pdf>>. Acesso em: 21 Abr.2015.
- JESUS, José Lauri Bueno de. **Polícia Militar & Direitos Humanos** 4. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.
- LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- LAZZARINI, Álvaro. Da segurança pública na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 26, n/ 104, out./dez., 1989.
- LAZZARINI, Álvaro. **Direito Administrativo de Ordem Pública**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do Estado. Cidadania e poder político na modernidade**. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária: construindo segurança nas comunidades**. Florianópolis: Insular, 2009.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 5. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

- MIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 8. Ed., atual. e Ampl. São Paulo: Editora Método, 2005.
- SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. 1989. Ed. atualizada com 68 Emendas Constitucionais – Florianópolis: Assembleia Legislativa, 2013. Disponível em: <[http://www.alesc.sc.gov.br/portal\\_alesc/sites/default/files/CESC\\_2013\\_67\\_e\\_68\\_emds.pdf](http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/CESC_2013_67_e_68_emds.pdf)>. Acesso em: 22.Mai.2015.
- SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. 19. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- STRECK, Lenio Luiz; FELDENS, Luciano. **Crime e Constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público**. 3. ed. São Paulo: Forense, 2006.
- SOUZA, Marcelo Ferreira de. **Segurança Pública e Prisão Preventiva: no Estado Democrático de Direito**. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro 2008.
- STF. Supremo Tribunal Federal. **Publicações. Legislação Anotada**. A Constituição e o Supremo. [ADI 2.819, rel. min. Eros Grau, j. 6-4-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201359>>. Acesso em: 08 Mai.2015.
- STF. Supremo Tribunal Federal. **Publicações. Legislação Anotada**. A Constituição e o Supremo. [ADI 3.916, rel. min. Eros Grau, j. 3-2-2010, P, DJE de 14-5-2010]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201359>>. Acesso em: 08 Mai.2015.
- STF. Supremo Tribunal Federal. **Publicações. Jurisprudências**. ADI 3469. Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2010, DJe-039 DIVULG 25-02-2011 PUBLIC 28-02-2011 EMENT VOL-02472-01 PP-00014). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000170467&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 24.Mai.2015.
- TORRES, Ana Paula Repolês. A Relação Entre Constitucionalismo e Democracia: revisões periódicas e abertura interpretativa. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 18 – jul./dez. 2011. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-18/RBDC-18-183-Artigo\\_Ana\\_Paula\\_Repoles\\_Torres\\_\(A\\_relacao\\_entreConstitucionalismo\\_e\\_Democracia\\_revisoes\\_periodicas\\_e\\_abertura\\_interpretativa\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-18/RBDC-18-183-Artigo_Ana_Paula_Repoles_Torres_(A_relacao_entreConstitucionalismo_e_Democracia_revisoes_periodicas_e_abertura_interpretativa).pdf)>. Acesso em: 25 Abr.2014.
- TOURINHO FILHO, F da C. **Processo Penal**. 21. Ed. São Paulo: Saraiva, 1999. V.3.
- VELASQUEZ, Douglas Pohlmann. **A inconstitucionalidade material da Lei nº 13.022/2014 - Estatuto Geral das Guardas Municipais**. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/31441/a-inconstitucionalidade-material-da-lei-n-13-022-2014-estatuto-geral-das-guardas-municipais#ixzz3llzSEDEy>>. Acesso em: 23 Mai.2015.