



**J.L. Alves & Santos**

Sociedade de Advogados

*Alcyr Renato de Oliveira Cruz  
Andréa Grejo Gonçalves Lisboa de Carvalho  
Claudemir Estevam dos Santos  
Emerson Lisardo  
Fernanda Leal Santini Cavichio  
João Carlos da Silva  
Jorge Luiz Alves  
Marco Antonio Lisboa de Carvalho  
Tatiana Alves Macedo  
Valeska Figueira de Andrade*

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
GILMAR MENDES RELATOR DA ADI 5156/2014.**

A **ASSOCIAÇÃO FUNDO DE AUXÍLIO MÚTUO DOS MILITARES DO ESTADO DE SÃO PAULO**, também designada pela sigla AFAM, associação civil sem fins lucrativos, neste ato representada por seu Presidente da Diretoria Executiva Coronel PM ROBERTO ALLEGRETTI vem, nos autos da AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL Nº 13.022 de 08 de agosto de 2014 ajuizada, nos termos do artigo 103, inciso IX da Constituição Federal, pela FEDERAÇÃO DAS ENTIDADES DOS OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS – FENEME, diante do deferimento de sua intervenção como **AMICUS CURIAE**, apresentar Memorial, o que faz pelos fatos e fundamentos a seguir perfilados:

**I – DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA**

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, ora em discussão nesse Egrégio Supremo Tribunal Federal, pauta-se a inconstitucionalidade da Lei federal nº 13.022 de 08 de agosto de 2014, que tem como finalidade expressa regulamentar o § 8º do art. 144 da Constituição Federal (CF), estabelecendo em suas disposições atribuição para que as guardas municipais realizem o patrulhamento preventivo em todo o território da urbe, e não somente no interior ou na proximidade de próprios municipais, no intuito de inibir ou coibir a prática de infrações penais, administrativas e de atos infracionais, atuando com poder de polícia diante de sua constatação, repercutindo, dessa forma, diretamente nas atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, atribuições exclusivas das Polícias Militares, e de Defesa Civil, atribuições exclusivas dos Corpos de Bombeiros Militares, conforme estabelece o Art. 144, § 5º da Constituição Federal.

Além disso, foi previsto na referida norma que as guardas municipais podem exercer atividades de prevenção e fiscalização de trânsito, de proteção do meio ambiente e de defesa civil, bem como, realizar reuniões com a comunidade, voltadas à definição de melhorias nas condições de segurança das localidades, e desenvolver outras ações relacionadas à proteção de autoridades e à segurança escolar.



A AFAM apoia toda a argumentação já apresentada pela autora da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade. Por outro lado, não pretende ser redundante ao que já foi defendido pela insigne Entidade, mas sim contribuir no sentido de reforçar sua arguição, apresentando estudos e trabalhos de autoridades renomadas no meio jurídico, a respeito do assunto, e demonstrar de maneira enfática os contratempos que a norma, ora alvo de impugnação, pode trazer, na prática, em relação ao serviço de policiamento e ao relacionamento entre os órgãos de segurança estaduais e as guardas municipais, em prejuízo do atendimento à população.

## II – FATOS ANTECEDENTES

Para entender a complexidade do tema em análise é oportuno traçar algumas considerações que envolvem a questão das guardas municipais.

Em virtude da sensação de insegurança e dos índices criminais existentes à época dos trabalhos Constituintes, aliada à tendência municipalista de lideranças políticas, houve um trabalho articulado que estimulou o crescimento e a proliferação de guardas municipais, que culminou com sua inserção na Constituição Federal, em seu artigo 144, § 8º, a ser regulamentado em lei.

Em seguida, logo após a promulgação da Carta Magna, em 1988, começaram os trabalhos de elaboração das Constituições Estaduais, que ocorreram no ano seguinte.

Em alguns estados o processo ocorreu sem muitas alterações em relação à CF, porém, em outros, algumas alterações foram realizadas. Muitas de ordem topográfica, limitando-se a remanejar os dispositivos dentro de uma ordem estabelecida, como por exemplo, em São Paulo.

O dispositivo referente às guardas municipais (§ 8º do artigo 144) está inserido na Constituição Federal no Capítulo III – Da Segurança Pública, do Título V, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

Nos trabalhos da Constituinte Estadual de São Paulo os parlamentares, após discussões, inseriram o assunto na Constituição Estadual da seguinte maneira - o que nos pareceu mais coerente com a real destinação que os Constituintes Originários pretendiam às guardas municipais:

*“TÍTULO IV  
Dos Municípios e Regiões  
CAPÍTULO I  
Dos Municípios*



*SEÇÃO I*

*Disposições Gerais*

*(...)*

*Artigo 147 - Os Municípios poderão, por meio de lei municipal, constituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, obedecidos os preceitos da lei federal."*

Pouco depois, começaram a surgir os problemas da falta de regulamentação do § 8º do artigo 144 da Constituição Federal. Muitas interpretações e estudos foram desenvolvidos, de modo a explicar as razões dos conflitos de competências que começaram a aflorar entre as organizações, com profundo impacto no cotidiano das pessoas.

Com a promulgação de algumas Leis Orgânicas dos Municípios (LOM), que não obedeceram ao previsto nas Constituições Federal e Estadual, os problemas se agravaram, pois muitas delas extrapolaram e inseriram atribuições às guardas municipais incompatíveis com as previstas nas leis maiores, desviando-as de suas atribuições constitucionais, passando a exercer outras funções que não lhes cabem, a exemplo do policiamento ostensivo fardado nas vias públicas.

Como se observa, o problema das guardas municipais vem de longa data, tendo sido objeto de diversas proposições legislativas que tramitaram nas Casas Legislativas desde então. Muitas foram consideradas inconstitucionais, valendo aqui destacar que a mesma Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados que aprovou a lei, ora atacada, em debate, por unanimidade de votos, considerou inconstitucional o Projeto de Lei nº 2.669, de 1989, que previa para os municípios a capacidade de "*Concorrentemente com o Estado, zelar pela Segurança*", conforme publicado no Diário do Congresso Nacional, de 06 de novembro de 1990, em sua Seção I, página 11656/11658. Outras proposições legislativas foram apresentadas, tratando das regras gerais das guardas municipais, não inserindo dispositivos que apresentassem inconstitucionalidades. O projeto de lei nº 358, de 1991, de autoria do então Deputado Federal Laprovita Vieira, é um exemplo disso.

Ressalte-se que o Projeto de Lei nº 1.332/2003, de autoria do Deputado federal Arnaldo Faria de Sá, que deu ensejo à lei, ora atacada, tramitava pela Câmara dos Deputados desde 2003, portanto, há 11 anos o assunto estava sendo discutido e estudado pelos parlamentares. No entanto, ao ser enviado ao Senado Federal em 23 de abril de 2014, onde passou a tramitar como Projeto de Lei da Câmara nº 39/2014, em menos de quatro meses foi aprovado e sancionado, ou seja, de forma muito rápida, principalmente considerando que os senadores são os representantes dos estados e o assunto é da esfera de competência dos estados-membros.

Além disso, o processo legislativo não foi observado, pois a Lei ora



atacada, originária de projeto de lei de iniciativa parlamentar da Câmara dos Deputados, como acima descrito, tramitou regularmente naquela Casa, foi aprovado e encaminhado ao Senado Federal, onde sofreu emendas que modificaram o texto original aprovado na Casa iniciadora.

O Regimento Interno do Congresso Nacional, devido ao bicameralismo, determina que a propositura aprovada com modificações na Casa revisora que venha analisar a norma em discussão, deverá retornar à Casa iniciadora para análise das modificações ocorrida no texto, para, somente depois, ser remetida à Presidência da República para sua sanção. Esse regramento foi violado no âmbito do Senado Federal, que recebeu o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados, realizou modificações e o encaminhou direto à sanção presidencial.

Sobre essa questão, oportuno citar o dispositivo constitucional sobre o tema:

*“Art. 65 - O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.*

*Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.*

*Art. 66 - A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará”.*

Verifica-se, pelos documentos anexos a presente *Amicus Curiae*, que o projeto de lei, tendo se iniciado na Câmara dos Deputados, após votação que o aprovou, foi remetido ao Senado Federal. Nesta segunda Casa foi alterado por emenda. Portanto, para dar cumprimento à norma constitucional, teria que ter sido remetido à Casa iniciadora, antes de ser enviado à sanção presidencial.

Sendo assim, a sanção do projeto que deu origem à Lei 13.022/14 está eivada de nulidade, pois decorre de violação constitucional no âmbito do Senado Federal que apreciou o projeto, o emendou na condição de Casa revisora e não o devolveu a Casa iniciadora, com as alterações produzidas, para que esta se manifestasse. O projeto não teve, portanto, esgotado seu processo legislativo, pois não retornou à Casa iniciadora após ser emendado na Casa revisora.

Essa inconstitucionalidade é insuperável porque viola disposição constitucional, rompendo o devido processo legal no âmbito do processo legislativo.

As alterações feitas no texto do projeto original aprovado pela Câmara dos Deputados, sob relatoria do Deputado Federal Fernando Francischini, não corresponde ao texto aprovado no Senado da República, evidenciando-se as alterações ocorridas e não devolvidas para análise da Câmara dos Deputados.



No Capítulo III do projeto aprovado na Câmara dos Deputados, o artigo 5º, em seu parágrafo único, teve emenda aditiva, que o torna diferente do aprovado pela Câmara dos Deputados.

A redação originária do parágrafo único do artigo 5º, constante do projeto aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados é a seguinte:

*"Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos".*

Já, no Senado Federal, segundo consta da Lei 13.022/14, foi acatada a emenda aditiva ao parágrafo único do artigo 5º, dando, ao final, a seguinte redação:

*"Art. 5º: (...)*

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

Percebe-se tal alteração no registro de andamento do processo legislativo, colhido no documento anexo, denominado: – Senado Federal – Secretaria Geral da Mesa – Atividade Legislativa – Tramitação de Matérias -, referente ao Projeto de Lei da Câmara nº 39, de 2014, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, às fls. 5, consta: 21/07/2014 – SEXP – SECRETARIA DE EXPEDIENTE – Situação REMETIDA À SANÇÃO – Ação: Remessa Ofício SF nº 1.065 de 21/07/14, ao Senhor Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, encaminhando a Mensagem SF nº 93/14 à Excelentíssima Senhora Presidente da República submetendo à sanção presidencial autógrafos do Projeto (fls.96 a 103)

Por este documento está comprovado que o PLC 39, de 2014 (PL 1.332, de 2003, na Câmara dos Deputados), contrariando o regramento constitucional, mesmo tendo sido objeto de emenda aditiva ao parágrafo único do art. 5º, no Senado Federal, não retornou à Câmara dos Deputados, local de sua origem (art. 65 e parágrafo único da CF), sendo encaminhado rapidamente à sanção presidencial, em 08/08/2014.

Segue anexo, a proposta original formulada pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá, na Câmara dos Deputados e o relatório do Deputado Fernando Francischini, na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.



### III – A ESTRUTURA POLICIAL BRASILEIRA

Observando-se o texto da atual Constituição Brasileira, especificamente em seu Art. 144, nota-se que o sistema policial brasileiro é formado basicamente por instituições federais de competências específicas, e por instituições estaduais de competência geral (ostensiva e judiciária), facultando aos Municípios a constituição de guardas (não forças policiais), com vistas à proteção de seus bens, serviços e instalações e não das pessoas.

O Advogado e Consultor jurídico Marco Antonio Damasceno Vieira, em seu trabalho "*SISTEMA POLICIAL BRASILEIRO E SISTEMAS POLICIAIS DE OUTROS PAÍSES*", de setembro de 1996, afirma que o sistema policial brasileiro se insere então dentre aqueles denominados centralizados - são aqueles que se subordinam operacional e administrativamente a uma única autoridade pertencente ao poder executivo central ou estadual - devido às características culturais de seu povo, fundando-se na herança portuguesa, de arraigado centralismo decorrente das lutas de preservação da nacionalidade lusa dentro da península, frente a espanhóis e mouros, cujo paradigma é o adotado na França, Alemanha, Chile e Japão.

Ele afirma ainda que no que se refere à forma de governo, o Brasil segue um modelo próprio que reúne um ideal federativo com uma realidade de execução francamente unitária, daí a coexistência de um sistema policial fundado em doutrina originária de um país de administração unitária (França) com um sistema de governo inspirado em modelo por excelência de federação (Estados Unidos).

Ainda no que se refere à tendência descentralizada da administração pública brasileira, ele observa que nem sempre este fenômeno social decorre de interesses legítimos pelo bem estar geral, nem os seus resultados acarretam melhorias para a eficácia administrativa. Exemplo marcante da distorção que a pressão descentralizante pode provocar é o emancipacionismo distrital que, desde a promulgação da atual Constituição, aumentou bastante o número de municípios brasileiros. Porém, alcançada a emancipação, o novo município se torna mais um ralo onde se escoam os recursos da União, pela via do Fundo de Participação dos Municípios, pois, satisfeitos os interesses pessoais imediatistas, constata-se que, o recém-emancipado padece da mais absoluta inviabilidade econômica.

De acordo com informações do site da Secretária de Segurança Pública do Estado de São Paulo:

*"Em terras brasileiras, o modelo policial seguiu o medieval português, no qual as funções de polícia e judicatura se completavam. (...) De 1808 a 1827, as funções policiais e judiciárias permaneceram acumuladas; mas com a promulgação do Código de Processo Criminal do Império, a organização policial foi descentralizada. Em 1841, a Intendência Geral de Polícia foi extinta, criando-se o cargo de Chefe de Polícia. (...) o Chefe de*



*Polícia passou a ser auxiliado por delegados e subdelegados de Polícia. Em 31 de janeiro de 1842, o regulamento nº 120 definiu as funções da polícia administrativa e judiciária, colocando-as sob a chefia do Ministro da Justiça. Em 20 de setembro de 1871, pela Lei n.º 2033, regulamentada pelo Decreto n.º 4824, de 22 de novembro do mesmo ano, foi reformado o sistema adotado pela Lei n.º 261, separando-se Justiça e Polícia de uma mesma organização e proporcionando inovações que perduram até hoje, como a criação do Inquérito Policial".*

(<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>).

Baseado nesse estudo e nesses fatos históricos, percebe-se que a seleção do sistema policial adotado por um país está ligada aos antecedentes culturais de seu povo e às condições políticas que prevaleceram durante o processo histórico em que sua cultura amadureceu, sendo que o poder no Estado brasileiro, apesar de uma discreta tendência descentralizante, ainda preservará por longo tempo o seu caráter centralizador.

Todo esse contexto histórico que conduziu o Brasil para uma tendência centralizadora justificaria os motivos pelos quais o constituinte fixou no texto da Constituição de 1988 o sistema de segurança pública como ele é atualmente, ou seja, essa estrutura não foi criada de uma hora para outra, de forma simplista e sem critério, sedimentou-se ao longo de toda a nossa história, desaguando no que é hoje, e muito embora, tendo utilizado apenas um artigo para disciplinar um assunto sobremaneira complexo, ao cuidar do tema, a Constituição Federal estabeleceu um verdadeiro sistema de segurança pública, descrevendo os órgãos responsáveis pela sua operacionalização bem como definindo suas atribuições, visando a harmonia e a adequada atuação frente ao modelo de Estado adotado no país, deixando que o referido sistema fosse disciplinado por intermédio de lei, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Sobre os órgãos encarregados da segurança pública, a Constituição de 1988 foi taxativa, prevendo que esta será exercida pelas Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, bem como pelas polícias estaduais – Polícias Militares e Polícias Cíveis -, encarregadas, respectivamente, pela polícia ostensiva e preservação da ordem pública e pela polícia judiciária e apuração das infrações penais, exceto as militares.

Por sua vez, é certo que, ressalvadas as competências específicas das três polícias federais, a gestão da segurança pública é de competência e responsabilidade de cada Estado da Federação, respeitadas as peculiaridades regionais e o modelo federativo adotado no país. Neste passo assinou José Afonso da Silva, jurista especialista em Direito Constitucional (em "*Curso de Direito Constitucional Positivo*", 6ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 651, 653):

*"O problema da segurança pública é de competência e responsabilidade de*



*cada unidade da Federação, tendo em vista as peculiaridades regionais e o fortalecimento do princípio federativo, como, aliás é da tradição do sistema brasileiro...Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal'.*

Sendo assim, cabe então aos municípios, muitos deles dotados de recursos financeiros provenientes da arrecadação tributária e dos repasses constitucionais, exercer a denominada "prevenção primária", verdadeira e eficaz prevenção, pois atua nas causas da criminalidade e não nas consequências, de cunho verdadeiramente incontestável e de alcance a médio e longo prazo. Saúde, educação, saneamento básico, moradia, programas de inclusão social, são áreas de interesse do poder público local, que contribui indiretamente na prevenção da criminalidade.

#### **IV - INCONVENIÊNCIAS DA LEI Nº 13.022/14 SOB O PONTO DE VISTA POLÍTICO**

Ao tratar dos inconvenientes de natureza política para a constitucionalização do poder de polícia para as guardas municipais, deve-se considerar que estas serão estruturadas em estreita relação com o Executivo Municipal, assim como hoje as Polícias Militares são subordinadas diretamente aos Governadores dos Estados.

Ocorre que nos Municípios o distanciamento existente entre o Chefe da Guarda Municipal e o Poder Executivo será extremamente reduzido, sobretudo naquelas localidades de menor tamanho.

Essa proximidade do poder municipal pode acarretar ingerências políticas na atividade da Guarda Municipal, assim como resultar no seu uso político, para fins eleitorais.

As ingerências na atividade própria das guardas (naquelas com poder de polícia), podem determinar ações que visem não o atendimento do interesse público, mas sim das conveniências próprias do poder e das tentativas de sua manutenção.

Seria possível argumentar que as Polícias Militares estão sujeitas a este uso político tanto quanto a Guarda Municipal, no entanto, há entre o Poder Político estadual e as Polícias Militares, um distanciamento muito maior que aquele possível de existir em um Município de reduzido tamanho como tantos existentes no País.

Sobre a existência desta inconveniência política, já se manifestava Diógenes Gasparini, em 1993 (GASPARINI, Diógenes. Responsabilidade do Poder Público Municipal na Segurança Pública em face da Revisão da Constituição Federal. Revista de Informação Legislativa, Ano 30, n. 117. Brasília: Senado Federal, 1993, p. 58), anotando que





um dos aspectos de interesse quando se trata da atribuição de poder de polícia às Guardas Municipais é justamente a exigência de impessoalidade no trato das questões do Estado. Acrescenta que:

*“no Brasil, a esmagadora maioria dos Municípios são pequenas comunidades, onde os laços de convivência muito próximos tendem a inibir o princípio da impessoalidade no exercício da atividade policial, a qual, da mesma forma que a judicante, está quase sempre voltada para as situações conflitivas. Assim, para a aplicação correta da lei é melhor que o órgão público, policial no caso, que deva atuar, pertença a outra esfera de Poder, livre das injunções locais. Os Estados Unidos da América, uma sociedade política e economicamente mais evoluída que a nossa, enfrenta os percalços do uso político-partidário da polícia e da justiça municipais, que no caso da polícia tentam contornar com a criação de corporações estaduais.”.*

E acrescenta que:

*“Observe-se que acabamos chegando ao controle político da polícia algo de muito sério, sendo certo que não podemos deixar espaços na legislação para que se crie autênticas ‘guardas pretorianas’ a serviço e interesses menores” (obra citada, p. 59).*

Nem se diga, ademais, que é possível exercitar um controle eficaz do mau uso das guardas municipais nestes aspectos, por via de mecanismos de controle externo e entidades locais de defesa da cidadania, porque mesmo estes citados mecanismos, em âmbito municipal, não raras vezes são domínios políticos de grupos específicos. Neste diapasão, o controle externo nada mais é que o controle da segurança pública para atendimento de fins particulares.

Neste particular, importa dizer que as instituições policiais, atualmente, encontram-se submetidas ao controle externo, seja por via do Ministério Público, sempre presente, seja por meio das Ouvidorias das Polícias dos Estados, além dos mecanismos próprios de defesa dos direitos humanos nas três esferas do poder. Do mesmo modo, os anseios populares são levados à polícia pelos mais diversos canais de comunicação, seja pela internet, seja diretamente ao policial que patrulha as ruas ou ainda por via das reuniões mensais dos Conselhos Comunitários de Segurança.

A bem da verdade, deve-se apontar que a existência de uma polícia municipal não significaria, em absoluto, como se quer fazer crer, uma maior aproximação com a comunidade atendida. A aproximação das polícias e das comunidades atendidas ocorre nos pequenos Municípios por meio das ações próprias de polícia comunitária implementadas em muitos Estados, como é o caso do Estado de São Paulo, já há bastante



tempo. Não há obrigatoriedade de transferência do poder de polícia para as guardas municipais para que isso ocorra e nem ao menos é garantia de que isso ocorreria.

O exemplo, sempre lembrado, da Guarda Civil de São Paulo, como exemplo de polícia comunitária, é argumento que reforça o entendimento sobre a ineficácia de uma polícia municipal para aproximação maior da população do Município, sobretudo porque aquela Instituição, unificada à Polícia Militar do Estado de São Paulo em 1970, era estadual e não municipal.

Em suma, em um ambiente de outorga de poder de polícia às guardas municipais, estas ficariam submetidas à influência política local, danosa, sem a garantia do resultado prático e satisfatório buscado, qual seja uma maior aproximação da polícia com os interesses locais.

Quando o município, no intuito de investir na segurança pública, embora as necessidades básicas da população não estejam satisfeitas, cria uma guarda municipal e a emprega em atividades de patrulhamento ostensivo, de trânsito urbano e até mesmo de preservação ambiental, funções de competência exclusiva das Polícias Militares, ao invés de destiná-la à sua missão constitucional de proteção de bens, serviços e instalações dos próprios municipais, estará atuando nas consequências e não nas causas da criminalidade - "prevenção primária" -, que é o seu verdadeiro papel, criando muitas vezes conflitos de competência com as polícias Militares, por causa da sobreposição de funções e até mesmo prejuízo à persecução criminal, sem considerar a falta de preparo e de meios adequados para o enfrentamento da criminalidade, principalmente aquela organizada, que utiliza logística estruturada e métodos violentos de perpetrar seus intentos.

É de ser relevado que as guardas municipais fazem parte do sistema de segurança pública pátrio, pois prevista está a discricionariedade de sua criação na Constituição de 1988, estando inserida no artigo 144 como órgão integrante do sistema, porém não como polícia, pois se assim fosse faria parte do rol estabelecido na própria Constituição Federal como órgão responsável pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas, não sendo esta a vontade dos constituintes, conforme já observado, devendo as guardas municipais, como previsto na Carta Magna, exercer a segurança patrimonial dos bens, serviços e instalações municipais, bem como canalizar seus recursos à compra de equipamentos voltados a essas atividades.

## **V – INCONVENIÊNCIAS DA LEI Nº 13.022/14 SOB O PONTO DE VISTA JURÍDICO**

Sobre a competência constitucional das guardas municipais, o entendimento dos juristas pátrios é cristalino, não pairando dúvidas de que elas **não podem ser consideradas polícia municipal** e, portanto, não se destinam prioritariamente à



proteção de pessoas. Dessa posição não diverge José Afonso da Silva, ao escrever "O Município na Constituição de 1988" – 1ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990, p.11, afirmando que :

*"Enfim, os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (art. 144, 8). É mera faculdade. **Não serão obrigados a criar e manter tais guardas... Não é portanto, polícia de segurança pública**, mas guarda de bens, serviços e instalações municipais". (grifei)*

O Congresso Nacional já se manifestou anteriormente sobre as competências das guardas municipais, por meio de sua Consultoria Legislativa, nos seguintes termos:

*"MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA SETEMBRO/2000*

*JOÃO RICARDO CARVALHO DE SOUZA*

*Consultor Legislativo da Área XVII*

*Segurança e Defesa Nacional*

*(...) O sistema policial brasileiro rege-se, atualmente, pelo disposto no art. 144 do texto constitucional:*

*(...) Essa limitação constitucional reduz não apenas a capacidade de auto-organização dos Estados como interfere na competência legislativa da União, isto é, uma lei – seja ela federal, estadual ou distrital - não pode criar um órgão de segurança pública em desacordo com a estrutura definida no art. 144, da Carta Magna.*

*Igualmente, não pode atribuir, ainda que em caráter complementar, função de competência de um dos órgãos de segurança pública federal, estadual ou municipal, a outro órgão, porque isso ofenderia o disposto no texto constitucional.*

*(...)3. CLASSIFICAÇÃO DO SISTEMA POLICIAL BRASILEIRO*

*Do disposto no art. 144, da Constituição Federal, podemos concluir que o sistema policial brasileiro é formado, basicamente, por instituições federais de competências específicas, e por instituições estaduais de competência geral (ostensiva e judiciária). Ao Município resta, apenas, a faculdade de constituir guardas (não forças policiais), com vistas à proteção de seus próprios bens, serviços e instalações."*

Esse entendimento torna-se ainda mais cristalino ao se analisar o disposto no artigo 2º da Lei nº 13.022/14, que, ao propor a aprovação da declaração de que compete às guardas municipais a "função de proteção municipal preventiva", em que pese ser um termo impreciso, vê-se que o legislador, além de desrespeitar a Carta Magna, no tocante à missão precípua daqueles órgãos, ainda propõe a invasão da competência reservada às polícias militares, tendo em vista que a essas cabe o exercício da polícia ostensiva e a



preservação da ordem pública em todo o território dos Estados, seja nas regiões urbanas ou rurais dos municípios neles localizados.

Ao atribuir a tarefa de policiamento ostensivo e preventivo às guardas municipais, a lei autoriza a criação de atividade paralela àquela constitucionalmente destinada à polícia do estado, culminando com vulneração também dos artigos 139 e 141 da Constituição do Estado. Portanto, os dispositivos constitucionais são bem claros quanto às atribuições das guardas municipais, delimitando a sua competência.

Oportuno ressaltar que a autorização constitucional para a criação de guarda municipal não pode ser tomada como viabilizador de superposições de funções já acometidas a órgãos policiais do Estado, sob pena de gerar situação politicamente conflituosa, além de ser desaconselhável sob o prisma da racionalidade administrativa.

Além disso, a superposição de atribuições que a Lei nº 13.022/14 pretende impor, nas palavras do Desembargador Álvaro Lazzarini , "*levará a inevitáveis conflitos de competência, que desgastam o respeito às autoridades policiais e causam o descrédito dos órgãos policiais em prejuízo da segurança pública*".

Não há dúvidas de que a ordem constitucional vigente não atribui ao município competência policial para segurança de pessoas ou coisas, mas apenas competência para proteger seu patrimônio e os serviços que lhe são afetos.

Nesse sentido, transcreve-se abaixo a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 147.983-0/8, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 352/18.12.2006, do Município de Catanduva, de iniciativa do alcaide e por este sancionada e promulgada, que "DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO SERVIÇO DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, CRIA A FUNÇÃO DE "AGENTE FISCALIZADOR DE TRÂNSITO" E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS", para tanto prevendo que o efetivo para o exercício daquela atividade será extraído do Quadro da Guarda Civil Municipal e inclusive criando, junto ao Departamento Municipal de Trânsito - DEMUTRAN, 15 (quinze) funções de "Agente Fiscalizador de Trânsito - AFT", de livre designação e destituição, a critério e mediante ato próprio do Chefe do Executivo Municipal, que "recairá sobre os Servidores ocupantes do cargo efetivo de "Guarda Civil Municipal Masculino e Feminino" – **a guarda municipal é apenas um corpo de vigilantes adestrados e armados para a proteção do patrimônio do Município, do seu quadro não podendo ser extraído o efetivo de agentes fiscalizadores do trânsito da urbe, menos ainda sem concurso, por policial não ser e por conseguinte não***



**poder exercer típica atribuição da polícia - violação aos artigos 115, II, e 147 da Constituição Estadual - ação procedente** (grifo nosso).

Para ratificar esse entendimento, é relevante transcrever também a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 154.743.0/0-00, do TJ/SP:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - art. 1º, inc. I da Lei nº 13.866/2004, do Município de São Paulo, que fixa atribuições da Guarda Civil Metropolitana - Art. 147 da Constituição Estadual - Proteção dos bens, serviços e instalações municipais - Matéria debatida é atinente à segurança pública - **Preservação da ordem pública - Competência das polícias, no âmbito do Estado - Atividade que não pode ser exercida pelas guardas municipais - Extrapolação dos limites constitucionais** - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo." (grifo nosso)*

Os Tribunais de Justiça, neste mesmo sentido, vem decidindo contrariamente à tese desenfreada da municipalização da segurança pública sem o aval da Constituição Federal, conforme o julgado abaixo:

*"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 ATUAÇÃO - 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 atuação 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. 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: 03 de outubro de 2014. (**grifo nosso**)

O Ministério Público Federal (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), por sua vez, manifestou-se no sentido 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)".*

Coerentemente, o saudoso mestre Álvaro Lazzarini (LAZZARINI, Álvaro. Temas de Direito Administrativo. Ed. RT, 2ª ed., 2003, pág. 95.) reforçou a impossibilidade de emprego das guardas municipais nas atividades exclusivas de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, como se pode constatar abaixo:

*"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, **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". (grifos nossos)*

Prosseguindo na apresentação de argumentos que comprovam a inconstitucionalidade da Lei nº 13.022/14, o ilustre professor Diógenes Gasparini asseverou, em trabalho publicado pela Revista de Informação Legislativa a.29, nº 113, jan./mar. 1992, p. 236/239, que:

*"A melhor doutrina, na vigência desses Diplomas Legais, orientou-se no*



*sentido da impossibilidade da criação e manutenção de serviços de Policiamento Ostensivo e Preservação da Ordem Pública **a cargo de Guardas Municipais***". (grifo nosso)

A esse respeito, tem-se ainda a manifestação da Procuradoria do Estado de Minas Gerais (Procuradoria do Estado de Minas Gerais. Parecer n. 14.742. Disponível em: <www.pge.mg.gov.br>. Acesso em: 06 de outubro de 2014), que sedimenta a inexistência de atribuição 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). (grifos nossos)*

Vê-se que o Supremo Tribunal Federal tem um entendimento sedimentado a respeito do tema, no sentido de considerar o rol do art. 144 da Constituição Federal como taxativo (*numerus clausus*):

*"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". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n. 1.182/Distrito Federal, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 10-3-2006. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 06 de outubro de 2014) 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". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n. 2.819/Rio de Janeiro, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 6-4-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 06 de outubro de 2014) (grifo nosso)*

Para corroborar a flagrante inconstitucionalidade da Lei 13.022/14, cumpre observar o que dispõe o seu 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;"*

Da mesma forma, os incisos II, IX, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII do dispositivo acima transcrito, em algum aspecto, também geram sobreposição de atribuições com as polícias militares, agravando o quadro exaustivamente apresentado nesta exposição.

Em razão disso, os argumentos até aqui apresentados levam a considerar que a norma, de forma dissimulada, pretende abrir caminho para a **municipalização da segurança pública** no país, à revelia do que preconiza a Constituição Federal.

Assim, fazendo a interpretação conjunta do art. 4º, parágrafo único, que estende o conceito de **bens dos municípios** para efeitos desta lei como os de **uso comum e dominiais**, aliado ao dispositivo acima transcrito, resta concluir-se que toda a população que utilizar as ruas das cidades (bens de uso comum), poderá ser "protegida" pelas guardas municipais, conforme garante a "lei".

Com isso, o famigerado princípio mínimo do patrulhamento preventivo, descrito no art. 3º da Lei nº 13.022/14, terá ampla aplicação, "transformando" a guarda municipal em um novo órgão de segurança pública, em notória usurpação de função pública, prevista expressamente na Constituição Federal, que merece ser rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, com a declaração de inconstitucionalidade de alguns dos dispositivos da Lei nº 13.022/14, para que, se assim entender o STF, os bens citados na referida norma digam respeito apenas aos **bens de uso especial dos municípios**, em harmonia com o que preconiza o § 8º, do art. 144 da CF.

Nos ensinamentos de Jorge Miranda (MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora, 1987. p. 264), a interpretação conforme a Constituição é "*um método de fiscalização da constitucionalidade*" e não uma regra de





interpretação. Por meio dessa técnica, a Suprema Corte não declara a inconstitucionalidade da lei submetida a controle, mas limita-se a lhe dar uma orientação constitucionalmente adequada, ou seja, nos limites da Constituição, visto que a declaração de nulidade de toda a lei é exceção nos ditames do exercício de controle da constitucionalidade, em face da aplicação do princípio da supremacia constitucional aliado ao princípio da separação de poderes.

De forma direta e cristalina, o ilustre doutrinador José Cretella Júnior (1998, p. 93) ensina que a lei inconstitucional, como a Lei nº 13.022/14, não gera obrigações aos administrados e nem efeitos válidos, justamente por contrariar o ordenamento constitucional vigente. Assim, tem-se:

*“Lei inconstitucional é a que contraria, no todo, ou em parte, a Constituição vigente. A norma inconstitucional é nula e, portanto, não obriga os administrados, já que não tem aplicação. Desse modo, a declaração de nulidade tem efeito “ex tunc”, ou seja, retroativo, sendo destituídos de validade todos os atos praticados antes da declaração de nulidade da norma infraconstitucional arguida”.* (CRETELLA JÚNIOR, José. Elementos de Direito Constitucional. Ed. RT, 2ª ed. rev., 1998, p. 93.)

De igual forma, não há como deixar de comentar acerca do artigo 8º da Lei nº 13.022/14, que previu: Municípios limítrofes podem, mediante consórcio público, utilizar, reciprocamente, os serviços da guarda municipal de maneira compartilhada.

Na verdade, o referido dispositivo trata expressamente da autorização para a criação de uma “guarda municipal metropolitana”, situação em que uma única força, via de regra, pertencente ao maior município da região, seria responsável pelo desenvolvimento das atividades pretendidas, em todos os municípios que a integram, mediante a realização de convênios ou consórcios, autorizados por lei municipal.

Essa medida configura mais uma aberração jurídica contida na lei atacada, pois a Constituição Federal determina que a existência das guardas municipais destina-se à proteção de bens, serviços e instalações do respectivo município, nada mais, e mesmo assim, por meio de uma lei ordinária, o legislador decide que, a partir de então, esses órgãos terão competência para a realização de atividades em diversos setores de interesse da Administração Pública, com ênfase na segurança pública, não só na área geográfica do território do município, como também nas regiões metropolitanas em que estes estão inseridos.

O permissivo descrito possibilita a invasão de competências também entre os municípios envolvidos, não sendo difícil imaginar o que aconteceria ao final de coligações, acordos e mandatos de prefeitos e vereadores aliados da respectiva região, posto que



seriam guardas municipais com efetivo e regime jurídico próprio e com uma única fonte pagadora, tudo organizado mediante lei do município mais populoso, havendo enormes possibilidades de que a busca do bem comum fosse tratada de forma secundária.

Essa, inclusive seria mais uma forma de desvirtuar as atribuições das guardas municipais, descaracterizando a sua finalidade e até mesmo abrindo espaço para se discutir a necessidade de sua existência, afinal pretendem assumir a estrutura, a forma de administração e as missões de órgãos policiais da União e Estados regularmente previstos na Lei Maior, abrindo mão da sua atividade primordial, que é a proteção de bens, serviços e instalações do respectivo município.

Além disso, como bem destacou o Professor Diógenes Gasparini (no artigo *"Responsabilidade do Poder Público Municipal na Segurança Pública em face da Revisão da Constituição Federal"*. In: Revista de Informação Legislativa, jan./mar. 1993, ano 30, nº 117, p. 59), a municipalização da polícia poderia comprometer ***"a impessoalidade no exercício das atividades do Estado"***, tendo em vista que a proximidade das pessoas que integram a população de determinada urbe, das quais fazem parte os guardas municipais, facilitaria a prática de atos em desacordo com a lei, no intuito de atender interesses pessoais ou de evitar constrangimentos indesejáveis durante o exercício das atribuições decorrentes da atividade policial, que, na maioria das vezes, está relacionada à restrição de direitos, seja na prevenção ou na repressão de infrações penais ou administrativas. Conclui o nominado doutrinador que as forças estaduais naturalmente têm mais lastro para resistir às investidas a que estão submetidas às instituições locais.

Logo, não é razoável, nem ao menos viável, a proposta oculta inserida no contexto da Lei nº 13.022/14, tendo em vista que a municipalização dos órgãos de segurança pública, com ênfase para as incumbidas do exercício da polícia ostensiva e de preservação de ordem pública, traria mais prejuízos do que benefícios ao interesse público.

Portanto, é incabível admitir a ideia de competência concorrente baseada no **peculiar interesse** do Município, haja vista que a segurança interna não faz parte do rol contido nos artigos 23, no que couber, e 30 da Constituição Federal, mas, ao contrário, foi atribuída aos Estados-membros pelo artigo 144 da Lei Magna. Com isso, vê-se que:

*"Mesmo que pela sua natureza se pudesse entender a prestação dos serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública como de interesse local, esses não seriam do Município por força do que estabelece o § 5º, do artigo 144, da Constituição Federal, que de forma clara atribui essas competências à Polícia Militar"* (GASPARINI, Diógenes. Responsabilidade do Poder Público Municipal na Segurança Pública em Face da Revisão Constitucional Federal. In: Revista A Força Policial, ano 1994, abril/maio/junho, nº, p. 11).



Ademais, sob o pretexto de que há um clamor por maior segurança e que o município, por ter sido elevado à condição de unidade federativa, pode considerar como de interesse local os assuntos relativos à ordem pública, os dirigentes de guardas municipais muitas vezes agem de forma superposta às Polícias estaduais, executando tanto a prevenção como a repressão imediata de infrações penais.

A respeito da questão interpretativa levantada sobre a expressão "interesse local", ensina o Mestre Diógenes Gasparini, em "*As Guardas Municipais na Constituição de 1988*". São Paulo, 1991, p. 2-3, que:

**"Os serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, a toda força, não são predominantemente locais, dado destinarem-se a coibir a violação da ordem jurídica, a defender a incolumidade do Estado e dos indivíduos e a restaurar a normalidade de situações e comportamentos que se opõem a esses valores. De fato, a quebra da ordem jurídica e os atentados *contra o Estado e os indivíduos são comportamentos que repercutem além dos limites do município, que transcendem suas fronteiras*. Escapam, pois, do predominantemente municipal e determinam, em razão disso, outra ordem de competência a cujos integrantes cabem prestá-los"** (grifei)

Clóvis Beznos (em "Guarda Municipal – subordinação à polícia estadual. Cadernos de Direito Municipal. Revista de Direito Público, v. 78, p. 178/180) objetivamente define que:

*"a questão relativa à ordem pública diz respeito ao interesse nacional, não se configurando ipso facto em mero interesse peculiar do município"*.

E completa:

*"A manutenção da ordem pública, inquestionável, é tarefa cometida aos Estados-Membros, aos Territórios e ao Distrito Federal, pelas suas polícias militares."*

Dessa forma, continua vigoroso o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, um dos principais doutrinadores do Direito Administrativo e do Direito Municipal brasileiro (em "*Direito Municipal brasileiro*", 4ª ed., São Paulo. Revista dos Tribunais, 1981, p. 86), verbis:

*"O que define e caracteriza o "peculiar interesse", inserido como dogma constitucional, é a **predominância** do interesse do município sobre o do Estado ou da União.*



*Fica assim demonstrado o total descabimento de pretextar-se o "interesse local" para justificar o emprego das guardas municipais na preservação da ordem pública, **cujo valor não é de "peculiar interesse" do município, mas de interesse nacional**, conforme remansosa doutrina jurídica nacional e estrangeira" (grifo nosso)*

## **VI - INCONVENIÊNCIAS DA LEI Nº 13.022/14 SOB O PONTO DE VISTA FINANCEIRO**

Afora as questões jurídico-constitucionais a respeito da impossibilidade de transferência de atribuições inerentes à atividade policial para os entes municipais, limitações de ordem fática no tocante à indevida oneração dos Municípios também merecem ser ressaltadas.

Segundo levantamento apresentado no 7º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública com referência a dados do ano de 2012 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 7º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Ano 7. 2013. Disponível em <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario\\_2013-corrigido.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2013-corrigido.pdf)>. Acesso em 07 de outubro de 2014.), dos 5.565 municípios brasileiros, apenas 1.273 apresentavam alguma estrutura específica para a área de segurança pública. Em outras palavras, apenas 22,9% dos entes municipais possuíam algum tipo de estrutura, órgão ou equipamentos destinados a esta área.

Isso não significa dizer que dentro deste percentual, que já equivale a menos de um quarto dos municípios brasileiros, todos eles tenham criado Guardas Municipais. Os dados relativos aos entes municipais que criaram, ao menos no plano normativo, referidas guardas são ainda menores. Do total de 5.565 Municípios, apenas 993 brasileiros haviam criado, até 2012, Guardas Municipais. Assim, mesmo com a vigência há mais de 26 anos do permissivo constitucional previsto no art. 8º do art. 144 da Constituição Federal, verifica-se que apenas 17,8% dos Municípios brasileiros demonstraram capacidade para criação de órgãos desta natureza.

Tais dados por si, já indicariam que os Municípios possuem diversas outras atribuições legais e constitucionais que limitam significativamente sua capacidade de responsabilizar-se pela simples criação de uma estrutura destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, bem menos complexa do que a destinada a uma atividade de preservação da ordem pública e não há dúvida de que a atribuição de responsabilidades relativas à segurança pública oneraria ainda mais as demais áreas a que os Municípios possuem incumbência constitucional.

Não obstante, uma análise mais detalhada dos aspectos financeiros e operacionais relativos ao atual quadro municipal no que diz respeito às Guardas Municipais já



existentes fomentam ainda mais preocupação sobre a indevida e inconstitucional extrapolção de competências proposta pela Lei 13.022/14.

No tocante à capacidade financeira específica para a segurança pública vale destacar que o número de Municípios que haviam instituído algum tipo de Fundo Municipal de Segurança Pública ou Plano Municipal de Segurança até 2012 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 7º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Ano 7. 2013. Disponível em <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario\\_2013-corrigido.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2013-corrigido.pdf)>. Acesso em 07 de outubro de 2014.) ilumina de forma muito clara as limitações de tais entes federativos. Do total de Municípios brasileiros (5.565) apenas 230 (4.1%) possuíam um Fundo Municipal de Segurança Pública e apenas 310 (5,6%) possuíam um Plano Municipal de Segurança.

Tais limitações são perfeitamente explicáveis quando são analisadas as dificuldades dos Municípios no que diz respeito à suas atuais dificuldades orçamentárias por eles apresentadas.

Em “Carta Aberta”, datada de 1º de setembro de 2014, apresentada pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) aos candidatos à Presidência da República (Carta aos candidatos à Presidência da República. 2014. Disponível em: <[WWW.fnp.org.br](http://WWW.fnp.org.br)> Acessado em 07 de outubro de 2014.), as atuais limitações financeiras e orçamentárias dos Municípios consiste no grande motivo de preocupação destacado nas considerações do documento e na propositura de medidas programáticas para o próximo presidente:

***"Os Municípios brasileiros, elevados à condição de entes federados pela Constituição, receberam, simultaneamente, vários encargos que, antes, eram próprios da União e dos Estados. A par das novas atribuições, também foram submetidos por lei a controles e equilíbrios firmes em suas finanças, de maneira que seus gastos não ultrapassem as receitas.***

***Nos últimos anos, contudo, a União tem adotado medidas que, mesmo acertadas na concepção, exigem dos municípios recursos não disponíveis para o seu cumprimento, podendo inviabilizar o papel relevante que a Constituição Cidadã lhes reservou.***

*Ou seja, é preciso equilibrar as atribuições dos entes federados com o financiamento das políticas públicas sob suas responsabilidades e viabilizar mecanismos de coordenação e cooperação da ação estatal.*

*O desenvolvimento e a execução das políticas públicas do Estado brasileiro têm sido precariamente pactuados entre União, estados e municípios.*

***Existe um descompasso entre a responsabilidade pública municipal e o financiamento da atuação do poder público nos municípios. E esse descompasso tem se intensificado.***

*(...)*



*Além das necessárias e inadiáveis reformas estruturantes para o País, dentre as quais as reformas política, fiscal e tributária, destacamos:*

*(...)*

*3) Adotar medidas que garantam o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais:*

- Conforme preconiza a própria LRF, **condicionar a entrada em vigor de novas despesas aprovadas pelo Congresso Nacional à indicação clara e precisa das respectivas fontes de receitas**, sejam elas relativas à criação de pisos salariais e seus respectivos critérios de reajustes, redução ou alteração de jornada de trabalho, instituição de novas atribuições, dentre outras;*
- Aumentar a participação dos municípios no bolo tributário nacional, aperfeiçoando os critérios de partilha do Fundo de Participação dos Municípios - FPM;*
- Aumentar a participação da União nas despesas de custeio da saúde pública;*
- **Repactuar a dívida dos estados e municípios** com a União, alterando o indexador e os juros incidentes, retroagindo seus efeitos;" (grifo nosso)*

Apenas para exemplificar esta situação apresentada pela FNP pode-se citar alguns dados disponibilizados sistematicamente pelo Banco Central (Banco Central do Brasil. Endividamento dos Estados e Municípios. Disponível em: < <http://www4.bcb.gov.br/fis/dividas/lestados.asp>> Acessado em 07 de outubro de 2014.) a respeito da dívida de algumas das principais cidades paulistas e brasileiras junto ao Tesouro Nacional e Instituições Financeiras (públicas e particulares) tomando-se como referência ao mês de julho de 2014:

<b>Município</b>	<b>Total (Tesouro + Instituições Financeiras públicas e particulares) em R\$</b>
São Paulo / SP	63.590.224.991,27
Campinas / SP	869.406.406,53
Sorocaba / SP	181.807.532,37
São José do Rio Preto / SP	105.005.330,15
Ribeirão Preto / SP	826.932.265,14
Bauru / SP	485.237.733,31
São José dos Campos / SP	73.349.453,05
Santos / SP	275.278.111,91
Presidente Prudente / SP	93.085.344,23
Guarulhos / SP	379.806.677,97
Santo André / SP	45.622.974,06
Osasco / SP	250.315.669,43
Rio de Janeiro / RJ	8.511.451.095,33
Belo Horizonte / MG	1.897.361.366,02



Recife / PE	431.705.217,71
Porto Alegre / RS	717.321.837,08
Salvador / BA	721.636.837,28

No mesmo sentido de exemplo das dificuldades dos municípios para suportar as suas responsabilidades já constitucionalmente previstas, dentre as quais não se encontra a preservação da ordem pública e realização do policiamento ostensivo, pode-se destacar as discussões e problemas levantados pelo próprio Município de São Paulo a respeito da tentativa atualização de um dos componentes da base de cálculo do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU na cidade de São Paulo cuja vedação por via judicial (ADINs estaduais nº 0202182-24.2013.8.26.0000 e 0201865-26.2013.8.26.0000.), em virtude das limitações orçamentárias deste ente federativo, causaria “*gravíssimo risco de ruptura social e de ruína institucional, na medida em que o Município perderá arrecadação estimada em oitocentos milhões de reais*”.

Segundo informações do próprio Município de São Paulo (Argumentos apresentados pelo Município de São Paulo nos autos da Medida Cautelar na Suspensão de Liminar 745 São Paulo. Relator Min. Joaquim Barbosa. Julgamento 20 de dezembro de 2013.) esta quantia, somada às perdas indiretas relativas a repasses vinculados da União relacionados a estas receitas, iriam:

- 1) Impedir o aumento da oferta de serviços de saúde em cento e vinte leitos, além de prejudicar a operação dos serviços existentes, como o atendimento de emergência realizado pelo SAMU;
- 2) Tolher a capacidade do município de construir e de operar escolas;
- 3) Dificultar o pagamento das dívidas contraídas junto à União e os precatórios;
- 4) Embaraçar o recolhimento da Contribuição ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP;
- 5) **Diminuir a manutenção dos serviços de conservação de prédios, de parques e de logradouros públicos, como a drenagem e limpeza;**
- 6) Obstar a instalação dos corredores de tráfego automotivo exclusivos;
- 7) Segurar a expansão de serviços e auxílios sociais aos moradores de rua, às pessoas com necessidades especiais, aos munícipes em situação de risco e violência.

Como se observa, a simples limitação de aumento de receita de cerca de



R\$ 800 milhões imposta pelo Poder Judiciário em um orçamento de cerca de R\$ 50 bilhões (Aproximadamente a previsão orçamentária para o Município de São Paulo para o ano de 2014.) já importaria enormes perdas para a prestação dos serviços municipais, inclusive no tocante serviços de limpeza dos próprios municipais cuja manutenção é a principal atribuição constitucional das guardas municipais.

Não obstante as claras indicações da incapacidade financeira dos municípios para arcar com a inconstitucional expansão das atribuições das Guardas Municipais que já seriam bastante para demonstrar o equívoco do legislador ordinário com a edição da Lei nº 13.022/14, outras questões não menos graves merecem ser destacadas.

Uma das principais reivindicações da sociedade brasileira na questão da segurança pública é a exigência de órgãos policiais cada vez mais capacitados, treinados e com baixos índices de erros ou desvios de condutas. E esta condição só pode ser atingida com investimentos na formação e capacitação do efetivo policial, sendo as polícias militares os órgãos policiais que mais investem e preocupam-se com esta necessidade.

Em sentido contrário, é possível constatar (Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 7º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Ano 7. 2013. Disponível em <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario\\_2013-corrigido.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2013-corrigido.pdf)>. Acesso em 07 de outubro de 2014.) que mesmo dentre as 993 Guardas Municipais criadas no País até o ano de 2012, apenas 606 realizavam algum tipo de capacitação ou treinamento quando do ingresso do agente no seu efetivo. Ou seja, cerca de 39% das Guardas Municipais não forneciam nenhuma capacitação ou treinamento para preparar seus agentes para o exercício de suas funções. No tocante à atualização profissional tais números são ainda mais preocupantes visto que apenas 402 Guardas Municipais treinam seu efetivo regularmente e 221 Guardas Municipais declararam treinar seu efetivo apenas ocasionalmente. Vale observar que 137 Guardas declararam que não realizam treinamentos ou capacitação de seu efetivo.

Os números relativos a treinamento e capacitação das Guardas Municipais destacam a precariedade da estrutura dos Municípios para administrar tão complexa atribuição que na maioria das vezes lida com direitos fundamentais das pessoas, dentre eles e especialmente, o direito a vida e a integridade física.

Um outro aspecto relacionado às atuais cobranças da sociedade e diretamente relacionado com as atividades de preservação da ordem pública diz respeito aos mecanismos de controle e fiscalização da atividade policial que, ao lado da estrutura e sistema de formação, capacitação e treinamento, torna-se indispensável para a qualidade do serviço prestado à população e diminuição dos desvios e erros operacionais que, no caso da segurança pública, podem ceifar vidas.

Também no tocante a este aspecto, o cenário relativo às Guardas





Municipais não é animador. Das 993 Guardas Municipais 434 declararam não possuir nenhum órgão de controle o que perfaz um total de 43,7% das Guardas Municipais existentes no Brasil em 2012.

Deste modo, os dados levantados sobre as Guardas Municipais até o momento criadas pelos entes municipais indicam que estas cobrem não mais do que 23% dos municípios brasileiros sendo que grande parte das estruturas criadas não possuem treinamento, capacitação ou estruturas de controle indispensáveis para a correta consecução do serviço.

Tais dados, aliados às limitações financeiras e orçamentárias dos Municípios, afora as questões jurídicas já elencadas, militam no sentido da não autorização da indevida extrapolação das atribuições constitucionais destinadas aos Municípios.

### **VII - INCONVENIÊNCIAS DA LEI Nº 13.022/14 SOB O PONTO DE VISTA POLICIAL**

A municipalização pode causar transtornos de ordem territorial, social, política, econômica e legal, pois a tendência expansionista do crime fez com que os criminosos ganhassem mobilidade com os modernos meios de comunicação e transporte. Assim, os crimes hoje são, e futuramente continuarão sendo, intermunicipais, quando não interestaduais ou internacionais e para se combater efetiva e eficazmente o crime, certamente que a municipalização da polícia não é a solução mais adequada, sob risco de limitar territorialmente a atuação policial.

Vale destacar que, com a evolução dos municípios, ocorre um processo denominado **conurbação**, caracterizado por um crescimento que expande a cidade, prolongando-a para fora de seu perímetro absorvendo aglomerados rurais e outras cidades. Assim, as cidades tendem a crescer e, quando esse crescimento não é controlado, **o gigantismo** deteriora as habitações, **torna precários os serviços urbanos**, desde os transportes **até a segurança**, pois, o delinquente, ao atravessar a rua, muda de município.

Para acompanhar esta tendência, a lógica indica que se deva expandir também a competência dos órgãos policiais, sendo que a proposta de municipalizar a polícia caminha na contramão dessa realidade histórica, pois beneficia a pretensão dos criminosos, que, mudando-se de um município para outro, neutralizam a ação da polícia. O crime não respeita fronteiras e a Polícia não pode ter limites municipais, deve ser estadual para ter maior abrangência.

A municipalização do policiamento poderá causar ainda um novo tipo de conflito: **guarda contra guarda**, pois os territórios dos municípios são em grande parte pequenos e com essa tendência do crime tornar-se cada vez mais intermunicipal, os conflitos



entre guardas de diferentes municípios tenderão a se intensificar, principalmente em bloqueios e fugas. Além disso, a aprovação do poder de polícia para as guardas implica num aumento do número de pessoas armadas nas ruas e, com isso, a potencial ampliação de conflitos e também de furtos e roubos de armas, sem contar a dificuldade para fiscalizar o porte de arma dos guardas municipais no limite do município.

Outro aspecto que deve ser abordado são os vários sistemas policiais existentes no mundo. O Brasil segue o modelo francês, inserido dentre os sistemas centralizados. A principal virtude de tal sistema é a pouca influência política, consubstanciando-se numa quase neutralidade política que acompanha a atuação de sua polícia.

Diferentemente ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, onde os sistemas são descentralizados, buscando distribuir as competências em relação às polícias na tradicional figura do xerife, autoridade máxima local. Curioso lembrar que neste sistema, como os livros, filmes e seriados daquele país mostram, os criminosos conseguem se livrar da ação policial fugindo de um município para outro, deixando acéfalos os policiais locais.

Na Alemanha, a organização policial não é uniforme em todos os Estados-membros, entretanto, as funções e atribuições gerais que os corpos policiais dispõem em cada unidade federativa estão definidas na Constituição Federal, em leis e regulamentos de âmbito federal, de forma a assegurar coerência entre os diversos serviços no que se refere aos aspectos normativos de seu funcionamento.

Entretanto, **em nenhum desses sistemas há sobreposição de polícia no mesmo território. Não há duas polícias da mesma competência territorial e funcional. Onde está uma, não há outra, pois a possibilidade de conflito é eminente e a probabilidade de atritos entre organizações armadas é muito grande.**

A experiência mundial indica, então, que a eventual criação de mais de uma polícia, no mesmo território, acarreta desvantagens de natureza administrativas (desperdício de recursos, sobreposição de atividades, corrupção etc).

Complementando a presente argumentação, é essencial também a abordagem de alguns princípios muito importantes na doutrina de **Polícia Ostensiva**. Sobre o significado da palavra doutrina, cabe lembrar sua origem latina "*doutrina*" derivada de "*doceo*" que significa o saber em geral. O mestre Norberto Bobbio, filósofo político, historiador do pensamento político e senador vitalício italiano, definiu doutrina como "*conjunto de teorias, noções e princípios coordenados entre si que constitui os fundamentos de uma ciência de uma filosofia, ou relativos a determinado problema ou assunto*". Vê-se que modernamente doutrina ganhou o significado de conjunto de princípios que guiam a conduta ou conjunto de preceitos sobre determinada matéria, disciplina, saber ou opinião.



Polícia Ostensiva é a denominação brasileira que evoluiu da expressão "*policiamento ostensivo*", e foi solidificada na Constituição de 1988, como função das Polícias Militares, em seu artigo 144, parágrafo 5º: "*Às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública*".

O Parecer GM-25 (2001), da Advocacia Geral da União, baseando-se no Decreto-lei 667 (BRASIL, 2011) e Decreto Federal 88.777 (BRASIL, 2011) bem como sustentado ainda pelos doutrinadores: José Afonso da Silva; Álvaro Lazzarini; Diogo de Figueiredo Moreira Neto; entre outros, indica que a modificação do termo policiamento ostensivo para polícia ostensiva, na Carta Magna, visa dar exclusividade constitucional às Polícias Militares bem como, expandir sua competência policial, pois policiamento é apenas uma das fases da atividade de polícia, esta exercida pelo Estado através do uso do poder de polícia.

**Responsabilidade territorial** é um dos **princípios da Polícia Ostensiva** e significa que o comandante de tropa de uma determinada área é responsável pela preservação da ordem pública na circunscrição territorial que lhe estiver afeta, para execução do policiamento ostensivo, competindo-lhe a iniciativa de todas as providências legais e regulamentares para o cumprimento da missão naquele espaço territorial, tendo como um dos principais objetivos fixar unidade de comando sobre a região, exatamente para evitar a sobreposição de forças, de maneira que o policiamento ostensivo seja empregado de forma integrada e coordenada sob um único Comando, proporcionando o emprego racional de recursos humanos e materiais.

Essa unidade de Comando permite colocar-se em prática outro princípio de Polícia Ostensiva, que é o **Emprego Lógico**, materializando-se pela disposição de meios para execução de policiamento ostensivo, resultante do julgamento criterioso das necessidades, compreendendo o uso racional do que está disponível, permitindo à Polícia Militar distribuir recursos, de acordo com suas necessidades, propiciando assim um bom nível de serviços prestados à comunidade como um todo, evitando-se o atendimento preferencial.

Esse tratamento estruturado, arraigado em princípios sólidos de tradição secular, é o que faz com que o emprego do policiamento seja feito de maneira lógica, racional e organizada. A atividade de polícia não é algo que se implante da noite para o dia, sem o devido preparo. As atuais guardas municipais não foram treinadas para este mister e não estão capacitadas para isso mediante a simples edição de uma norma. Além do que, duas forças circunscritas ao mesmo território, com as mesmas atribuições, atuando de forma isolada, ou seja, sem unidade de comando, em uma atividade complexa como é a atividade policial, potencialmente desencadearão conflitos prejudiciais à população local, tornando impossível a compatibilização do trabalho entre polícias estaduais e guardas municipais.

Concluindo, municipalizar a atividade policial, ou seja, transferi-la do Estado para o município, está muito longe do ideal, por contrariar a atual tendência de



aperfeiçoamento da conduta criminosa e da mobilidade crescente do delinquente. A transformação das guardas municipais em polícia municipal, sem entrar no mérito constitucional, precisa de um exame cauteloso, para que não se criem situações conflitantes contrárias ao interesse público, seja pela superposição de esforços, seja pela dispersão de meios, cujas consequências negativas recairão sobre a coletividade.

### VIII – CONTROLE EXTERNO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

A expressão controle enseja refletir sobre Poder, vez que a vida em sociedade é um processo contínuo de interação e controle. Mannheim (MANNHEIM, K. *Libertad, poder y planificacion democrática*. Apud Lafayette Pondé, *Controle dos atos da Administração Pública*, Revista de Informação de Legislativa. Brasília, a. 35, nº 139, jul/set 1998, p. 131.) observou que o controle é um derivado do poder ao afirmar que:

*“desde o princípio, a sensação humana do poder tem sido associada ao controle da conduta de outras pessoas. Por isto toda discussão relativa ao poder se associa a um debate sobre seu controle. Nosso poder é avaliado pelo grau e extensão de nosso controle sobre os outros homens e, por sua vez, é controlado na medida em que os outros homens reagem sobre nossa vontade de nos controlar”.*

Desde os primórdios da vida social, a expressão controle sempre mereceu especial destaque, vez que é essencial para equilibrar o sistema de convivência pública e, por vezes, acaba limitando as ações de pessoas, grupos e instituições.

No caso da atividade policial, que, por suas características, requer especial atenção da sociedade, vez que se trata de uma atividade, que por vezes, requer o emprego da força, interferindo diretamente na liberdade de ir e vir das pessoas, na sua integridade física, nos seus direitos, esse controle é imprescindível.

Sendo assim, a possibilidade das guardas municipais, nos termos da Lei 13.022/2014, exercerem o patrulhamento preventivo nas vias públicas (bens de uso comum), principalmente por se tratar de uma instituição armada, deve ser totalmente rechaçada, pois suas ações, salvo melhor juízo, não estarão sujeitas ao controle externo do Ministério Público, vez que a Constituição Federal não prevê isso, ao contrário do que ocorre com os demais órgãos de segurança pública, conforme previsão contida no art. 129, VII, da Constituição Federal:

*“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;”*



Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, assim, prevê, em seu artigo 9º:

*“Art. 9º - O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:*

*I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;*

*II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;*

*III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;*

*IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;*

*V - promover a ação penal por abuso de poder”.*

Sendo assim, não é possível a ampliação de atribuições de instituições, especialmente essas que são armadas, sem adequar a legislação respectiva. Sem o necessário controle. Sem a necessária delimitação de atribuição. Sem a necessária e suficiente adequação territorial.

Aliás, a adequação territorial e a delimitação de competência é pressuposto de qualquer atribuição às guardas municipais ou outra instituição.

Depreende-se, então, que, legalmente, a única forma de se ampliar (ou até mesmo restringir) as atribuições das guardas municipais é por meio de modificação do texto constitucional, mediante proposta de Emenda à Constituição.

Tais circunstâncias, fatalmente possibilitarão a ocorrência de excessos e desvios na execução de suas “novas atribuições”, pois a lei, ora atacada, não faz qualquer menção a respeito desse tema, o que poderá ser muito danoso à sociedade, pois municípios pequenos e distantes dos grandes centros correm o risco de terem milícias municipais atuando sem qualquer ação fiscalizatória dos órgãos de controle externo. Trata-se de um tema de grande relevância e que acarretará consequências diretas à segurança pública brasileira.

Nessa esteira, o mestre Álvaro Lazzarini (LAZZARINI, Álvaro. Estudos de Direito Administrativo. Ed. Revista dos Tribunais, 1996, p. 249) também nos ofereceu um posicionamento doutrinário aplicável à espécie:

*“Cabe à própria Administração Pública, pelos seus órgãos superiores,*



*fiscalizar, preventiva ou sucessivamente, a observância dos limites do Poder de Polícia, exteriorizado no ato de polícia de seus órgãos subordinados, cuidando do controle dos aspectos de legalidade e de sua conveniência quanto aos efeitos".*

## **IX – INTEGRAÇÃO COM AS GUARDAS MUNICIPAIS**

As mudanças constitucionais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/98 inovou na maneira de gerir a coisa pública. As várias iniciativas anteriores visando sedimentar um novo modelo de Estado não foram implementadas em sua plenitude, em virtude da origem patrimonialista da sociedade brasileira e da incapacidade dos cidadãos de influenciarem as decisões políticas nos momentos de crise.

A Administração Pública burocrática deveria ter como pressuposto a eficiência, a boa qualidade, o baixo custo e a rapidez nos serviços prestados à população, entretanto, demonstrou-se ineficiente, lenta, cara e pouco ou nada orientada para o atendimento das necessidades da população.

Inicialmente este modelo de administrar o Estado não trouxe grandes consequências, porém, na medida em que a população foi pressionando as autoridades constituídas por melhoria na prestação de um serviço público com qualidade, foi necessário desenvolver-se novas ideias e/ou estratégias de mudanças de produtos, processos ou sistemas necessários para administrar o Estado.

Daí ter surgido, após a II Guerra Mundial, o conceito de Administração Pública gerencial que teve grande influência da administração de empresas, a exemplo das ideias de descentralização e flexibilização administrativa.

Seguindo as medidas de inovação na administração pública brasileira, vale destacar que as policiais militares dos estados não são refratárias à ideia das guardas municipais cooperarem com a execução do policiamento ostensivo. Entretanto, o texto constitucional, da forma como está, inviabiliza tal medida. Aliado ao aspecto mencionado, as interpretações de renomados juristas, já citados anteriormente, são claras acerca da impossibilidade delas atuarem na segurança pública por não serem órgãos policiais e tampouco dispor de poder de polícia de segurança pública.

Na realidade, haveria a necessidade, primeiramente, de se alterar o texto do § 8º do artigo 144 da CF para que tal medida seja concretizada dentro de uma ordem jurídica estabelecida. Tanto que durante o trâmite da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 87/1999, do Senador Romeu Tuma, que ainda tramita pela Câmara dos Deputados, o Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (CNCGPM/CBM), com base no princípio constitucional da coordenação,



ofertou um texto para discussão, conforme abaixo transcrito:

*"§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, bem como cooperar na execução de policiamento ostensivo nos termos de convênios celebrados com o respectivo Estado-membro, que definirá o tipo de atividade a ser executada, a instrução, a coordenação e a fiscalização a cargo da Polícia Militar."*

Embora não figure explicitamente no artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da coordenação está espalhado em diversos dispositivos da Carta Magna. Como os fatos têm demonstrado que o Estado não tem condições de suprir a crescente necessidade por serviços públicos, a principal ação que ele passou a desenvolver é a de fomento, ou seja, a de propiciar condições para que os entes estatais e não estatais possam desenvolver a plenitude de suas capacidades.

A coordenação das atividades administrativas sempre existiu, entretanto, nos últimos anos, vem ganhando espaço na administração pública como sendo uma excelente forma de gerir os interesses públicos. O princípio se divide em duas modalidades, que são: a da colaboração, que se dá entre entidades públicas e privadas, e a da cooperação, que se dá entre entidades e órgãos públicos.

Para demonstrar como é vantajosa a adoção destas modalidades de coordenação, segue abaixo o rol das vantagens relacionadas pelo professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

- "- o potencial criativo e operativo dos entes da constelação social (colaboração);*
- o potencial criativo e operativo dos próprios entes da constelação estatal (cooperação);*
- a redução de custos para o Estado e sociedade (economicidade);*
- a simplificação da máquina gestora do Estado (racionalidade);*
- o reforço da máquina reguladora do Estado (publicização);*
- a renovação das modalidades de prestação de serviços a cargo do Estado(modernização);*
- o atendimento às demandas reprimidas após o fracasso dos modelos de Estado monoclasa do Welfare State e do Socialista (ampliação);*
- a racionalização da atribuição de competências ao Estado (subsidiariedade);*
- a racionalização da distribuição de competências dentro do Estado (subsidiariedade)."*

Para elaboração dos instrumentos de cooperação, a administração pública



deve negociar com os interessados as cláusulas, os valores, as condições, os prazos, enfim, tudo aquilo que for necessário para desenvolvimento da atividade objeto do instrumento.

O recrudescimento da criminalidade e as dificuldades enfrentadas pela polícia preventiva e repressiva não autoriza o descumprimento das normas legais, mormente da Lei Maior. É preciso achar solução legal e inovadora para o problema. É isso que se pretende estabelecer em relação à atuação das guardas municipais, mas isso dentro de um ordenamento jurídico que garanta ao cidadão o respeito aos seus direitos insculpidos na Carta Magna.

Em resumo, as atribuições constitucionais não desmerecem as guardas municipais, pelo contrário, relevam sua importância no sistema de segurança pública, devendo, entretanto, agirem em harmonia com os demais órgãos policiais, mormente as polícias militares, instituições cujas características de atuação mais se aproximam das suas, devido ao seu emprego ostensivo e ao uso de uniforme.

Sendo assim, o planejamento e o gerenciamento das atividades de polícia ostensiva, podem integrar as guardas municipais, destinando a estas as missões relacionadas às suas competências constitucionais, racionalizando os recursos destinados à segurança, evitando ainda conflitos desnecessários que em nada contribuem para a melhoria do sistema. Essa integração pode se realizar principalmente por intermédio das Centrais Integradas de Comunicação, nas quais serviços públicos de trânsito, ambulância, bombeiros, defesa civil e de segurança são colocados à disposição a partir de uma central única de atendimento e despacho, direcionando a cada órgão a demanda trazida pela população local.

Como exemplo bem sucedido de integração entre Polícia Militar e prefeituras municipais, na prevenção primária, pode-se citar no município de São Paulo / SP a elaboração do Relatório sobre Averiguação de Incidente Administrativo (RAIA) por parte do policial militar que, no desempenho de suas funções operacionais, ao constatar ou ser comunicado de uma infração administrativa que possa afetar a ordem pública (falta de saneamento básico, estabelecimentos com falta de alvará de funcionamento, terrenos abandonados, estabelecimentos irregulares próximos de escolas), e que indiretamente possa se tornar um fator que contribua para a criminalidade, elabora o mencionado relatório, cujo destino será o órgão responsável pelas medidas corretivas, geralmente uma secretaria municipal.

Outro bom exemplo de integração é o convênio que pode ser celebrado entre a Polícia Militar e os municípios, para que a primeira possa atuar, concomitantemente com os agentes municipais, na fiscalização de trânsito, a exemplo do que já vem sendo feito pela PM na Capital de São Paulo, onde ambos os lados acabam ganhando, pois o Estado, entre outras coisas, pode possibilitar a participação de agentes do órgão Executivo de Trânsito Municipal em cursos, estágios ou demais formas de instrução desenvolvidas no âmbito da Polícia Militar, e o Município, por sua vez, pode colaborar com o Estado





repassando-lhe mensalmente parcela do valor efetivamente arrecadado com autuações lavradas por policiais militares sobre as infrações de competência municipal.

A fim de produzir resultados concretos, a atividade de polícia requer treinamento constante do seu profissional e investimento maciço em tecnologia e equipamentos, considerando a tendência expansionista da criminalidade, cuja atuação não se concentra apenas dentro dos limites dos municípios, motivo pelo qual se recomenda manter a responsabilidade da preservação da ordem pública aos Estados e, conseqüentemente, às suas polícias, possibilitando a prevenção e repressão uniforme em cada Unidade da Federação, integrando as informações entre os Estados e a União, por meio de sistemas inteligentes disponíveis.

Neste sentido, os municípios também podem auxiliar bastante as polícias, dentro do conceito da integração coordenada por colaboração, contribuindo, espontaneamente para o desempenho da atividade-fim desempenhada pelas polícias militares – a exemplo de construção de Bases Comunitárias de Segurança ou Postos Policiais ou, ainda, com apoio material ou potencial humano para operações específicas, como fornecimento de alimentos, alojamentos, transporte ou apoio de profissionais especializados, como médicos, assistentes sociais etc., auxiliando, dessa forma, indiretamente, a prevenção da criminalidade, principalmente as ações de policiamento comunitário, segundo suas atribuições constitucionais.

## **X - DO PEDIDO**

Em face do exposto, a **ASSOCIAÇÃO FUNDO DE AUXÍLIO MÚTUO DOS MILITARES DO ESTADO DE SÃO PAULO**, requer:

1) seja concedida a medida cautelar liminar, suspendendo a eficácia imediata da Lei Federal nº 13.022 de 08 de agosto de 2014, conforme requerida pela FENEME na ADI nº 5156/14 e

2) seja, ao final, declarada, em definitivo, a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 13.022 de 08 de agosto de 2014, nos termos do art. 102, inciso I, alínea "a" da Constituição Federal.

Nesses Termos,  
Pede Deferimento.  
São Paulo, 06 de julho de 2016.

**Fernanda Leal Santini Cavichio**  
**OAB/SP 292.213**