

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
Escola de Direito, Turismo e Museologia
Departamento de Direito

Charles Borges de Melo

A CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA: O papel dos Municípios em sua atuação na Segurança Pública diante da inserção das Guardas Municipais no artigo 144, § 8º da CRFB/88

Ouro Preto - MG
2021

Charles Borges de Melo

A CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NA SEGURANÇA

PÚBLICA: O papel dos Municípios em sua atuação na Segurança Pública diante da inserção das Guardas Municipais no artigo 144, § 8º da CRFB/88.

Monografia Jurídica apresentada ao curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Federico Nunes de Matos

Ouro Preto
2021

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

M528c Melo, Charles Borges de .

A constitucionalidade da atuação do município na segurança pública [manuscrito]: o papel dos municípios em sua atuação na segurança pública diante da inserção das guardas municipais no artigo 144, § 8º da CRFB/88. / Charles Borges de Melo. - 2021.

42 f.: il.: gráf., tab..

Orientador: Prof. Dr. Federico Nunes de Matos.
Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto. Escola de Direito, Turismo e Museologia. Graduação em Direito .

1. Segurança Pública. 2. Guarda Municipal. 3. Municípios. 4. Constitucionalidade. 5. legalidade. I. Matos, Federico Nunes de. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 34

Bibliotecário(a) Responsável: Maristela Sanches Lima Mesquita - CRB-1716



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DIREITO



FOLHA DE APROVAÇÃO

Charles Borges de Melo

A constitucionalidade da atuação do município na segurança pública: o papel dos municípios em sua atuação na segurança pública diante da inserção das guardas municipais no artigo 144, § 8º da CRFB/88.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito

Aprovada em 29 de abril de 2021

Membros da banca

Doutor - Federico Nunes de Matos - Orientador -
Universidade Federal de Ouro Preto
Doutor - André de Abreu Costa - Universidade Federal de
Ouro Preto
Mestranda - Karina Ferreira Lanza -
Universidade Federal de Ouro Preto

Federico Nunes de Matos, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 29/04/2021



Documento assinado eletronicamente por **Federico Nunes de Matos, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 29/04/2021, às 17:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0165482** e o código CRC **6DE3BB75**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.003983/2021-66 SEI nº 0165482

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro
Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35400-000
Telefone: 3135591545 - www.ufop.br

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo a análise e a verificação do ordenamento jurídico brasileiro no tocante a legalidade e a regulamentação da atuação dos Municípios na Segurança Pública uma, Com a criação de Guardas Municipais como políticas públicas de segurança, com fundamento no texto constitucional (artigo 144, *caput* da CRFB/88) há demonstração de que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos os entes da federação, sendo neste contexto os Municípios inserindo na seara da segurança pública, tal inserção gerou questionamentos sobre a constitucionalidade da atuação dos Municípios, bem como se a municipalidade faz parte da segurança pública já que a Guarda Municipal não se encontra inserida nos incisos do artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil e sim no § 8º do mesmo artigo, com isso ficou a cargo da hermenêutica constitucional definir se as Guardas Municipais tem natureza meramente patrimonial ou se realmente constituem órgãos de segurança pública, uma vez que o Constituinte Originário não trouxe definição legal e estabeleceu limites precisos da Guarda Municipal, tendo em vista que deixou que tal regulamentação fosse feita por leis ordinárias posteriores a promulgação da CRFB/ 1988.

Palavras – Chave: Segurança Pública, Guarda Municipal, Município, Constitucionalidade, legalidade.

ABSTRACT

This work aims to analyze and verify the Brazilian legal system with regard to the legality and regulation of the performance of Municipalities in Public Security one, with the creation of Municipal Guards as public security policies, based on the constitutional text (article 144 , caput of CRFB / 88) there is a demonstration that public security is the duty of the State and the right and responsibility of all entities of the federation, being in this context the Municipalities inserting in the public security field, such insertion generated questions about the constitutionality of the performance of Municipalities, as well as if the municipality is part of public security since the Municipal Guard is not inserted in the items of article 144 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, but in § 8 of the same article, hermeneutics constitutionally define whether the Municipal Guards are merely patrimonial in nature or whether they really constitute security bodies public authority, since the Constituent Originator did not bring a legal definition and established precise limits of the Municipal Guard, considering that it allowed such regulation to be made by ordinary laws after the promulgation of CRFB / 1988.

Keywords: Public Security, Municipal Guard, Municipality, Constitutionality, legality.

LISTA GRÁFICOS

Gráfico 1 : Percentual de Municípios com Guarda Municipal, Segundo as Unidades da Federação – 2009/2019	23
Gráfico 2 : Percentual de Municípios que possuem Guarda Municipal, segundo as atividades realizadas pela Instituição 2009/ 2019	254

LISTA TABELAS

Tabela 1: Percentual do efetivo da Guarda Municipal por sexo, segundo as Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios – 2009/20019.	26
Tabela 2: Municípios, por tipo de porte de arma adotado pela Guarda Municipal, segundo as Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios – Brasil – 2019.	27

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	VISÃO HISTÓRICA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	12
2.1	Historicidade da Segurança Pública no Brasil	12
2.2	O NOVO REGIME JURÍDICO COM A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO REPÚBLICA DE 1988.....	15
3	ESTADO, PODER DE POLÍCIA E PODER DA POLÍCIA.	17
3.1	O Estado.....	17
3.2	Poder de Polícia	21
3.3	As competências dos Entes da Federação na Constituição de 1988	27
4	OS MUNICÍPIOS COMO PROVEDOR DE SEGURANÇA PÚBLICA E OS QUESTIONAMENTOS DE SUA CONSTITUCIONALIDADE	31
4.1	Estatuto Geral das Guardas Municipais.....	31
4.2	Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5.156/2014.....	36
5	CONCLUSÃO.....	38
6	REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição da República de 1988 e com a inserção do § 8º do artigo 144 houve um aumento exponencial na criação de Guardas Municipais por todo o território brasileiro, conforme pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas IBGE¹, neste sentido os Municípios passaram a atuar com frequência no campo da segurança pública levando a questionamentos sobre a competência de sua atuação e seu papel nesta seara.

Com a lacuna existente na regulamentação das Guardas Municipais, órgão esse integrante da Administração Pública Municipal, em 2014 foi aprovado o marco regulatório das Guardas Municipais, a Lei nº 13.022/2014² de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, denominado como Estatuto Geral das Guardas Municipais, regulamentou o artigo 144 § 8º CRFB/1988, estabelecendo em todos os Municípios o modo de criação da Guarda Municipal, o modo organizacional, bem como definindo a área e os limites de atuação da instituição, reconhecendo a instituição como parte do sistema de Segurança Pública Brasileiro.

Não obstante a aprovação da Lei nº 13.022/14, surgiram questionamentos a cerca da sua constitucionalidade, sendo interposto no Supremo Tribunal Federal a ADI nº 5.156/2014³ pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME) questionando a competência da União para legislar em assuntos referentes às Instituições Guardas Municipais pelo motivo de ser competência de cada municipalidade de instituir tal organização. Outro ponto questionado é de que a referida lei transforma as Guardas Municipais em instituições policiais, sendo esta competência exclusiva do Estado Federado.

Deste modo, diante das incertezas criadas em torno do papel do Município na segurança pública, objetiva-se analisar o ordenamento jurídico a fim de esclarecer e buscar um melhor entendimento das normas regulamentadoras da atuação do Município e de suas competências, escolhendo um viés metodológico de pesquisa para a monografia em análise a crítico-metodológico, iniciando um debate visando solucionar as teses, sendo *a priori* enfrentada a questão da Constitucionalidade da atuação das Guardas Municipais na seara da

¹ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros.** Rio de Janeiro.2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros>.

² BRASIL. **LEI 13.022, DE 08 DE AGOSTO DE 2014.** Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF), **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5156/2014.** Relator Min. Gilmar Mendes.

segurança pública, e *a posteriori* analisando o papel do Município na segurança pública, compreendendo o Direito e as normas jurídicas vigentes.

Para alcançar à solução da problemática apontada na presente monografia jurídica a metodologia adotada foi a análise documental e bibliográfica, focando no exame das normas jurídicas, julgados dos Tribunais e temas já discutidos por autores, visando apurar os contornos legais das Instituições Guardas Municipais deliberando sobre suas competências e definindo se os Municípios são responsáveis pela segurança pública juntamente com os demais entes da federação.

2 VISÃO HISTÓRICA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

2.1 Historicidade da Segurança Pública no Brasil

Para melhor compreensão do papel dos Municípios como instituidores de políticas públicas de segurança, cabe definir preliminarmente por meio de analogia histórica a partir de qual momento a municipalidade assumiu a responsabilidade de promover a proteção dos municípios e de seus patrimônios. Além de garantir a ordem e promover a tranquilidade. Bem como dirimir conflitos e preservação da incolumidade das pessoas. Sendo assim, passaremos pelo momento da descoberta do Brasil, com ênfase na vinda da Corte Portuguesa para o território brasileiro.

A transferência da Corte Portuguesa se deu entre os períodos de 1807 para 1808⁴. O motivo em que ocorreu sua transferência foi o não apoio por parte da Corte Portuguesa em apoiar a França durante a Revolução Francesa, a qual estava em guerra com o Reino Unido. Nesse sentido, com a instalação da Coroa Portuguesa, a medida inicial de colonização tomada foi a inauguração de uma forma de administração colonial, ou seja, a criação das capitanias.

De acordo com AURÉLIO, apud AULUS EDUARDO TEXEIRA DE SOUZA (2015, p.31).

[...] Cumpre salientar que Dom João III, rei de Portugal, para garantir o domínio das terras brasileiras pela coroa portuguesa, em meio às revoluções e tentativas de usurpação e conquistas de terras em todo mundo, estabeleceu um sistema de controle, organização, domínio e exploração territorial denominado de capitanias. Entretanto, o sistema de capitanias adotado na ilha da madeira, não surtiu o resultado esperado no Brasil, tendo em vista as dificuldades que se apresentava para a manutenção de terras. Assim o sistema foi extinto, e as capitanias transformadas em províncias sob a administração de um governador-geral.

De acordo com MACHADO , apud AULUS EDUARDO TEXEIRA DE SOUZA (2015, p.32).

[...] Porém, Tomé de Souza, primeiro Governador-Geral brasileiro, responsável pela administração do governo do Brasil, manteve o sistema de capitanias em razão de algumas remanescentes. No entanto, com o passar do tempo e a conseqüente sucessão dos Governadores posteriores, Duarte da Costa e Mem de Sá respectivamente, o sistema de capitanias hereditárias foi extinto e seus territórios

⁴ Texto disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/corte-portuguesa.htm>. Acesso em: 02/03/2021.

transformados em províncias. De forma que restaram extintas definitivamente em 1821, ano antes da declaração de independência brasileira.

Já sobre as atividades desenvolvidas pela Guarda Real de Polícia seriam semelhantes com o modelo atual de policiamento. Como por exemplo, os patrulhamentos e rondas pela cidade, as buscas pessoais. Vejamos o texto do referido Decreto:

II. Esta Guarda será formada dos melhores Soldados escolhidos entre os quatro Regimentos de Infantaria e Cavallaria de linha da guarnição desta Corte; não só pela preferencia da sua robustez indispensavel para as funcções do penoso e aturado serviço a que são destinados, mas ainda pela circumstancia de melhor morigeração e conducta: os respectivos Coroneis, segundo as ordens que receberem do General, farão pois esta exacta e escrupulosa escolha, e designarão assim, segundo a força actual dos seus Corpos, o contingente que tem de dar a formatura desta Guarda, devendo comtudo serem estes Soldados conservados no casco e serviço dos Regimentos, até que este Corpo, fornecido do seu armamento e fardamento, possa começar o seu particular serviço.

III. Existindo nos mesmos Corpos de linha da guarnição desta Corte alguns Officiaes Inferiores e Soldados que foram da Guarda Real da Policia de Lisboa, devem estes com preferênciã ser chamados para este serviço que já tem a vantagem de conhecer, tornando-se assim mais facil a maneira de dar a este Corpo aquella disciplina particular do seu serviço detalhado de patrulhas e rondas.

IV. O uniforme e armamento deste Corpo serão completamente semelhantes aos da Guarda Real de Policia de Lisboa.

X. As revistas se farão de manhã e á noite, devendo ser punidos os que faltarem: e, se o aquartelamento o permittir, se exigirá, que não só todos os Soldados, mais ainda todos os Officiaes Inferiores pernoitem no Quartel, á porta do qual existirá sempre uma sentinella; a guarda se renderá todos os dias pelas sete horas da manhã.

XI. As patrulhas rondantes embarçarão qualquer grande ajuntamento de noite; e prenderão por suspeita toda a pessoa que não obedecer á voz que se lhe der.

XII. Havendo uma hora determinada para se fecharem as vendas, casas de café, bilhares, etc. ; as patrulhas tomarão o nome da pessoa que infringir esta ordem e as indicações da casa e da rua, para depois darem parte ao Ajudante, encarregado de tomar relação dos acontecimentos da noite, fazendo assim depois um mappa por que devem formalisar-se as partes diarias ordenadas no artigo primeiro, e mais especificadamente a que se deve dar ao Intendente Geral da Policia.

XIII. Toda a patrulha que de dia ou de noite prender pessoas suspeitas, ladrões ou assassinos, os conduzirá logo á prisão determinada pela Policia, recebendo do Carcereiro o competente recibo.

XIV. As patrulhas de Infantaria de noite não andarão em continuado gyro, mas de espaço em espaço se occultarão em sitio mais reservado e no maior silencio, para poderem escutar qualquer bulha ou motim, e apparecerem repentinamente sobre o logar da desordem: a Cavallaria deve semelhantemente parar em differentes ruas e conhecer bem as travessas, para que possa cortar a fugida a qualquer delinquente que queira evadir-se.

XV. Em caso de incendio, seja de dia ou de noite, devem os corpos das Guardas postar-se junto aos seus Quarteis, deixando ao serviço dos Piquetes dos Regimentos a diligencia de acudir ao fogo, não se distrahindo assim, para poderem melhor occorrer a qualquer disturbio que occasionalmente se manifeste, devendo dobrar-se então as patrulhas de Cavallaria.

XVI. Ficando por este modo convenientemente acautelada a guarda e vigia da Cidade, ficará cessando com este serviço o das rondas que se exigiam dos Corpos Milicianos e de Linha; conservando estes todavia nos seus Quarteis os Piquetes que devem auxiliar a Guarda da Policia em qualquer occurrencia em que se requeira a sua cooperação. (Brasil, 1809, Decreto de 13 de Maio).

Destarte, fica evidente que a preocupação com segurança da população já estava entre os administradores do Governo desde a origem do Brasil até os dias atuais. Para tanto, esse tema sempre foi tratado com atenção e destaque entre governos ao longo da história. Ficando demonstrado que a origem da Segurança Pública se deu principalmente com a preocupação da segurança das pessoas nos centros urbanos. Sendo assim continuaremos com os estudos passando por períodos históricos de extrema relevância para a compreensão do tema.

Em 18 de julho de 1831⁵, houve a extinção das províncias, sendo também extinta a primeira organização militar, a saber: o Corpo de Guardas Real de Polícia, criada no Rio de Janeiro. Necessitando de forma de controle, em 10 de outubro de 1831⁶, ficou autorizado por lei a criação de um Corpo de Guardas Municipais. Sendo os agentes voluntários, com a finalidade de manter a ordem pública e auxiliar a justiça, instituição essa atuante até o Estado Novo.

No período do Estado Novo, esses Corpos de Guardas Municipais foram denominados de Policia Militar. Com a Promulgação da Constituição de 1934⁷, passaram a ser força auxiliar do Exército, conforme nos mostra o artigo 167, da Carta de 1934, “Art 167 - As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.” (Brasil, 1934, Constituição da República).

Em 1936, por meio da Lei nº 192⁸ de 17 de janeiro de 1936, ocorreu reestruturação das Polícias Estaduais. Sendo definido o modelo de militarismo, o qual conhecemos atualmente.

⁵ BRASIL, Câmara dos Deputados, **Lei de 26 de julho de 1831**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37483-26-julho-1831-564274-publicacaooriginal-88275-pl.html. Acesso em: 12/03/2021.

⁶ BRASIL, Câmara dos Deputados, **Lei de 10 de outubro de 1831**, Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37586-10-outubro-1831-564553-publicacaooriginal-88479-pl.html. Acesso em: 12/03/2021.

⁷ BRASIL, Presidência da República, Casa Civil, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 12/03/2021.

⁸ BRASIL, Câmara dos Deputados, **Lei 192 de 17 de janeiro de 1936**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-192-17-janeiro-1936-501765-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12/3/2021.

Nesse momento, conferiu-se tipicamente para as polícias as funções de segurança pública. Atribuindo a essas Corporações as funções de vigilância, segurança das instituições e o emprego de garantidora da ordem pública e do cumprimento da lei.

Durante o governo da Ditadura Militar no Brasil, período esse compreendido entre os anos de 1964 à 1985, novamente ocorreu outra reestruturação das polícias, promovido com a edição do Decreto-lei nº 667 de 2 de julho de 1969⁹. A partir desse documento, as polícias militares, que eram forças auxiliares do Exército, tiveram como missão a conservação da ordem pública e a segurança interna dos Estados, Territórios e do Distrito Federal, passando a exclusividade do policiamento ostensivo para essas instituições.

Neste contexto, houve a absorção do efetivo das Guardas Municipais pelas Polícias Militares, sendo que durante o governo do então presidente General Emílio Garrastazu Médici, ocorreu a fusão das Instituições Municipais com as Polícias Estaduais. Foi promulgado o Decreto-lei 1.072 de 1969¹⁰, que em seu artigo 2º estabeleceu o prazo de 180 dias para que os integrantes das Guardas Municipais passassem a compor os quadros de pessoais das Polícias Estaduais.

2.2 O NOVO REGIME JURÍDICO COM A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO REPÚBLICA DE 1988

Com a necessidade de criação de novo Ordenamento Jurídico, voltados para a construção de um país livre, visto que o Brasil viveu longos anos em regime de Ditadura Militar, caracterizado pela supressão de direitos. Nesse contexto, insurgem vários movimentos imbuídos na busca de direitos e garantias, dentre esses movimentos, por exemplo, o “Diretas Já”, o qual buscava eleições para presidente de forma direta.

A partir desse movimento, em 1985, foi eleito como Presidente da República, Tancredo Neves, o qual morreu antes de sua posse. Assim, quem assumiu foi o então Vice-Presidente, José Sarney, o qual viabilizou a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, por meio de emenda encaminhada os parlamentares eleitos em 1986, este documento

⁹ BRASIL, Presidência da República, Casa Civil, Decreto **Lei 667 de 02 de julho de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm. Acesso em 12/03/2021.

¹⁰ BRASIL, Câmara dos Deputados, **Decreto Lei 1.072 de 30 de Dezembro de 1969**, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-1072-30-dezembro-1969-375302-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 12/03/2021.

determinava que elaborassem nova Constituição para o país, de forma a atender os anseios da sociedade.

Com a instalação da Assembleia Constituinte em 1987, foi eleito como Presidente da comissão Ulisses Guimarães. Essa comissão foi destinada a construção de novo texto constitucional. Dessa forma, foram divididas as tarefas de construção deste texto em comissões e subcomissões temáticas. Merecendo especial atenção para o estudo à subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, que tendo em seu texto mais tarde aprovado capítulo destinado a Segurança Pública.

Pois bem, durante as Audiências Públicas¹¹ da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, foi discutido de quem seria a responsabilidade da segurança interna, ficando descartada a possibilidade de ser das Forças Armadas. Conforme esclarecido pelo expositor:

Senhor Ubiratan Macedo: [...] a quem incumbe primariamente à segurança Interna? Às Polícias Militares Estaduais. Na Ausência delas, ou na sua incapacidade, ou num conflito de jurisdição, ou em conflito entre polícias estaduais, aí, então, entra as Forças Armadas [...]. (Brasil, Anteprojeto, Comissão da organização dos Poderes e Sistema de Governo, Diário da Assembléia Nacional Constituinte).

Esse trecho encontrado na ata da reunião em 18 de julho de 1987, na página 42, sendo neste mesmo contexto de discussão, ou seja, na mesma Audiência, Ubiratan Macedo posicionou-se que “[...] na ausência das polícias militares estaduais incumbe também às forças Guardas Municipais a desempenharem o poder de polícia do Município” (BRASIL, 1987).

Sendo assim, fica evidente que a discussão sobre o papel dos Municípios na segurança pública por meio da atuação da Guarda Municipal já permeava a construção do texto constitucional de 1988.

¹¹ ATA DE REUNIÕES, **Audiência Pública, Assuntos: Natureza, finalidade e características do Estado / Estado e a segurança da sociedade / Defesa do Estado e da sociedade democrática, Expositores: Ubiratan Borges de Macedo, Pedro de Oliveira Figueiredo, Paulo César Milani Guimarães e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, data 18 de julho de 1987.** Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cida-da/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e-subcomissao4b. Acesso em: 02/03/2021.

Contudo, ainda não estava consolidado este dever, uma vez que a competência da Guarda Municipal foi esvaziada conforme documentado na leitura do anteprojeto¹² apresentado e publicado no Diário da Assembléia Nacional Constituinte, em 05 de agosto de 1987, pelo relator o Sr. Ricardo Fiúza. Conforme separado no trecho da leitura:

Sr. Relator Ricardo Fiúza: Acolhendo varias emendas, optamos pela simplificação das competências das Guardas Municipais à Vigilância do patrimônio municipal, aliviando os encargos das forças Policiais. (Brasil, Anteprojeto, Comissão da organização dos Poderes e Sistema de Governo, Diário da Assembléia Nacional Constituinte).

Aqui fica claro que durante os debates da proposta referente a segurança pública o Constituinte Originário não fixou entendimento entre as atividades que poderia ser exercida pelo o municipalidade na segurança pública, o que houve foi esvaziamento da competência dos Municípios na segurança pública diante de várias emendas apresentadas em especial a emenda apresentada pelo Constituinte Cesar Maia que incluiu um parágrafo dizendo que “os Municípios poderão, por lei criar corpos de vigilância desarmados para a guarda de logradouros, locais e patrimônio público”, uma vez que no texto apresentado do anteprojeto o qual constava no artigo 18 inciso V da Seção V do capítulo da Segurança Pública a inserção da Guarda Municipal na segurança pública, bem como constava no artigo 22 do mesmo livro no qual resumiu sua competência à vigilância do patrimônio municipal, constando na redação final da constituição de 1988 Capítulo III Da Segurança Pública, artigo 144 § 8º¹³, que os Municípios poderão constituir guardas municipais destinados a proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, texto esse aprovado e promulgado em sessão solene do Congresso Nacional, na data de 05 de outubro de 1988.

3 ESTADO, PODER DE POLÍCIA E PODER DA POLÍCIA.

3.1 O Estado

¹² BRASIL, Anteprojeto, **Comissão da organização dos Poderes e Sistema de Governo, Diário da Assembléia Nacional Constituinte**. Suplemento ao nº 155, Brasília – DF, 05 de agosto de 1987. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e-subcomissao4b. Acesso em: 02/03/2021.

¹³BRASIL, Assembléia Nacional Constituinte, **Projeto de Constituição (D), Redação Final**, Presidente Constituinte Ulisses Guimarães, Centro Gráfico do Senado Federal, Setembro de 1988, <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-316.pdf> : acesso em 02/03/2021

A discussão central acerca do tema passa pelo artigo 144, caput da Constituição do Brasil. O texto constitucional nos mostra que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Sendo assim, por hermenêutica da norma é aplicado o entendimento de que esse Estado, ali descrito seria o Estado Membro, não cabendo interpretação de que a segurança pública poderia ser realizada pelos Municípios. Uma vez que o texto constitucional não menciona o Município como ente que tenha esse dever de prestar o serviço público de segurança.

Pois bem, para que possamos ter melhor compreensão de quem é o dever de realizar a segurança pública devemos extrair o conceito de Estado e comparamos com aquele fornecido no artigo 144, caput da CRFB, sendo assim devemos buscar essa informação no livro o *Leviatã*¹⁴ escrito por Thomas Hobbes o qual nos mostra que o Estado seria um “Deus Mortal” originário da união das pessoas as quais transferiu a este “Deus Mortal o soberano” o poder de governar por meio de pacto recíproco, permitido a ele usar a força e recursos necessários para garantir a paz e defesa comum.

Sendo assim, em breves palavras temos o entendimento de que o Estado seria aquele ser superior, detentor do poder de controle das pessoas, poder este transferido por meio de contrato social para garantir a segurança e a paz das pessoas, não nos parecendo razoável aplicar o entendimento de que a segurança pública seria dever exclusivo do Estado Membro uma vez que o artigo 144 da CRFB/88 se refere somente a Estado, pois o Estado unidade federativa seria entidade territorial autônoma dotada de governo próprio, organizada por meio do modelo federativo seguido na Constituição do Brasil em 1988, sendo este Estado do texto Constitucional o “Leviatã” divididos entre: União, Estado e Municípios capazes de proporcionar a segurança pública.

Para o melhor entendimento vejamos na íntegra o texto Constitucional ora debatido.

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:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares;

VI – polícias penais federal, estaduais e distrital. (Incluído pela EC n. 104/2019)

¹⁴ Brasil, **THOMAS HOBBES, LEVIATÃ**, Disponível em: <https://farofafilosofica.com/2018/02/02/leviata-de-thomas-hobbes-livro-em-pdf-para-download/>. Acesso: 03/04/2021

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela EC n. 19/1998)

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 EC n. 19/1998)

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º 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. (Redação dada pela EC n. 19/1998)

§ 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 EC n. 19/1998)

§ 4º Às polícias civis, 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.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. § 5º-A Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Incluído pela EC n. 104/2019)

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela EC n. 104/2019)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela EC n. 19/1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela EC n. 82/2014)

I – compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela EC n. 82/2014)

II – compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela EC n. 82/2014) (Brasil, 1988, Constituição da República Federativa do Brasil).

Outra fonte que podemos buscar na tentativa de demonstrar que não é somente dever do Estado membro o dever de segurança pública é a destinação de Força Nacional de Segurança Pública¹⁵, programa este do Governo Federal formado por Policiais Militares estaduais, subordinados ao Ministério de Justiça e a Presidência da República, força essa instituída pelo Decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004¹⁶, com a missão originária para atuação nos Estados, executando de forma ostensiva policiamentos, intervindo em casos perturbação da ordem pública, promovendo a segurança de pessoas e de seus patrimônios, ora, esse programa da Força Nacional de Segurança Pública seria exatamente a União realizando segurança pública? Será possível usurpação das atribuições dos Estados Membros pela União? Pela definição apresentada por Hobbes do conceito de Estado a União estaria sim realizando Segurança Pública por meio da Força Nacional de Segurança uma vez que essa atribuição estaria repassada por intermédio do contrato social ao Estado “Ser Superior”, e não seria uma usurpação das atribuições do Estado unidade federativa, uma vez que a União estaria abarcada no conceito de Estado definido por Thomas Hobbes no livro O leviatã.

Destarte, os Municípios como Ente da Federação ao atuarem no campo da segurança pública, por intermédio da sua Guarda Municipal, garantindo a paz e a segurança além da proteção de seu patrimônio não estariam invadindo a competência de nenhum dos demais entes federados, uma vez que por força do Contrato Social esta também seria uma de suas funções, não sendo óbice o pacto federativo ou disposição geográfica o exercício deste serviço, sendo assim também é dever dos Municípios a promoção da segurança pública aos seus municípios.

Outro ponto que merece esclarecimento acerca da competência dos Municípios e da não exclusividade dos Estados membro referente à segurança pública está no § 8º do artigo 144 da CRFB/88, o dispositivo da constituição nos mostra a municipalidade poderá instituir Guarda Municipal para proteção de serviços instalações e de seus bens conforme dispuser a lei, pois bem, mais que lei seria essa? Em análise as legislações encontramos o artigo 30 da CRFB/88 o qual estabeleceu que os Municípios pudessem legislar em assuntos de interesse local, sendo assim segurança pública constitui assunto de interesse tanto da União, dos

¹⁵ Brasil, Ministério da Justiça, <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1546630482.88>

¹⁶ Brasil. **Decreto 5.289 de 29 de Novembro de 2004. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5289.htm. Acesso: 07/03/2021

Estados e, principalmente dos Municípios. Pode-se entender que neste artigo estaria o amparo constitucional para atuação da Municipalidade na segurança pública.

Não sendo suficiente o argumento constitucional é de grande relevância mencionar a Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014 - de Estatuto Geral das Guardas Municipais¹⁷, lei esta que veio disciplinar o § 8º do artigo 144 da CRFB/88, para organizar e padronizar em caráter nacional as funções, formas de criação, competências e atribuições das instituições em cada Município, suprindo a lacuna deixada pelo Constituinte de 1988, conforme demonstrado anteriormente que tentou esvaziar as competências dos municípios, reforçando ainda mais o posicionamento em que o município tem papel de grande importância na seara da segurança pública.

3.2 Poder de Polícia

Ao se falar em Guarda Municipal como sendo órgão da Administração Pública Municipal, instituição essa atuante de forma direta na segurança pública, surge questionamentos sobre suas funções. Um dos principais questionamentos é se a Guarda Municipal tem poder de polícia? Pois bem, para entendermos um pouco mais sobre suas funções faz-se necessário fazer a distinção dos conceitos de “poder de polícia” e de “poder dá polícia”.

Para buscarmos o conceito legal de poder de polícia na legislação brasileira devemos verificar a disposição do artigo 78 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), sendo o motivo do significado do poder de polícia estar no CTB pelo fato do exercício deste poder ser um dos fatos geradores de taxas.

Sendo assim vejamos o texto legal do artigo 78 do CTN¹⁸:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à

¹⁷ Brasil. **Lei 13.022 de 08 de Agosto de 2014. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm. acesso: 07/03/2021

¹⁸ Brasil. **Lei 5.172 de 25 de Outubro de 1966. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm: 28/03/2021

tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1966, grifos do autor).

Utilizando-se do conceito apresentado pela legislação podemos extrair o entendimento de que o poder de polícia constitui de prerrogativa ou poder-dever da Administração Pública. E vale aqui dizer que é a atividade da Administração Pública em qualquer dos níveis, federal, estadual ou municipal. O poder de polícia é regido sempre o princípio da legalidade que por meio deste poder limita direitos individuais em favor do interesse público, bem como garante interesses coletivos, como segurança pública, saúde, econômicos e para a preservação de direitos individuais, tais como, a propriedade, a liberdade.

Para corroborar com o entendimento acima buscamos o posicionamento doutrinário de Celso Antonio Bandeira de Melo (2016, p.851), que traz definição de poder de polícia em dois sentidos, um em sentido amplo e outro em sentido estrito. Vejamos os dois sentidos:

“[...] A expressão tomada neste sentido amplo, abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo. Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delimita a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos Cidadãos [...]”.

“[...] A expressão “poder de polícia” pode ser tomada em sentido estrito, relacionando-se unicamente com as intervenções quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinado a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais [...]”.(MELO, 2016, p.851)

Sendo assim, quando o Município presta serviço como a segurança pública ele está exercendo atividade tipicamente estatal. Neste sentido, quando agente da Guarda Municipal, servidor público da Administração Pública Municipal, ocupante de um cargo público por meio de concurso público, está atuando na segurança pública observando o princípio da legalidade, limitando ou garantindo direitos em face do interesse público, ou até mesmo em face do particular, exerce poder de polícia, uma vez que o Município investiu esse agente de poderes para em nome dele executar tal atividade.

Sabendo da exegese do artigo 78 do CTN podemos afirmar que a Guarda Municipal exerce poder de polícia, poder este de disciplinar o particular ou a coletividade almejando o bem comum. No entanto devemos destacar que atualmente não possui o poder da polícia,

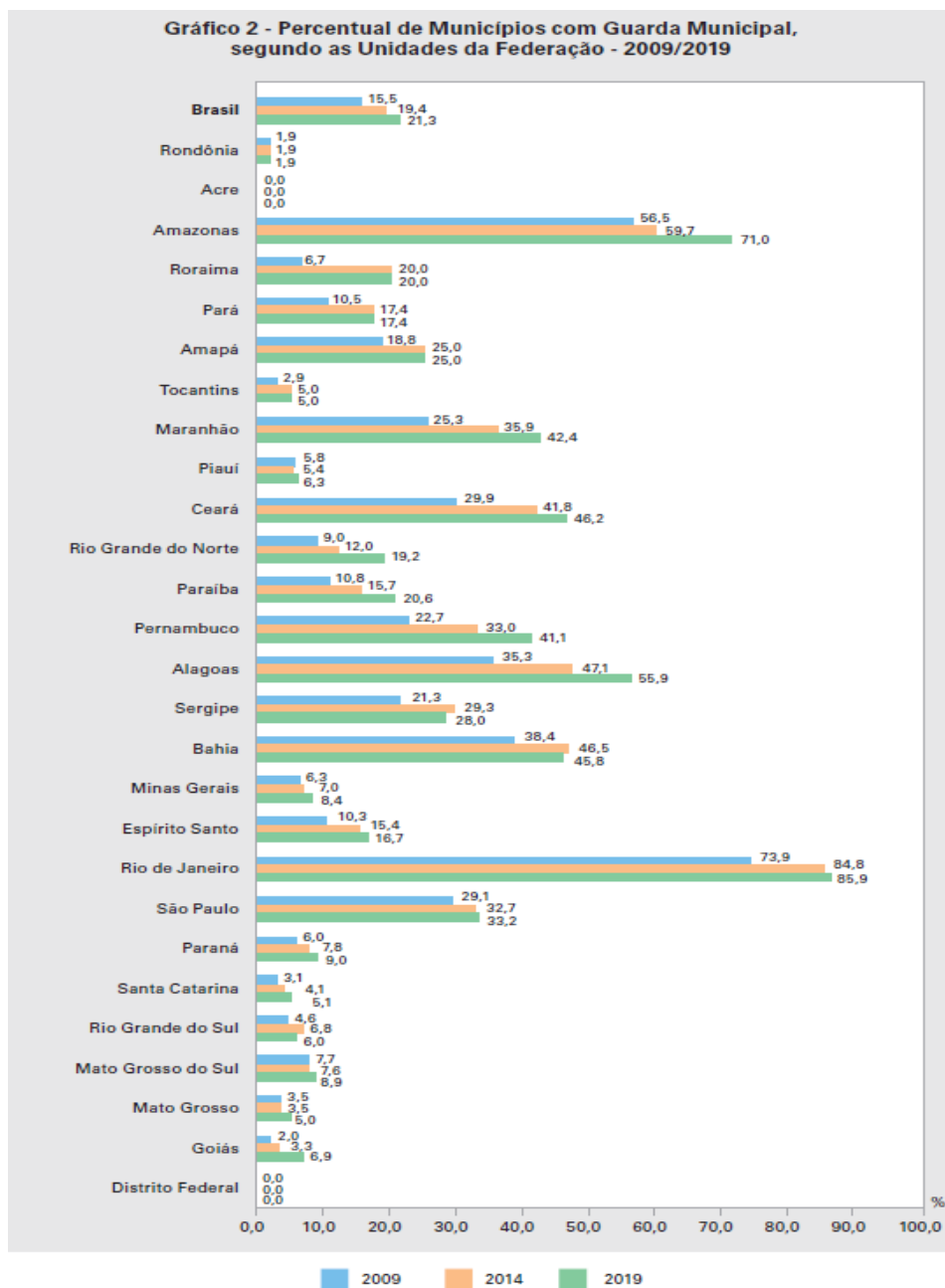
instituição essa Estatal, com funções de atuação na segurança pública com finalidade de combate ao crime de forma operacional e ostensiva, como exemplo a polícia militar, bem como de forma a investigar crimes por meio da polícia Judiciária, que conta com uma estrutura bem aparelhada, tanto com pessoal, quanto estrutural e operacional, sendo que no âmbito municipal as Guardas ainda carecem de investimentos, uma vez que por escassez de recursos financeiros ou até mesmos por desinteresse dos gestores públicos deixam de investir nelas para investir em outras políticas públicas, cenário esse que vem se modificando.

Tendo como base os dados apontados e disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas IBGE, durante a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros¹⁹ realizada no ano de 2019, com a coordenação de Cristiane dos Santos Moutinho, foi possível perceber a porcentagens de Municípios brasileiros que contam com Guardas Municipais, o estudo apontou também a característica do efetivo de pessoal empregado na instituição, e as características dos serviços desenvolvidos.

O estudo realizado pelo IBGE demonstrou que ocorreu crescimento no número das Instituições Guardas Municipais por todo o território brasileiro. Os números demonstraram que o percentual subiu de 15,5% para 21,3%. Sendo esse aumento ocorrido expressivamente na região norte do país, conforme gráfico 2 da pesquisa (gráfico 1).

¹⁹ Brasil, IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros**, 2019, disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>. acesso 11/03/2021

1 Gráfico: Percentual de Municípios com Guarda Municipal, Segundo as Unidades da Federação – 2009/2019



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de informações Municipais, 2009/2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2019

Já referente aos trabalhos das Guardas Municipais a pesquisa do IBGE, conforme seu gráfico 3 da pesquisa, aponta que a Instituição Municipal tem seu serviço voltado a preservação de crimes patrimoniais e contra a incolumidade pública (gráfico 2).

Gráfico 2: Percentual de Municípios que possuem Guarda Municipal, segundo as atividades realizadas pela Instituição 2009/ 2019



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de informações Municipais, 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2019.

A pesquisa também verificou que existe um baixo percentual de efetivo feminino nas Instituições. Sendo o efetivo feminino em 2009 de 13,4% e em 2019 de 15,6%. Vejamos a tabela 03 da pesquisa (tabela 1):

Tabela 1: Percentual do efetivo da Guarda Municipal por sexo, segundo as Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios – 2009/2019.

Tabela 3 - Percentual do efetivo da Guarda Municipal por sexo, segundo as Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios - 2009/2019

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios	Percentual do efetivo da Guarda Municipal, por sexo (%)					
	2009		2014		2019	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Brasil	85,4	13,4	85,8	14,2	84,4	15,6
Norte	81,1	18,9	87,3	12,7	85,6	14,4
Nordeste	87,0	9,0	88,9	11,1	86,4	13,6
Sudeste	84,2	15,8	83,2	16,8	82,3	17,7
Sul	87,4	12,6	86,3	13,7	86,7	13,3
Centro-Oeste	91,5	8,5	89,7	10,3	88,0	12,0
Até 5 000 hab.	91,1	8,9	90,0	10,0	90,6	9,4
De 5 001 a 10 000 hab.	94,4	5,6	93,0	7,0	93,2	6,8
De 10 001 a 20 000 hab.	93,1	6,9	91,2	8,8	89,9	10,1
De 20 001 a 50 000 hab.	90,3	9,7	89,4	10,6	88,7	11,3
De 50 001 a 100 000 hab.	87,3	12,7	87,7	12,3	86,1	13,9
De 100 001 a 500 000 hab.	86,0	13,3	85,6	14,4	85,0	15,0
Mais de 500 000 hab.	81,3	16,1	82,9	17,1	81,0	19,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009/2019.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de informações Municipais, 2009/2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2019.

Outro ponto da pesquisa estudado foi o uso de arma de fogo, sendo que somente 22,4% dos Municípios pesquisados utilizam armas em seus serviços, conforme demonstrado na tabela 4 da pesquisa (tabela 2).

Tabela 2: Municípios, por tipo de porte de arma adotado pela Guarda Municipal, segundo as Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios – Brasil – 2019.

Tabela 4 - Municípios, por tipo de porte de arma adotado pela Guarda Municipal, segundo as Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios - Brasil - 2019

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios	Municípios, por tipo de porte de arma adotado pela Guarda Municipal			
	Apenas arma de fogo	Apenas armas não letais	Armas de fogo e não letais	Nenhum tipo de arma
Brasil	34	508	232	414
Norte	-	47	5	32
Nordeste	5	296	50	263
Sudeste	25	128	128	97
Sul	4	23	40	14
Centro-Oeste	-	14	9	8
Até 5 000 hab.	-	10	2	26
De 5 001 a 10 000 hab.	-	45	7	53
De 10 001 a 20 000 hab.	3	129	18	110
De 20 001 a 50 000 hab.	9	175	36	127
De 50 001 a 100 000 hab.	10	73	46	62
De 100 001 a 500 000 hab.	12	63	93	36
Mais de 500 000 hab.	-	13	30	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de informações Municipais, 2009/2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2019.

A partir desse estudo do IBGE, fica demonstrado o quanto a Guarda Municipal vem sendo ampliada em todo o território nacional, bem como suas atribuições.

3.3 As competências dos Entes da Federação na Constituição de 1988

Ao se falar em segurança pública, há entendimentos de que é de competência exclusiva do Estado essa atividade. Contudo, como vimos no texto do artigo 144 da CRFB/88, não está descrito que esta competência seja exclusiva desse ente, no que se refere a competência na segurança pública podemos encontrar nos incisos do artigo 144 da CRFB/88 o rol das instituições responsáveis por esse serviço, sendo Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, e Polícia Ferroviária Federal no âmbito da União, Polícias Cíveis, Militares e Corpo

de Bombeiros no âmbito estadual, sendo a competências das instituições descritas nos parágrafos seguintes do artigo, o texto da constituição não faz menção que segurança pública seja tarefa exclusiva do Estado unidade federativa

As competências estão em todo o texto da Constituição da República, porém quando se trata de competência exclusiva da União a Constituição fez menção expressa disciplinando a matéria em capítulo e artigo específico, sendo esta competência indelegável sendo proibida a delegação desta competência a outro membro da federação.

Com exemplo objetivo de competência exclusiva da União o artigo 21 da CRFB nos mostra um rol taxativo desta capacidade, vejamos o texto do artigo 21 da CRFB na integra:

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII - emitir moeda;

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012) (Produção de efeito)

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII - conceder anistia;
XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;
XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; (Regulamento)
XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:
a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;
b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)
c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)
d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)
XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;
XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa. (Brasil, 1988, Constituição da República Federativa do Brasil).

O artigo 22 da CF estabeleceu outras competência privativa da União, no texto fica definido que é competência privativa da União legislar em matéria de Direito Civil, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, também estabeleceu que a desapropriação, requisição de civis e militares em caso de guerra, o serviço postal, dentre outras competências estabelecidas neste artigo seria unicamente da União, sendo assim aqui ficou demonstrado suas competências exclusivas.

Tratando-se das competências designadas aos Estados e Distrito Federal a constituição fez a reserva ao ente as competências que não seja vedadas pela constituição, vejamos quais são esta capacidade:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por

agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (Brasil, 1988, Constituição da República Federativa do Brasil).

Quando se fala em competências do Município devemos fazer consulta ao artigo 30 da CRFB/88, uma vez que para justificar a atuação da municipalidade no campo da segurança pública fazem referência ao inciso I do artigo 30 em conjunto com a norma do § 8º artigo do 144 da CRFB/88 justificando que Segurança Pública é assunto de interesse local, nesse ponto pode – se entender que é o fundamento jurídico que legalidade as atuações da Guarda Municipal quando membro atuante no âmbito da segurança dos cidadãos. Vejamos o texto da Constituição brasileira:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (Brasil, 1988, Constituição da República Federativa do Brasil).

Portanto, quando se fala que a segurança pública é de competência dos Estados devemos buscar na Carta Constitucional quais foram às competências dos Entes estabelecidas em seu texto, não tendo a competência exclusiva definida no artigo 144 atribuindo esta função unicamente ao Estado não podemos aplicar uma visão restritiva na norma.

Uma vez buscando qual seria a vontade do legislador originário ao redigir o texto constitucional verifica-se pela hermenêutica da norma que não foi a vontade do legislador em estabelecer esta competência exclusivamente ao Estado Membro, pois não mencionou

explicitamente tal competência no texto do artigo, e combinando os dispositivos constitucionais do artigo 30 e 144 da CF é possível identificar que esta competência também poderá ser exercida pelo Município no que couber, portanto quando a Constituição quis mencionar quais seriam as competências ela o fez, a exemplo os artigos analisados anteriormente.

Outra forma de interpretação dada ao artigo 144 da CRFB/1988 seria que uma vez sendo segurança pública dever do Estado e responsabilidade de todos e quando o legislador estabeleceu que os Municípios poderia legislar sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecido no artigo 30 da CRFB/1988, o Ente Municipal estaria coberto pelo princípio da Legalidade, uma vez que segurança pública é de responsabilidade de todos e segurança pública sendo de interesse local a municipalidade não estaria invadindo competência dos Entes.

Já em análise do §8º do artigo 144 o texto nos mostra que os Municípios podem instituir Guarda Municipal conforme dispuser a lei, o que o constituinte não menciona qual seria esta lei, se seria a lei constitucional, se seria por lei ordinária, ou se seria por lei municipal.

Analisando o dispositivo constitucional do artigo 30 da CRFB/1988 pode se verificar que o constituinte menciona que através norma do artigo 30 ao legislar em assuntos de interesses local sendo segurança pública interesse local ao criar a Guarda Municipal por lei do Município instituindo esta função a organização, o Município não estaria usurpando competências dos demais entes, uma vez que mesmo não estando a Guarda Municipal no incisos do artigo 144 da CRFB/1988 e sim §8º o constituinte facultou a municipalidade tal função, não existindo assim tal reserva ao Estado membro.

4 OS MUNICÍPIOS COMO PROVEDOR DE SEGURANÇA PÚBLICA E OS QUESTIONAMENTOS DE SUA CONSTITUCIONALIDADE

4.1 Estatuto Geral das Guardas Municipais

Como deixado pelo Legislador Constituinte, no texto constitucional, a possibilidade de os Municípios constituírem Guardas Municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações conforme dispuser a lei, entendemos aqui que o constituinte deixou que esta

regulamentação fosse feita tanto por lei municipal, respeitando assim o princípio da autonomia municipal estabelecido nos artigos 20 e 30 da CRFB em que traz a possibilidade da municipalidade em auto-organizar os seus serviços públicos, quanto por Lei Ordinária uma vez que o Brasil possui cerca de 5.556 Municípios e seria necessário a edição de Leis Federal para regulamentar essa matéria a nível Federal.

Para a criação de uma Guarda Municipal faz-se necessário a obediência ao processo legislativo municipal, o Poder Executivo Municipal encaminha ao Poder Legislativo um projeto de Lei no qual são estabelecidas as diretrizes a serem seguidas para a instituição. Neste projeto de Lei também são estabelecidos o número de cargos a serem ocupados, os salários a serem pagos ao funcionalismo, a forma de atuação dos agentes entre outras peculiaridades de cada Município.

Uma vez que cada Município existe especificidades locais e sendo deixado uma lacuna no texto do artigo 144, §8º pelo legislador a fim da regulamentação da segurança pública no âmbito municipal, em 8 de agosto de 2014 foi aprovado, no Congresso Nacional o Estatuto Geral das Guardas Municipais, projeto de lei este de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, que tem por objetivo disciplinar e a padronizar as Guardas Municipais no território nacional.

Com a edição da norma em comento ocorreu padronização dos serviços de segurança pública executados por cada município, foi estabelecidas diretrizes a ser seguido pelo Ente como, por exemplo, uma matriz curricular comum para a formação de seus agentes, estabeleceu a padronização dos uniformes e cor utilizados pela instituição, estabeleceu requisitos comuns para ingresso de pessoal no quadro de efetivo pessoal das instituições, bem como regulamentou as competências gerais e específicas das Guardas Municipais, em consonância com o do artigo 144, § 8º do texto constitucional.

Dentre as competências gerais estabelecida no Estatuto Geral das Guardas Municipais, pode-se observar que a lei não inovou ao estabelecer que é de dever da instituição a proteção de bens, serviços e instalações do Município, a norma seguiu aquele mandamento constitucional do artigo 144, § 8, não invadindo assim as competências estaduais e federais, já em suas competências específicas o texto normativo também não foi inovado, descrevendo que a as Guardas Municipais devem cuidar dos bens, equipamentos e prédios públicos municipais, atuando de forma a evitar o cometimento de crimes, infrações administrativas, bem como ato infracional que atente contra os bens públicos, serviços e instalações

municipais, e atuando de forma preventiva para a proteção dos usuários dos serviços e equipamentos municipais.

O legislador também estabeleceu como competência das Guardas Municipais a colaboração integrada com os demais órgãos de Segurança Pública, a fim de buscar ações que contribuam com a paz social, o texto legal instituiu a forma comunitária de proteção da população, indicando que a instituição municipal deverá interagir com a sociedade para o desenvolvimento de políticas sociais de segurança voltada para a prevenção da vida respeitando os direitos humanos e outros direitos fundamentais, visando sempre a resolução pacífica de conflitos para resolução do problema.

A Lei nº13.022/2014 ao regulamentar as atividades das Guardas Municipais, estabeleceu que as Guardas Municipais sejam instituições de caráter civil, sendo instituição militar as polícias dos Estados. Outra característica imposta pela lei é que estas instituições deverão ser uniformizadas em todo o território nacional, também estabeleceu que serão armadas, respeitando aquelas diretrizes estabelecidas na lei nº 10.826/03 Estatuto do Desarmamento. Além disso, a lei impões que as Guardas Municipais é que essas instituições tenham a função proteção preventiva municipal, não invadindo assim as competências das Polícias tanto estaduais quanto federal.

O artigo 3º do Estatuto Geral das Guardas Municipais regulamentou a forma de atuação da instituição na segurança pública, estabelecendo princípios a serem seguidos pelo Município. Vejamos o artigo 3º da Lei 13.022/14²⁰:

São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

- I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
- II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
- III - patrulhamento preventivo;
- IV - compromisso com a evolução social da comunidade;
- V - uso progressivo da força. (Brasil, 2014, Lei 13.022).

Podemos entender aqui que o princípio da proteção abrange a proteção dos Direitos Humanos Fundamentais elencados no artigo 5º da CRFB/1988 devendo a Guarda Municipal atuar de forma a fazer que todo munícipe tenha esse direito respeitado. O principio da proteção também abrange a proteção ao exercício da cidadania, devendo a Guarda Municipal

²⁰ BRASIL. **Lei 13.022 de 08 de Agosto de 2014. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm. acesso: 28/03/2021

atuar de forma a garantir que todos possam exercer a cidadania e que seja respeitado o exercício desta cidadania. Em relação a proteção da liberdades públicas a lei também impôs a municipalidade o dever desta proteção.

Também foi elencado como princípios de atuação da Guarda Municipal a preservação da vida, a redução do sofrimento e diminuição das perdas. Sendo assim, sua função vai além da proteção do patrimônio e sim pensando na proteção dos munícipes, resguardando o direito fundamental da vida em todas as suas extensões. Já o princípio do patrulhamento preventivo busca a presença do Município nas ruas, praças e logradouros da cidade, visando a preservação da sociedade e do interesse público em face de conflitos por ofensa as leis

O princípio do compromisso com a evolução social da comunidade está ligado com o princípio da autonomia municipal em legislar em assuntos de interesse local, uma vez que a evolução social representa as políticas públicas desenvolvidas para a sociedade a fim de proporcionar o bem estar dos munícipes e melhora na qualidade de vida de sua população. E por fim devemos observar o princípio do uso progressivo da força em conjunto com o princípio da proporcionalidade, como uma forma de escalonamento ou de seleção adequada de equipamentos e ferramentas em resposta a solução de conflitos, devendo os Guardas Municipais priorizar em suas atuações, a verbalização e argumentação, técnicas e ferramentas não letais e como último recurso, aquelas formas mais incisivas de neutralização, respeitando sempre a preservação da vida e dos Direitos Humanos.

Outra capacidade estabelecida no artigo 5º da Lei 13.022/2014 foi a competência das Guardas Municipais atuarem no Trânsito de orientação regulamentação e fiscalização nos termos da Lei 9.503 de 23 de Setembro de 1997 (CTB), tal aptidão gerou questionamentos pelo Ministério Público de Minas Gerais contra o Município de Belo Horizonte, que em sede de Recurso Extraordinário RE nº 658570²¹, alegado pelo *Parquet* que as atribuições das Guardas Municipais, ao na fiscalização do Trânsito das cidades, usurpavam as funções da Polícia Militar, no referido recuso foi fixado o entendimento, pelo Supremo Tribunal Federal,

²¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal STF, RE 658570 – Recurso Extraordinário, Relator Min. Marco Aurélio, Assunto: **DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, ATOS ADMINISTRATIVOS, INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA, MULTAS E DEMAIS SANÇÕES DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | ATOS ADMINISTRATIVOS, FISCALIZAÇÃO, COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO FISCALIZADOR. DISPONÍVEL EM: [HTTP://WWW.STF.JUS.BR/PORTAL/PROCESSO/VERPROCESSODETALHE.ASP?INCIDENTE=4146148](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verprocessodetalhe.asp?incidente=4146148). Acesso em: 27/03/2021**

de que Município de Belo Horizonte tem a competência do para fiscalizar o trânsito, decisão esta com repercussão geral, conforme acórdão publicado em seu inteiro teor pelo Diário Judicial Eletrônico divulgado em 17 de agosto de 2015.

No texto do artigo 144, §8º da CRFB/1988 o Legislador Constituinte fez referência de que os Municípios poderiam criar as suas Guardas Municipais conforme dispuser a lei. Entendemos que o Estatuto Geral das Guardas Municipais também cumpri este papel regulamentador deixado pelo constituinte, e a tentativa de regulamentar esta matéria em âmbito nacional. Neste sentido o artigo 7º da Lei nº 13.022/14 cria requisitos a serem seguidos pelos Municípios, limitando seu quadro de pessoal pelo numero de habitantes. Portanto, tal regra imposta para a municipalidade ao estabelece que efetivo não poderá ultrapassar o limite de: a) quatro décimos por cento da população em cidades com até cinquenta mil habitantes, b) em cidades com mais de cinquenta mil habitantes e menos de quinhentos mil habitantes o efetivo não poderá ultrapassar o limite de três décimos por cento da população; e c) em cidades que possuam mais de quinhentos mil habitantes o efetivo não poderá ultrapassar o limite imposto de dois décimos por cento de sua população. Já no artigo 10 da citada lei estabelece-se os requisitos básicos para uma pessoa estar apta a ocupar o cargo público de Guarda Municipal, sendo necessário: a) pessoa ter nacionalidade brasileira; b) estar em gozo de seus direitos políticos; c) estar quite com as obrigações militares; c) ter no mínimo o nível médio de escolaridade e idade mínima de 18 anos; e) estar apto fisicamente e psicologicamente; e f) possuir idoneidade moral comprovada por investigação social.

Como exposto, podemos perceber que com a promulgação da Lei nº 13.022/2014 ocorreu a regulamentação do artigo 144, §8º do texto constitucional, disciplinando normas básicas para a criação da Guarda Municipal em todo território. A norma editada não obriga a criação desta instituição pelos municípios, uma vez que está e uma competência da municipalidade. Sendo assim, não podemos dizer que a norma é formalmente inconstitucional uma vez que não foi invadido a competência do Município para a criação da Guarda Municipal, e também não podemos dizer que o Estatuto Geral das Guardas Municipais não é materialmente inconstitucional, pois o ato infraconstitucional não afronta a Constituição uma vez que o texto não apresenta incompatibilidade com a norma posta no artigo 144 da CRFB/1988. A Lei em questão tão pouco invade competências dos demais Entes da Federação pois estabelece marcos a serem seguido pelos Municípios ao instituírem a instituição para a atuação na segurança pública municipal.

4.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 5.156/2014

A partir da edição do Estatuto Geral das Guardas Municipais foi gerados questionamentos sobre sua Constitucionalidade, um dos questionamentos apostados foi aquele demonstrado pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME) em face da Lei nº 13.022/2014 a fim de provocar controle concentrado de constitucionalidade. Na referida ação, a FENEME alegou preliminarmente incompetência da União para legislar em assuntos sobre as instituições Guardas Municipais.

Também foram questionados os dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais, dentre tais dispositivos, encontra-se: a) o artigo 2º que versa sobre a função das Guardas Municipais; b) o art.4º, que trata da competência geral das Guardas; c) art. 5º, referente as competências específicas; e d) art. 12 que versa sobre a discricionariedade dos Municípios em criarem órgão de formação e treinamento para os integrantes das instituições.

De acordo com o definido por Alexandre de Moraes (2016, p.741) “Controlar a Constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais em materiais”.

Partindo de uma análise dos aspectos formais da Ação podemos verificar que a entidade não poderia parte na Ação uma vez que não possui legitimidade ativa para estar no polo ativo da ação para propor o Controle Concentrado de Constitucionalidade uma vez que a Federação representa somente parte de uma classe profissional.

Ou seja, é representante somente dos Oficiais Militares estaduais, uma vez que a norma questionada não recai somente na entidade, mas também em todas as classes das corporações, pois questionado na norma as atribuições exercidas pelas Polícias e corpos de Bombeiros no que tange as atribuições de polícias ostensivas de manutenção da ordem pública.

Legitimando o posicionamento que a FENEME não possui legitimidade ativa, a Advocacia Geral da União emitiu parecer juntado como o número 37 dos documentos acostados na ADI nº 5156/2014, entendendo que a entidade não preenche os requisitos legais, uma vez que a atuação em juízo da entidade restringe-se a defesa dos interesses dos oficiais

das Polícias Militares Estaduais. Com isso a AGU manifesto-se pelo não conhecimento da Ação²².

Outro ponto questionado na ação foi a incompetência da União para legislar em assuntos relacionados às Guardas Municipais, uma vez que a Constituição não deixou esta competência ao Ente e sim reservou a competência aos Municípios, facultando a Municipalidade a criação do órgão, conforme texto do §8º do artigo 144 da CFRB/1988.

No que pese as alegações da FENEME pode-se perceber que não houve a usurpação das competências dos Municípios pela União, ao editar a Lei nº 13.022/14, uma vez que o Estatuto Geral das Guardas Municipais não vincula a criação da instituição por todos os Municípios brasileiros. A Lei em questão somente estabelece normas padronizando as instituições pelo território nacional, sendo a competência para a criação ainda de responsabilidade de cada município conforme estabelecido no artigo 144, §8º da CRFB/1988, bem como, respeitando a autonomia Municipal estabelecida pelo artigo 30 da CFRB/1988 a qual estabeleceu que o Município poderá legislar em assuntos de interesse local, sendo a Guarda Municipal um assunto de interesse local criada por Lei Municipal respeitando o processo Legislativo Municipal.

Ao editar a Lei nº 13.022/2014, a União valeu-se de suas competências sem invadir as competências dos demais Entes por editar a norma com o interesse de regulamentar o texto constitucional do artigo 144, §8º, interesse este em assegurar a Defesa Nacional estando estabelecido no artigo 21 inciso III da CFRB de 1988. Como já exposto, neste dispositivo legal foi deixado pelo Legislador Constituinte uma lacuna no texto constitucional, ao estabelecer que a municipalidade possa criar as Guardas Municipais conforme dispuser a lei, tal lei é a Lei nº 13.022/2014 que dá o caminho a ser observado e as Leis Municipais que efetivamente criam as Guardas Municipais pelos Municípios.

A Advocacia Geral da União no parecer juntado na ADI 5.156/14 com numeração do documento nº 34 manifestou-se pela constitucionalidade da norma, conforme os argumentos expostos por: (Ribeiro, 2014, ADI 5156, Documento 37, p.13.), “a norma objeto desta ação de controle de constitucionalidade não trata, em absoluto, de criar guardas municipais, mas tão somente de traçar os seus princípios norteadores”.

²² Brasil, **PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA, ADI 5156, 2014**, Prestação de Informações – Prestação de Informações 1, Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4618655>, Acesso: 28/03/2021

Sendo certo que não ocorreu à usurpação das competências Municipal pela União uma vez que a edição normativa da Lei nº 13.022/2014 por ser uma norma genérica regulamentadora do dispositivo constitucional sendo reservada a competência de criação das Guardas Municipais para os Municípios.

Diante da propositura da Ação o Supremo Tribunal Federal foi indeferido liminarmente a ADI 5156/14 pelo argumento do Exmo. Ministro Gilmar Mendes no sentido de que a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais não possui Legitimidade para propor a Ação, conforme voto do relator Ministro Gilmar Mendes em decisão monocrática²³:

“Assim, verifico que a presente ação não preenche os requisitos para seu conhecimento, uma vez que a Federação requerente não possui legitimidade para sua propositura. Ante o exposto, indefiro liminarmente a presente ação direta de inconstitucionalidade” (art. 4º da Lei 9.868/99 e art. 21, § 1º, RISTF).” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2020, p.11)

Inconformada com a decisão o Exmo. Relator Ministro Gilmar Mendes a FENEME impetrou Agravo Regimental²⁴ levando a decisão para julgamento do Plenário da Suprema Corte. O relator do instrumento manteve o entendimento de que a ADI não tem os requisitos legais para o seu conhecimento pelo argumento de que a federação não possui legitimidade para configurar no polo ativo da Ação Direta de Inconstitucionalidade. A Corte firmando posicionamento por maioria de votos seguiu o posicionamento do Relator Ministro Gilmar Mendes negando provimento ao recurso de Agravo Regimental, em 09 de outubro de 2020. O Acórdão Transitou em Julgado em 27 de Novembro de 2020.

5 CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido se propôs a realizar análise jurídica do Direito brasileiro com o objetivo de verificar a constitucionalidade da atuação das Guardas Municipais na da Segurança Pública, bem como definir qual é o papel do Município na Segurança Pública, uma

²³ Brasil, **Supremo Tribunal Federal, ADI 5156, Relator Min. Gilmar Mendes**, Número Único: 9997495-83.2014.1.00.0000, Brasília – DF, 29 de Maio de 2020, DJE nº 137, disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343259275&ext=.pdf>, acesso em 29/03/2021.

²⁴ Brasil, **Supremo Tribunal Federal, ADI 5156, Relator Min. Gilmar Mendes**, Número Único: 9997495-83.2014.1.00.0000, Brasília – DF, 29 de Maio de 2020, DJE nº 137, disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344996345&ext=.pdf>, acesso em 29/03/2021

vez municípios atuam ativamente com políticas públicas de segurança levando a questionamentos sobre sua atuação e sobre a competência do Ente federado.

Pelas pesquisas realizadas foi possível concluir que a partir da promulgação da Constituição da República de 1988 foram crescentes os números de Guardas Municipais criadas por todo território brasileiro, instituições estas que tiveram sua origem no descobrimento do Brasil por necessidade de ter um órgão de controle e fiscalização à época, passando pelo início do período Republicano no Brasil, indo até o início do período de Ditadura Militar, quando houve sua extinção sendo seu pessoal incorporado às polícias militares estaduais.

Com o rompimento do ordenamento jurídico imposto pela ditadura militar o novo ordenamento jurídico da CRFB de 1988 trouxe a possibilidade de os Municípios em instituírem as Guardas Municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Competências essas deixadas pelo Legislador Constituinte a disposição da municipalidade para criação de tal instituição em seu território. A pesquisa identificou que com o exercício desta faculdade deixada pela CRFB/1988 os Municípios instituíram as Guardas Municipais para cumprir sua missão constitucional foram instituídas como política pública de segurança, fazendo assim surgir questionamentos sobre sua constitucionalidade e sobre o papel dos Municípios na Segurança pública.

A metodologia empregada demonstra-se adequada para responder os questionamentos levantados na pesquisa e obter os resultados pretendidos. Pela análise do Ordenamento Jurídico vigente e pelas análises das Decisões Jurisprudenciais dos Tribunais foi possível constatar que a segurança pública não é atividade exclusiva do Ente Estado.

Foi constatado que o Legislador não fez tal reserva ao Ente, sendo esta atividade podendo ser exercida pela União, Estados e Municípios, as pesquisas realizadas identificou que o questionamento levantado de que segurança pública é dever do Estado parte do desconhecimento da definição de Estado e não da competência do Ente Federado Estado.

Uma vez identificado que não há competência exclusiva do estado, unidade federativa, em atuar na segurança pública a pesquisa responde à questão da constitucionalidade da atuação do Município na segurança pública, ao exercer esta faculdade valendo-se da competência deixada no artigo 144, § 8º da CRFB/1988. Com isso os Municípios, e em sintonia com o texto constitucional, não estão em desconformidade com o mandamento da Constituição, ao atuarem na seara da segurança pública.

Conforme constatado a Constitucionalidade dos Municípios ao atuarem na segurança pública se apoia no fundamento do princípio da Autonomia Municipal, pois os Municípios poderão legislar em assuntos de interesse local e sendo segurança pública interesse de todos o Município ao criarem suas Guardas Municipais criadas por lei está legislando em assunto de interesse local, valendo-se da prerrogativa do artigo 30 da CRFB.

Ao Analisar o texto do artigo 144 §8 CRFB ao instituírem Guardas Municipais conforme dispuser a lei, foi identificado que esta lei mencionada poderia ser a Lei Municipal de criação da Guarda Municipal bem como a Lei Ordinária 13.022/14 que foi o marco regulamentário das instituições a nível Federal.

Não restando dúvidas sobre sua constitucionalidade, a pesquisa identifica que Municípios possuem papel de fundamental relevância na segurança pública dentro de suas competências, ao proporcionar segurança aos munícipes, estando presente em espaços públicos realizando patrulhamento preventivo de coibição de delitos, diminuindo as incidências de crimes na sociedade. Além de atuarem na proteção de seus bens, serviços e instalações para a diminuição de crimes contra a Administração Pública atualmente os municípios atuam na organização e fiscalização de trânsito, fazendo cumprir as normas de circulação de trânsito, atuam também em ações de defesa civil para a redução de riscos e de desastres, mitigando as perdas materiais e o sofrimento da população.

REFERÊNCIAS

Bandeira de Melo. Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo. São Paulo. Malheiros Editores. 33ª Edição. 2016.**

BRASIL, ANTEPROJETO, **Comissão da organização dos Poderes e Sistema de Governo, Diário da Assembléia Nacional Constituinte.** Suplemento ao nº 155, Brasília – DF, 05 de agosto de 1987. Disponível em:
https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e-subcomissao4b. Acesso em: 02/03/2021.

BRASIL, Assembléia Nacional Constituinte, **Projeto de Constituição (D), Redação Final,** Presidente Constituinte Ulisses Guimarães, Centro Gráfico do Senado Federal, Setembro de 1988, <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-316.pdf> : acesso em 02/03/2021

BRASIL, **ATA DE REUNIÕES, Audiência Pública, Assuntos: Natureza, finalidade e características do Estado / Estado e a segurança da sociedade / Defesa do Estado e da**

sociedade democrática, Expositores: Ubiratan Borges de Macedo, Pedro de Oliveira Figueiredo, Paulo César Milani Guimarães e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, data 18 de julho de 1987. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cida-da/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b. Acesso em: 02/03/2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados, **Decreto Lei 1.072 de 30 de Dezembro de 1969**, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-1072-30-dezembro-1969-375302-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 12/03/2021.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10/03/2021.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10/03/2021.

BRASIL, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE. PERFIL DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. 2014. Disponível em:**

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf>. Acesso em: 27/03/2021.

BRASIL, **LEI 13.022, DE 08 DE AGOSTO DE 2014**. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm. Acesso em: 24/03/2021.

BRASIL, **LEI 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966**. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm Acesso em: 17/03/2018.

BRASIL, **LEI 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966**. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm Acesso em: 17/09/2018.

BRASIL, **LEI No 10.826, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2003**. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm. Acesso em: 17/09/2018.

Brasil, **LEVIATÃ, THOMAS HOBBES**, Disponível em:

<https://farofafilosofica.com/2018/02/02/leviata-de-thomas-hobbes-livro-em-pdf-para-download/>. Acesso: 03/04/2021

Brasil, **Supremo Tribunal Federal, ADI 5156, Relator Min. Gilmar Mendes**, Número Único: 9997495-83.2014.1.00.0000, Brasília – DF, 29 de Maio de 2020, DJE nº 137, disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343259275&ext=.pdf>, acesso em 29/03/2021.

Brasil, **Supremo Tribunal Federal, ADI 5156, Relator Min. Gilmar Mendes**, Número Único: 9997495-83.2014.1.00.0000, Brasília – DF, 29 de Maio de 2020, DJE nº 137, disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344996345&ext=.pdf>, acesso em 29/03/2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE SOBRE O ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS, 2017**. Disponível em:
<http://stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5780&processo=5780>. Acesso em: 17/09/2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (Med. Liminar)**. 20/08/2014. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5156&processo=5156>. Acesso em: 17/09/2018.

BRASIL. **Lei 13.022 de 08 de Agosto de 2014. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm. acesso: 28/03/2021

Meirelles. Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo. Malheiros Editores. 15ª Edição. 1990.

Moraes. Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo. Atlas. 32ª Edição. 2016. Supremo Tribunal Federal.

Souza. Aulus Eduardo Teixeira de. **Guarda Municipal: A Responsabilidade dos Municípios pela Segurança Pública**. São Paulo. Juruá. 1ª Edição. 2015