

ANÁLISE JURÍDICA DA LEI Nº 13.022 DE 08/08/14 DIANTE DAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS POLÍCIAS MILITARES.

Mauriti de Campos Lima¹

RESUMO

Este artigo científico teve o objetivo de analisar juridicamente a lei nº 13.022 de 08/08/14, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, diante das atribuições constitucionais das Polícias Militares Estaduais do Brasil. Diante de tais perspectivas, direciona-se a uma breve e sintética advertência aos dispositivos constitucionais contidas nesta referida lei ordinária Federal, que ora conflita com as atribuições constitucionais da Polícia Militar, subsidiando assim com informações jurídicas, a quem de direito, sobre tal contextualização de grande relevância institucional. Os procedimentos adotados para conferir cientificidade ao trabalho realizado foram as técnicas de documentação indireta, através de pesquisas documentais jurídicas, bem como análise de doutrinas Jurídicas de autores amplamente reconhecidos. Para tanto, utilizar-se-á o método jurídico ou hermenêutico clássico partindo-se da Constituição Federal para integrá-la as demais espécies normativas infraconstitucionais, aplicando diversos elementos de exegese.

Palavras-chave: *Lei nº 13.022/14 - Inconstitucionalidade - Guarda Municipal - Polícia Militar.*

ABSTRACT

This scientific article aimed to legally analyze Law No. 13,022 of 08/08/14, which provides for the General Staff of the Municipal Guards, on the constitutional powers of the State Military Police in Brazil. Faced with such prospects, it directs you to a brief summary and warning to the constitutional provisions contained in this Act referred to Federal Ordinary, which sometimes conflicts with the constitutional duties of the military police, thus subsidizing with information legal, to those entitled on such contextualization large institutional relevance. The procedures adopted to check the scientific work were the Indirect Techniques of Documentation, through documentary Legal research and analysis of Authors Legal doctrines widely recognized. For this, use will be it legal or classical hermeneutical method starting from the Federal Constitution to integrate it into other normative infra species, applying various elements of exegesis.

Keywords: *Law nº. 13.022/14 - Unconstitutional - Municipal Guard - Military Police.*

¹ Major da PMMT. Especialista em Gestão de Segurança Pública, Pós-Graduado *Lato Sensu* em Metodologia de Ensino e Docência na área de Segurança Pública, pela Faculdade de Ciências Aplicadas e Tecnológicas do Litoral Sul.

INTRODUÇÃO

A importância desta pesquisa deposita-se primeiramente na repercussão deste tema controvertido e ao mesmo tempo delicado, sobre a aprovação e publicação da Lei Federal Ordinária nº 13.022 de 08 de Agosto de 2014, que versa sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, que estabeleceu normas gerais para as Guardas Municipais e, ainda, disciplina o art. 144, §8º da Constituição Federal, conforme descreve o seu art. 1º do referido Estatuto. Nos termos da Constituição Federal, compete às Guardas Municipais a proteção dos bens, serviços e instalações do município, conforme dispuser lei específica. Essa lei referida será o foco do presente Artigo Científico, bem como de forma breve e sintética, será analisada seus aspectos legais e constitucionais, o qual deixaremos de lado qualquer opinião política a respeito do tema.

Este tema tem levantado polêmica, gerando fortes ponderações. Diante dessas situações expostas, chegamos a seguinte indagação: A lei nº 13.022, que Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, conflita com os dispositivos de atribuições constitucionais das Policias Militares?

Através das Normas Constitucionais, Infraconstitucionais e Doutrinas Jurídicas Consolidadas é demonstrado que as Guardas Municipais possuem competência limitada pela Constituição Federal, restringindo-se a exercer a guarda dos bens, serviços e instalações municipais, o qual por meio da recém criada lei ordinária nº 13022, criou-se um novo ente de segurança pública com novas atribuições, semelhantes àquela das Policias Militares, o que é notoriamente inconstitucional, sendo assim, conflitando com os dispositivos de atribuições constitucionais das Polícias Militares.

Dessa forma, o objetivo geral deste presente Artigo Científico é analisar juridicamente a Lei nº 13.022 de 08/08/14 diante das atribuições constitucionais das Policias Militares, bem como de forma pormenorizada identificar seus itens inconstitucionais e por final, analisar os ordenamentos Constitucionais contrários a referida Lei.

Nesta perspectiva, os procedimentos metodológicos adotados para conferir cientificidade ao trabalho realizado serão as Técnicas de Documentação Indireta,

através de pesquisas documentais Jurídicas, tais como a Constituição Federal Brasileira, Legislações Federais Ordinárias, Jurisprudências consolidadas através dos Órgãos Judiciais Superiores, bem como análise de doutrinas Jurídicas de Autores reconhecidos.

Diante desse contexto, se definiu como meta principal do presente artigo, fazer uma abordagem jurídico-sistemática da Constituição da República, Leis infraconstitucionais e Decretos, na tentativa de compreender a natureza jurídica da recém criada Lei Ordinária nº 13.022 de 08 de Agosto de 2014, o seu alcance e itens que conflita com as atribuições constitucionais das Polícias Militares. Para obtenção do referido entendimento, utilizar-se-á o método jurídico e hermenêutico clássico partindo-se da Constituição Federal para integrá-la as demais espécies normativas infraconstitucionais, aplicando diversos elementos de exegese, tais como: o genético – para investigar as origens dos conceitos utilizados pelo legislador; o elemento gramatical ou filológico – analisar de modo textual e literal; o elemento lógico – procurar a harmonia lógica das normas constitucionais; o elemento sistemático – buscar a análise do todo; o elemento doutrinário – parte-se da interpretação feita pela doutrina.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL

Após 1.548 com a criação do Governo Geral as forças de terra passam a se organizar em três escalões: Primeira linha ou Exército pago, Segunda linha ou a continuação dos “semestreiros” – lavradores que eventualmente pegavam em armas e eram considerados como membros da milícia e a Terceira linha, que seria como uma reserva incluía todos que por idade, condições físicas ou econômicas não podiam participar das outras linhas (o armamento da 2ª linha era fornecido pelo próprio pessoal).

Nota-se, porém, que como descreve Robert Hoy’es, que mesmo os militares da Primeira linha exerciam fora das épocas de necessidades bélicas inúmeras funções na sociedade incluindo a função policial.

Verificamos que em São Vicente as tropas de Primeira linha, só foram organizadas em 1.710, tendo ficado por todo esse tempo a segurança da Capitania à

guarda das milícias as quais se constituíam em grupos de homens válidos e armados, que tinham as missões de atender as mobilizações e zelar pela a tranqüilidade interna e segurança pública.

Pelos fins da época colonial, verificamos que a única “força policial” era constituída pelos quadrilheiros, os quais pertenciam a Terceira linha, sendo a sua missão, a de investigar, perseguir, prender e entregar aos juizes completando o ciclo social.

Em 1.808, com a vinda para o Brasil da Família Real veio com ela “a Guarda Real de Polícia”. Tendo em vista as peculiaridades do Brasil, essa Guarda teve que ser organizada, de acordo com a situação, urgente.

No período do Brasil Império, a Regência promulgou a lei de 10 de outubro de 1.831, autorizando as Províncias a criar um corpo de Guardas Municipais, as quais tinham a finalidade de manter a tranquilidade pública e auxiliar a justiça de acordo com os efetivos necessários, sendo nesta data comemorado o dia Nacional do Guarda municipal, que foi instituído em 1833 no Congresso Nacional de Guardas Municipais realizado em Curitiba. Sendo este um dos atos mais valorosos realizados pelo então, Regente Feijó, o qual tornou pública tamanha satisfação, ao dirigir-se ao Senado em 1839, afirmando a respeito do assunto.

A proposta de Feijó foi acolhida, e no dia 10 de outubro de 1831, através de Decreto Regencial, foi criado o Corpo de Guardas Municipais Permanentes do Rio de Janeiro. No mesmo documento, os respectivos Presidentes das demais Províncias foram autorizados a também criarem suas Guardas.

Ainda conforme sentença prolatada em 1992, pelo ilustre magistrado Dr. Antônio Jeová da Silva Santos, juiz de direito em São Paulo, em sua análise histórica-evolutiva das guardas municipais, o mesmo descreve que a primeira Polícia Municipal no Brasil, surgiu em 1832 no antigo município neutro da côrte (cidade do Rio de Janeiro), com a denominação de Corpo de Guardas Municipais Permanentes.

Para melhor entendimento, ressaltaremos as duas instituições mais antigas do Brasil: Porto Alegre e Recife.

Propriamente dito, a primeira Guarda Municipal do Brasil é a da cidade de Porto Alegre, o qual foi criada em 03 de novembro de 1892, por meio do Ato nº 6, de

lavra do intendente (prefeito) de Porto Alegre, Alfredo Augusto de Azevedo. Em 17 de novembro de 1896 é decretada a sua extinção, sendo o seu efetivo incorporado à Polícia Administrativa até 1928. A partir de janeiro de 1929 é assinado convênio com o Governo do Estado, permanecendo este com a incumbência da realização de alguns serviços (Higiene, Policiamento e Instrução), fato que perdurou até 1957, quando então restou incorporada ao Estado.

Por força do Decreto nº 1410, de 31 de dezembro de 1957, cria-se o “Setor de Guardas”, subordinado à Secção de Fiscalização do Departamento de Limpeza Pública, posteriormente extinto em 1959, ano este em que surgiu o “Serviço da Guarda Municipal”, sendo que a partir de 10 de agosto de 1960 passa a se denominar “Guarda Municipal” e, em 1969, recebe nova nomenclatura, “Serviço de Vigilância Municipal”, retornando novamente a utilizar o termo “Guarda Municipal” a partir de 1994 (sem aspas no original).

Consta que sua atuação cinge-se à manutenção da segurança do patrimônio público municipal (bens, serviços e instalações), envolvendo a proteção aos bens móveis e imóveis, a garantia do desempenho das funções dos servidores e da oferta de serviço aos usuários, além do apoio a órgãos municipais na sua atividade fiscalizatória e em questões de reintegrações de posse, nos casos de ocupações e em situações emergenciais de chuva, incêndio, desabamento, sempre com a parceria da Brigada Militar. (Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública, 2004).

A Guarda Municipal do Recife foi criada pela Lei nº 3, de 22 de fevereiro de 1893, sendo que no início de sua atuação seus integrantes eram chamados de Guardas de Jardim, pois como não podiam prender ninguém, suas atividades se limitavam a tomar conta das praças. Com a edição da Portaria nº 247, de 11 de maio de 1951, foi permitido que seus integrantes portassem armas de fogo, sendo datada dessa época a criação da Associação da Guarda Municipal, que, através de suas ações, tornou reconhecida a Guarda Municipal pelas autoridades policiais, civis e militares do Estado.

Consta que, inicialmente, atuavam em parceria com os demais órgãos policiais nas praias, nas repartições da Prefeitura e no trânsito, sendo que atualmente

tem por objetivo promover e manter a vigilância dos prédios públicos e das áreas de preservação do patrimônio natural e cultural do município; fiscalizar a utilização adequada dos parques, jardins, praças e monumentos; além de outras atividades, voltadas para o bem do município e da sociedade (SECRETARIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 2001).

Para finalizar a contextualização histórica, devemos ressaltar que no decorrer da história de nosso país, as constituições brasileiras sempre foram silenciosas quanto à existência e competência das Guardas Municipais, situação que somente se modificou com a promulgação da Carta Magna de 1988. Com efeito, prescreve o seu § 8º do artigo 144 que: “§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

2. ITENS INCONSTITUCIONAIS DA LEI Nº 13.022/2014;

Antes de entramos no mérito principal, há necessidade de analisar algumas situações prescritas no artigo 144 da Constituição Federal quando trata “DA SEGURANÇA PÚBLICA”, estabelece que esta é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida pela Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares:

CAPÍTULO III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

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. (Brasil, 1988).

Já o parágrafo 8º, do referido artigo da Constituição Federal (1988) estabelece que “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

Embora não constando como órgãos de segurança pública pelo artigo 144 da Constituição Federal/88, as Guardas Municipais, possui uma função peculiar, uma destinação específica: a proteção de bens, serviços e instalações municipais.

Assim concluímos, com evidência incontestável, que houve uma enumeração taxativa em relação aos órgãos que compõem a estrutura de segurança pública do país (ADIN nº 236-8/RJ), não se lhe incluindo entre eles, portanto, as guardas municipais. Ressalta também o doutrinador jurídico Silva (2002), que ao poder público municipal não foi dada nenhuma responsabilidade pela manutenção da segurança pública, sendo que o *caput* do artigo 144 estabelece, assim como para todas demais pessoas físicas e jurídicas, a obrigação de colaboração com os órgãos públicos responsáveis pela preservação da ordem pública e a incolumidade física e patrimonial, além da *facultas* em criar órgãos municipais destinados a proteção de seus bens, serviços e instalações.

Em nenhum momento podem as Guardas Municipais exercer funções que são atribuídas às Polícias Militares, Civis e Federais, seja em policiamento ostensivo, seja em ações de polícia judiciária.

Posteriormente, examinaremos um dos princípios mínimos contidos no Estatuto Geral das Guardas Municipais, esculpido no art. 3º, III, da Lei nº 13.022/2014: o do patrulhamento preventivo. Refere-se a uma atribuição que, contemporaneamente, vem sendo exercida pelas Polícias Militares dos estados, em respeito ao art. 144, §5º, da Constituição Federal, que atribui aos militares estaduais a responsabilidade pelo policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, assim vejamos na Constituição Federal (1988) “[...] § 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; [...]”. Vejamos também a afirmação a respeito do referido assunto:

Segundo o prescrito no R-200, Policiamento Ostensivo é a “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 (art. 2º, 27 do decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983), enquanto que polícia ostensiva é a atuação do Estado no exercício do seu poder de polícia de forma ostensiva, desenvolvido em quatro fases: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia. Nesse desiderato, o Policiamento Ostensivo, tão apregoado como missão das Polícias Militares, refere-se apenas a uma das ações de polícia, a de fiscalização, “por esse motivo, a expressão utilizada, polícia ostensiva, expande

a atuação das Polícias Militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia” (LAZZARINI, 1999. p.103 e 104)

Semelhante ensinamento nos é ofertado por Moraes (2004, p. 677), que assevera não ter a Carta Magna não se lhes reconhecido a Guarda Municipal “possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária”.

Neste sentido jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

As guardas municipais só podem existir se destinadas a proteção dos bens, serviços e instalações de municípios. Não lhes cabem, portanto, os serviços de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, essas competências foram essencialmente atribuídas a polícia militar e a polícia civil. (TJSP - Acr 288.556-3- Indaiatuba -7ªC. Crim - Rel. Dês. Celso Limongi - J. 22.02.2000 - JURIS SINTASE, verbete 13044322)

Poderíamos até subentender que este princípio, em verdade, se aplicaria dentro das atribuições previstas às Guardas Municipais no limite constitucional de suas responsabilidades. No entanto, no art. 4º, parágrafo único e o art. 5º, III, ambos da Lei nº 13.022/2014, é completamente notório um almejo legislativo que ultrapassa os limites impostos pela Constituição Federal.

A Lei 13.022/2014, em seu art. 4º, parágrafo único, consta o seguinte:

Art. 4o É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.
Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Constatamos as definições destes bens segundo o Código Civil Brasileiro, 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. (GAGLIANO; FILHO, 2007)

Frente as concepções acima elencadas, bem como um almejo do nosso constituinte, percebe-se que, de fato, as atribuições das Guardas Municipais estão limitadas à proteção dos bens de uso especial, e não aos de uso comum, como as ruas, parques, praças e etc. No entanto, se passarem a exercerem a proteção preventiva destes locais, haverá uma ampla usurpação das atribuições da Polícia Militar, terminantemente contidas na Constituição Federal em seu art. 144, §5º que são as funções de polícia ostensivo e de preservação da ordem pública. Confirmando a notória inconstitucionalidade da Lei 13.022/14, vejamos o que consta o art. 5º, III:

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;

Após exposto o trecho acima, percebemos que a referida Lei projeta a municipalização da segurança pública à insubmissão do que divulga a Constituição Federal. Com a interpretação conjunta do art. 4º, parágrafo único, que dilata a definição de bens dos municípios para efeitos desta lei como aqueles também de usos comuns e dominicais, juntamente ao dispositivo supracitado, ficam claros que toda a população que utilizar as ruas das cidades (bens de uso comum), poderá estar protegida pelas Guardas Municipais, levando em consideração também que existem bens de uso comum municipais, mais estes em quantidade limitada. Nessa direção, o estimável “princípio mínimo do patrulhamento preventivo”, descrito no já citado art. 3º da mesma lei ordinária, apresentará vasto emprego, proclamando a partir de agora a Guarda Municipal como um novo órgão de segurança pública, em total desarmonia com o que prescreve a Constituição Federal. Verificamos assim, que a interpretação dada pela referida Lei Ordinária, estipula aparente usurpação de função pública,

conjecturado terminantemente na Constituição Federal. Neste sentido, o que concerne ao alcance e interpretação das normas constitucionais, ensina Moraes (2004, p. 47) que:

A supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico e a presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo poder público competente exigem que, na função hermenêutica de interpretação do ordenamento jurídico, seja sempre concedida preferência ao sentido da norma que seja adequado à Constituição Federal.

A definição léxica de hermenêutica é ligada à interpretação do sentido das palavras e textos sagrados, assim como a arte de interpretar as leis. Declaração mais abrangente e indicada à ciência jurídica nos é concedido por Vicente Raó (apud MORAES, 2004, p. 45-6):

...a hermenêutica tem por objetivo investigar e coordenar por modo sistemático os princípios científicos e leis decorrentes, que disciplinam a apuração do conteúdo orgânico, do sentido e dos fins das normas jurídicas e a restauração do conceito orgânico do direito, para efeito de sua aplicação e interpretação; por meio de regras e processos especiais procura realizar, praticamente, estes princípios e estas leis científicas; a aplicação das normas jurídicas consiste na técnica de adaptação dos preceitos nelas contidos assim interpretados, às situações de fato que lhe subordinam.

Alguns princípios e regras interpretativas das normas constitucionais são expostos por Canotilho (apud MORAES, 2004, p. 46):

- da unidade da constituição: a interpretação constitucional deve ser realizada de maneira a evitar contradições entre suas normas; [...]
- da justeza ou da conformidade funcional: os órgãos encarregados da interpretação da norma constitucional não poderão chegar a uma posição que subverta, altere ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido pelo legislador constituinte originário; [...]
- da força normativa da constituição: entre as interpretações possíveis, deve ser adotada aquela que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais.

Diante de tais entendimentos a respeito sobre regras interpretativas das normas constitucionais, poderá o Supremo Tribunal Federal quando for acionado, concluir que os bens públicos mencionados pelo art. 4º, parágrafo único, da Lei 13.022/2014, são apenas os bens de uso especial, atribuindo a este dispositivo uma interpretação conforme a Constituição Federal. Neste sentido, merece destaque a ser mencionada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5156/2014, proposta em

20 de agosto de 2014 e de iniciativa da Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais - FENEME, o qual foi distribuído ao Ministro Gilmar Mendes. Em suma, a ADI nº 5156/2014 argumenta além da inconstitucionalidade dos itens apontados neste artigo científico, como também de outras circunstâncias, o que demonstra que a Lei nº 13.022/2014, originada do Projeto de Lei da Câmara nº 39/2014, não foi debatido no âmbito da sociedade e suas instituições. Primeiramente pela rapidez de sua aprovação, o qual foi proposta em 29 de abril de 2014 e sancionado no dia 08 de Agosto de 2014. Segundo, pelo o que se tem levantado, durante o desenvolvimento do projeto de lei, aparentemente não foram realizados audiências públicas com a sociedade ou qualquer outro mecanismo de participação popular, nem sequer participação de órgãos de segurança pública.

3. ORDENAMENTOS CONSTITUCIONAIS CONTRÁRIOS A LEI Nº 13.022/14

Inicialmente, é relevante mencionar algumas perspectivas que confirmam a impossibilidade de se conceder atribuições a um novo ente de segurança pública sem a devida proposta de Emenda Constitucional, o qual o referido tema já foi vastamente discutido na doutrina de inúmeros autores reconhecidos e na jurisprudência de Órgãos Judiciais Colegiados.

A primeira constatação é que a Constituição Federal apresenta de forma taxativa os órgãos que compõe a Segurança Pública, apenas aqueles entes dispostos nos incisos do caput do art. 144. A Guarda Municipal não pode ser considerada como órgão de segurança pública, conforme expõe a extensa doutrina a respeito da temática. Desta forma, Medeiros (2009) expõe o seguinte:

...Consoante estabelecido no art. 144, caput, da Constituição Federal, os órgãos incumbidos da segurança pública, isto é, da segurança geral, são apenas (numerus clausus) os ali relacionados, ou seja, a polícia federal, a polícia (rectius: patrulha) rodoviária federal, a polícia (rectius: patrulha) ferroviária federal, as polícias civis e as polícias militares, além dos corpos de bombeiros militares...

Diante desta perspectiva, a jurisprudência não tem outra conclusão a não ser de assegurar que a lista de órgãos da segurança pública do art. 144 e seus incisos são taxativos, de acordo com o exposto na ADI nº 236-8/RJ:

... b) os órgãos arrolados em tal dispositivo constituem *numerus clausus*, não comportando a inclusão de outras corporações policiais; [...]
d) e essa contrariedade se deu porque o elenco de órgãos federais e estaduais contidos no transcrito art. 144 da Constituição Federal é exaustivo e não exemplificativo. Por essa razão, a União, os Estados e os Municípios não podem criar novas organizações nesse setor específico da administração pública. (BRASIL, 1991)

Neste mesmo parâmetro, os Tribunais de Justiça Estaduais, consolida a hipótese desregrada da municipalização da segurança pública sem a plenitude da Carta Magna, de acordo o julgado abaixo exposto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI E DECRETO MUNICIPAIS - ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NA FISCALIZAÇÃO, NO CONTROLE E NA ORIENTAÇÃO DO TRÂNSITO E DO TRÁFEGO - PROTEÇÃO DE SERVIÇOS DE INTERESSE LOCAL - PODER DE AUTUAÇÃO - INTERPRETAÇÃO INCABÍVEL DA LEI - DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE, SEM REDUÇÃO DE TEXTO. É admissível o exercício, pelo Município, da atividade de fiscalização, controle e orientação de trânsito em seu território, vez que se trata de serviço de interesse local, com previsão no art. 30, incisos I e V, da Constituição da República de 1988. Na área de sua jurisdição, na organização do serviço local de trânsito, o Município tem competência para constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens e serviços, em observância ao disposto no art. 144, § 8º, da Constituição da República de 1988 e no art. 138 da Constituição do Estado de Minas Gerais. Todavia, a interpretação que atribui o poder de autuação à Guarda Municipal é incompatível com as normas constitucionais, por usurpação da competência da Polícia Militar como polícia ostensiva de trânsito urbano (art. 142, inciso I, da CEMG), devendo ser afastada, pela declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, técnica de decisão compatível com o princípio de preservação das leis.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.08.479114-4/000 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - REQUERENTE (S): PG JUSTIÇA - REQUERIDO (A)(S): PREFEITO MUN BELO HORIZONTE, CÂMARA MUNICIPAL BELO HORIZONTE - RELATOR: EXMO. SR. DES. ALVIMAR DE ÁVILA - ACÓRDÃO (MINAS GERAIS, 2001)

Perante as confirmações acima expostas, não poderia o legislador ordinário federal criar um órgão de segurança pública e destinar a ele, por lei, funções previstas na Constituição Federal para outros órgãos, ficando evidente a total usurpação de função e a inconstitucionalidade material expressa.

A segunda constatação é que o limite de interpretação do art. 144, §8º, que dispõe sobre a função da Guardas Municipais, conforme a Constituição Federal, as referidas possuem funções limitadas de zelar pelo patrimônio, instalações e serviços do município. No entanto, a interpretação da definição de bens, do §8º, do Art. 144,

deve ser limitada, no entendimento de não invadir as atribuições dos órgãos de segurança pública, consolidados nos incisos do caput do art. 144 da CF, conforme também é exposto por Souza Neto (2008):

A Guarda Municipal tem a função de guarda patrimonial. Não se trata de órgão policial. Não é atribuição das guardas municipais, segundo a Constituição Federal, realizar nem investigação criminal nem policiamento ostensivo... Aliás, convém ressaltar que o constituinte condicionou a destinação das guardas municipais à lei, como se depura da redação “conforme dispuser a lei”.

Continuamente, de acordo com o Parecer CONJUR/MCIDADES n. 1409/2006, do Ministério das Cidades, esclarecendo a respeito do § 8º do art. 144 na sua parte final, deve apenas dispor sobre os modos de execução e demais fatores relacionados às expectativas legais, conforme exposto: “(...) nunca ampliando o campo de atuação, para acrescentar competência que o constituinte não estabeleceu, como, por exemplo, inserido o município, por intermédio da sua guarda municipal, no contexto da segurança pública” (BRASIL, 2006a).

Também em 2006 o Ministério Público Federal, de forma coerente, expôs o entendimento de que “(...) Não se pode fugir à conclusão de que qualquer outra atividade atribuída à Guarda Municipal, ainda que analógica e compatível, extrapola os limites da autorização da Carta Maior (art. 144, § 8º)”. (BRASIL, 2006).

De forma límpida, Lazarinni (2003, pag. 95) consolida o seguinte entendimento:

Recordemos que a melhor doutrina entende, uniformemente, que a Constituição Federal de 1988, apesar das investidas em contrário, não autoriza os Municípios a instituírem órgãos policiais de segurança, pois as Guardas Municipais só podem ser destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, o que equivale dizer que o município não pode ter Guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar. Nesse sentido, igualmente, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo tem sido pacífica no sentido da incompetência das Guardas Municipais para atos de polícia, como, por exemplo, a condução de alguém, por guardas municipais, para autuação em flagrante, e, até mesmo, a incompetência de guardas municipais para dar busca pessoal.

Pertinente ressaltar também a manifestação da Procuradoria do Estado de Minas Gerais, o qual subtende que existe uma inexistência de função das guardas municipais em ingerir sobre pessoas:

Afinal, o § 5º do artigo 144 da CR prevê que à PMMG cabe a preservação da ordem pública e ao Corpo de Bombeiros a execução de atividades de defesa civil, não havendo atribuição de poder à Guarda Civil Municipal de prestação de segurança da comunidade, mas somente dos bens e serviços públicos. Em nenhum dispositivo da Constituição da República ou da Constituição do Estado de Minas Gerais encontra-se previsto poder de o Município zelar diretamente pela segurança dos cidadãos, mediante atividades de policiamento ostensivo, nem mesmo poder de fiscalizar o trânsito, incluindo-se aplicação das sanções cabíveis. E não há dúvida sobre a diferença entre proteger patrimônio público do Município e funcionar como instituição policial de segurança das pessoas. (MINAS GERAIS, 2007)

Nesta mesma direção, o Supremo Tribunal Federal tem uma posição consolidada a respeito da temática, no entendimento a respeito do que consta no art. 144 da Constituição Federal:

Os Estados-membros, assim como o Distrito Federal, devem seguir o modelo federal. O art. 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Entre eles não está o Departamento de Trânsito. Resta pois vedada aos Estados-membros a possibilidade de estender o rol, que esta Corte já firmou ser *numerus clausus*, para alcançar o Departamento de Trânsito." (ADI 1.182, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 10-3-2006.) Vide: ADI 2.827, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 16-9-2010, Plenário, DJE de 6-4-2011.

"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.)

A terceira constatação é a possibilidade das Guardas Municipais, de acordo com a Lei 13.022/2014, exercerem o patrulhamento preventivo nas vias públicas sem qualquer controle externo, ao contrário do que ocorre com os demais órgãos de segurança pública, conforme o art. 129, VII da Constituição Federal. Como as Guardas não são consideradas "polícia", suas ações nas vias públicas, salvo melhor juízo, não estarão sujeitas ao controle externo do Ministério Público. Diante de tal perspectiva, em entrevista concedida ao Jornal eletrônico G1, o Sub-Procurador Geral da República, Mario Bonsaglia, afirmou que o texto da Lei nº 13.022/2104 cria "polícias municipais", o que, no entendimento dele, é proibido pela Constituição, que prevê que a tarefa de segurança pública cabe exclusivamente aos estados e à federação. O referido Procurador Federal, que preside a câmara nacional do Ministério Público Federal responsável pelo controle externo da atividade policial e do sistema prisional no país, relatou também o seguinte:

Minha impressão é que houve extrapolamento do texto constitucional, que diz que as funções da guarda são de mera proteção de bens, serviços e prédios municipais. Na prática, ela vira polícia e aí temos uma violação. E o que é mais grave: ser uma instituição armada sem o controle externo do Ministério Público, pois a Constituição não prevê isso. Há um risco em, ao dar às guardas um papel que extrapola suas funções, que haja interferência em políticas locais. Uma polícia municipal não pode ser criada por projeto de lei, mas por proposta de emenda constitucional. Os municípios não têm este poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos fatos e pressupostos acima elencados em todo o material deste Artigo Científico, principalmente sob a égide de doutrinas jurídicas consagradas e Jurisprudências, conclui-se, que a Lei Ordinária Federal nº 13.022 de 08 de Agosto de 2014 é direcionada a sua total Inconstitucionalidade Material e Formal, principalmente pelo fato de conflitar com as atribuições constitucionais das Polícias Militares, o qual a referida lei ordinária criou mais um órgão policial de segurança pública com atribuições semelhantes as da Polícias Militares. Destacando que o Supremo Tribunal Federal, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5156 de 20 de Agosto de 2014, analisa o pleito ora ofertado.

Não obstante, presumimos que a inserção do Município no contexto da segurança pública é taxativamente limitada. Com efeito, atribuiu-lhe o constituinte, no parágrafo 8º, do art. 144, poder de constituir guardas municipais, mas cuidou em fechar o parêntese, estabelecendo que as atribuições destas, no campo material, ficariam limitadas à proteção dos bens, serviços e instalações da municipalidade, na forma da lei.

Aceitamos que é absolutamente claro o anseio da sociedade e das autoridades públicas pela prestação de serviços públicos de forma eficaz na esfera da segurança pública. No entanto, não se podem fazer surgir novo órgão de segurança pública desobedecendo aos dispositivos consolidados da Constituição Federal.

Não se nega a importância das Guardas Municipais, nem no valor de seus integrantes, entretanto, se vivenciamos um Estado Democrático de Direito, não há nenhuma brecha para a ilegalidade, para o descumprimento aos ditames legais e constitucionais.

E para finalizar, a referida Lei não faz qualquer indicação sobre o Controle Externo pelo Ministério Público, o que deverá acarretar prejuízos à toda sociedade, pois municípios pequenos e distantes poderão em pior hipótese serem dominados por milícias municipais que atuarão sem qualquer possibilidade de fiscalização dos órgãos de controle externo, por expressa falta de disposição expressa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em: 25 de Out. de 2014.

_____. República Federativa do. **Lei nº 13.022 de 08 de Agosto de 2014, que Dispões sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm. >. Acessado em: 25 de Out. de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 1182**/Distrito Federal. Ministro Eros Grau. DJ 10.03.2006. Disponível em: < www.stf.jus.br >. Acesso em: 28 de Outubro de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 2819**/Rio de Janeiro. Ministro Eros Grau. DJ 02.12.2005. Disponível em: < www.stf.jus.br >. Acesso em: 28 de Outubro de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n. 236-8**/Rio de Janeiro. Ministro Octávio Galloti. DJ 17.10.1991. Disponível em: < www.stf.jus.br >. Acesso em: 27 de Outubro de 2014.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona, **Novo Curso de Direito Civil, Parte Geral**. São Paulo: Saraiva, 2007

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. **Temas de Direito Administrativo**. São Paulo: ERT, 2003.

MEDEIROS, Aristides. **Guarda municipal e segurança pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2209, 19 jul. 2009. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/13187> >. Acesso em: 26 Out. 2014.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 1.0000.00.182373-1/000**. Rel. Des. Rubens Xavier Ferreira. DJMG de 11.05.2001. Disponível em: < www.tjmg.jus.br >. Acesso em: 26 de Outubro de 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Parecer CONJUR/MCIDADES n. 1409/2006**, 2006a, publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo, Seção I, Volume 117, Número 34, São Paulo.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República no Município de Foz do Iguaçu/PR. **Ação Civil Pública n. 2006.70.02.006759-1**. Procurador Alexandre Halfen da Porciúncula. Foz do Iguaçu: 2006b.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PROCURADORIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Parecer n. 14.742**. Disponível em: < www.pge.mg.gov.br/images/stories/.../pareceres2007/parecer_14742.pdf >. Acesso em: 28 de Outubro de 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA. Porto Alegre, 2004. Disponível em: < <http://www.portoalegre.rs.gov.br> >. Acesso em: 20 out. 2014.

SECRETARIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS. Recife. 2001. Disponível em: < <http://www.recife.pe.gov.br/pr/servicospublicos/guardamunicipal/missao.php> >. Acesso em: 25 out. 2014.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: **Conceituação Constitucionalmente Adequada, Competências Federativas e Órgãos de Execução das Políticas**. In: Revista Atualidades Jurídicas. OAB ed., Março/Abril, 2008, n. 1. Disponível em: < <http://www.oab.org.br/oabeditora/revista/0803.html> >. Acesso em: 27 de Outubro de 2014.

STOCHERO, Tahiane. MPF e PM contestam lei que dá poder de polícia às guardas municipais. **G1**, São Paulo, 05Ago14. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/08/mpf-e-pm-contestam-lei-que-da-poder-de-policia-guardas-municipais.html> >. Acesso em: 27 de Outubro de 2014.