



# OBRIGATORIEDADE DE CRIAÇÃO DE GUARDAS MUNICIPAIS EM TODOS OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

*JOÃO RICARDO CARVALHO DE SOUZA*  
Consultor Legislativo da Área XVII  
Segurança e Defesa Nacional

OUTUBRO/2000

NOTA TÉCNICA

© 2000 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.



**Câmara dos Deputados**  
**Praça dos 3 Poderes**  
**Consultoria Legislativa**  
**Anexo III - Térreo**  
**Brasília - DF**

## 1. APRESENTAÇÃO

---

A presente Nota Técnica destina-se a avaliar as medidas necessárias para determinar que seja obrigatória a criação, em todos os municípios brasileiros, de uma guarda municipal.

## 2. ANÁLISE DA AÇÃO LEGISLATIVA NECESSÁRIA PARA OBRIGAR TODOS OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS A TEREM GUARDA MUNICIPAL

---

### 2.1. A situação atual da guarda municipal no Sistema Policial Brasileiro

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

*“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 bombeiros militares. (...)*

*§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:*

*I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim*

*como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;*

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

*III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;*

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

*§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.*

*§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.*

*§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.*

*§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.*

*§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e Territórios.*

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

*§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. ” .*

O disposto no art. 144 constitui-se em um limite à capacidade organizatória dos Estados, como nos revela José Afonso da Silva em sua obra “Curso de Direito Constitucional Positivo”:

*“ 4. Limites do Poder Constituinte dos Estados<sup>1</sup> Dissemos antes que é a Constituição Federal que fixa a zona de determinações e o conjunto de limitações à capacidade organizatória dos Estados, quando manda que suas Constituições e leis observem os seus princípios.*

#### **6. Princípios constitucionais estabelecidos<sup>2</sup>**

*São - como notara Raúl Horta Machado - os que limitam a autonomia organizatória dos Estados; são aquelas regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual, cuja identificação reclama pesquisa no texto da Constituição.*

*Limitações expressas ao Constituinte Estadual são consubstanciadas em dois tipos de regras: umas de natureza vedatórias e outras, mandatórias.*

*As mandatórias consistem em disposições que, de maneira explícita e direta, determinam aos Estados a observância de princípios, de sorte que, na sua organização constitucional e normativa, hão que adotá-los, o que importa conflagrar sua liberdade organizatória aos limites positivamente determinados; assim o Constituinte Estadual tem que dispor: a)..... ; j) sobre segurança pública a ser garantida por organizações policiais civis (polícia civil) e militares (polícia militar) com as respectivas competências, conforme indicam o art. 144, seus incs. IV e V e seus §§ 4º a 7º.”<sup>3</sup>*

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.

Nesse sentido, para que fosse obrigatória a criação de guardas municipais em todos os municípios brasileiros, a exemplo do que ocorre em relação às polícias civil e militar, nos Estados, seria preciso que a Constituição Federal, explicitamente, determinasse que os municípios deveriam constituir guardas municipais.

Dessa forma, a exemplo do que ocorre com os Estados, haveria uma limitação na autonomia municipal, em especial na sua capacidade de auto-organização, uma vez que, por força de disposição constitucional, na organização dos Executivos municipais, deveria estar prevista a existência de uma guarda municipal.

Em conseqüência, **a obrigatoriedade de criação, em todos os municípios de uma guarda municipal, só pode ser estabelecida por meio de uma Emenda à Constituição.**

2.2. Admissibilidade de uma Proposta de Emenda à Constituição que verse sobre a obrigatoriedade de criação de guardas municipais em todos os municípios brasileiros

A Constituição Federal define, em seu art. 60, os elementos relativos à admissibilidade de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), quais sejam:

*“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:*

*I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;*

*.....*  
*§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:*

*I - a forma federativa de Estado;*

*II - o voto direto, secreto, universal e periódico;*

*III - a separação dos Poderes;*

*IV - os direitos e garantias individuais.”*

Uma PEC versando sobre a obrigatoriedade de criação, em todos os municípios brasileiros, de uma guarda municipal poderia, eventualmente, ser contestada à luz do art. 60, § 4º, I, sob a alegação de que a redução da autonomia municipal, por ato do poder constituinte derivado, tenderia a abolir a forma federativa.

No entanto, é possível sustentar-se que a simples redução da capacidade de auto-organização em um aspecto específico, a criação de guarda municipal, não “tenderia a abolir a forma federativa”.

Portanto, ainda que tenha eventual oposição, há argumentos para sustentar a constitucionalidade de uma emenda nesse sentido.

2.3. Da competência legislativa sobre guardas municipais

O segundo aspecto relevante para o estudo solicitado diz respeito à competência em relação às guardas municipais.

O art. 22, da Constituição Federal de 1988, estabelece que matérias são de competência legislativa privativa da União, passíveis de delegação pela União para os Estados, de questões específicas, por meio de lei complementar.

Entre essas matérias, enunciadas em vinte e nove incisos, somente três – inciso III (requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra), inciso XXI (normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares), e inciso XXII (competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais) – relacionam-se com segurança pública.

Como é possível observar-se, matéria relativa a guardas municipais não está incluída entre as matérias de competência legislativa da União.

Por outro lado, no art. 30, I, da CF/88, está previsto que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local.

Entre esses assuntos, inclui-se, obrigatoriamente, a questão das guardas municipais, uma vez que as guardas municipais destinam-se à proteção dos bens, serviços e instalações dos Municípios.

Em sendo a guarda municipal órgão de atuação voltado, exclusivamente, para a proteção do patrimônio municipal, a lei a que se refere o art. 144, 8º, da CF/88, é, sem nenhuma dúvida, uma lei municipal, nos termos do indigitado art. 30, I.

Nesse sentido inclina-se o entendimento da maior, e melhor, parte dos doutrinadores pátrios, que, de forma pacífica, definem as guardas municipais como assunto de interesse do município e, portanto, em relação às quais a competência legislativa é municipal.

É o que se constata pelos textos a seguir transcritos.

Discorrendo sobre o dispositivo, em sua obra “Comentários à Constituição de 1988”, Wolgran Junqueira Ferreira <sup>4</sup>, ensina que:

*“ No ordenamento jurídico da Constituição este parágrafo seria dispensável, pois os **Municípios não teriam necessidade de autorização constitucional para constituir guardas municipais destinadas à proteção das instalações e dos serviços municipais.** Existem guardas armados nos estabelecimentos bancários que não fazem parte da polícia estadual.” (grifamos)*

Verifica-se, da leitura do texto transcrito, que o autor entende ser a proteção de bens, serviços e instalações dos municípios matéria típica de interesse local.

Na mesma linha, Hely Lopes Meirelles, em seu consagrado livro “Direito municipal brasileiro” <sup>5</sup>, esclarece que:

*“ A **guarda municipal destina-se ao policiamento administrativo da cidade, especialmente dos parques e jardins, dos edifícios públicos e museus, onde a ação dos depredadores do patrimônio público se mostra mais danosa. Tal serviço se enquadra perfeitamente na competência municipal, mas nem sempre vinha sendo aceito pelo Estado-membro como atribuição local, sob o especioso argumento de que constitucionalmente só as unidades federadas podem ter ‘polícias militares’.**” (grifamos)*

Também Hely Lopes Meirelles é claro em reconhecer que a guarda municipal se constitui em um assunto de competência, exclusiva, do município, uma vez que suas missões são de interesse estritamente local.

Mais claro, em relação à definição sobre a quem pertence a competência legislativa para a elaboração da lei a que se refere o art. 144, § 8º, da CF/88, é Ives Gandra Martins, que, sobre o tema, se manifesta nos seguintes termos:

*“ Os municípios podem ter suas guardas municipais, cujo destino é a proteção de seus bens, serviços e instalações.*

*O constituinte acrescenta que tal **proteção dar-se-á nos termos da lei que, à evidência, cuidará da sua organização.***

*A lei de criação da guarda há de ser, necessariamente, municipal. Não pode extrapolar os limites da Constituição, devendo, apenas, cuidar da área de atuação referida no Texto Supremo.” <sup>6</sup>. (grifamos)*

Do conjunto de textos reproduzidos, de autoria de renomados juristas brasileiros, podemos afirmar, fundamentadamente, que são os Municípios que podem, em razão da natureza da matéria e da competência legislativa municipal, elaborar a lei que disponha sobre as normas relativas às guardas municipais que vierem a criar.

Em sendo municipal a competência legislativa em relação à matéria, uma proposição apresentada, por Parlamentar, no âmbito do Congresso Nacional, sobre este tema, seria inconstitucional, por ação, sob o aspecto formal, em razão de ofensa ao princípio federativo.

Para se afastar este óbice, seria necessária a previsão, no texto da Emenda Constitucional que determinasse a obrigatoriedade da constituição de guardas municipais em todos os municípios brasileiros, de que as guardas municipais seriam regulamentadas por lei federal.

Dessa forma, se estaria atribuindo à União a competência legislativa sobre as guardas municipais, o que possibilitaria a iniciativa parlamentar sobre o tema.

### **3. DAS PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO QUE VERSAM SOBRE A MATÉRIA**

Estão em tramitação, no Congresso Nacional, treze Propostas de Emenda à Constituição sobre guarda municipal.

Elas não se referem à obrigatoriedade de criação de guardas municipais em todos os municípios brasileiros, mas sobre a possibilidade de estenderem-se competências de segurança pública às guardas municipais, uma vez que este órgão municipal, embora constante do art. 144, não é um órgão de segurança pública, não podendo realizar ações de polícia ostensiva, preservação da ordem pública, funções de polícia investigativa ou judiciária.

Estas Propostas, sendo doze de iniciativa da Câmara dos Deputados e uma do Senado Federal, são as a seguir listadas:

a) **PEC nº 087/1999:** Transforma as guardas municipais em polícias municipais, as quais terão competência para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 218/2000);

b) **PEC nº 095/1995:** Cria a polícia municipal, a qual terá competência para realizar ações de segurança pública;

c) **PEC nº 247/1995:** Altera o § 8º, do Art. 144, atribuindo às guardas municipais competências de segurança pública (apensada à PEC nº 095/1995);

d) **PEC nº 343/1996:** Concede às guardas municipais competência para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 095/1995);

e) **PEC nº 392/1996:** Atribui às guardas municipais competências para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 095/1995);

f) **PEC nº 514/1997:** Entre outras alterações, atribui às guardas municipais competências para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 151/1995);

g) **PEC nº 613/1998:** Entre outras alterações, atribui às guardas municipais competências para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 151/1995);

h) **PEC nº 240/2000:** Possibilita a criação de guardas municipais em municípios com qualquer número de habitantes e estabelece que, em municípios com mais de duzentos mil habitantes, os municípios assumirão as competências de manutenção, organização e controle das polícias civil e militar, com atuação na área do município (apensada à PEC nº 218/1995);

i) **PEC nº 250/1995:** Inclui as guardas municipais como órgão de segurança pública e lhes atribui competências para exercer as funções de polícia judiciária, apuração de infrações penais e ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública concorrentemente com as polícias civil e militar (apensada à PEC nº 218/1995);

j) **PEC nº 266/2000**: Cria uma polícia municipal e destina um por cento da receita tributária da União para os municípios com mais de cem mil habitantes para a manutenção de suas polícias (apensada à PEC nº 218/1995);

l) **PEC nº 276/2000**: Possibilita que, em municípios com mais de um milhão de habitantes, a guarda municipal possa executar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 218/1995);

m) **PEC nº 284/2000**: Atribui às guardas municipais competência para executar ações de polícia ostensiva (apensada à PEC nº 218/1995);

n) **PEC nº 087/1999 – Senado Federal**: Permite às guardas municipais realizar ações de segurança pública.

#### 4. CONCLUSÃO

---

Do exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, que:

a) para atingir-se o objetivo pretendido, seria necessária a apresentação de uma Proposta de Emenda à Constituição que determinasse a criação, em todos os municípios brasileiros, de uma guarda municipal;

b) esta guarda municipal não teria competências de segurança pública, apenas competências de polícia administrativa;

c) para que essa guarda municipal tivesse competências de segurança pública seria necessária a previsão, nessa Emenda Constitucional, da alteração da missão das guardas municipais, a elas atribuindo competências na área de segurança pública;

d) para atribuir à União competência legislativa em relação às guardas municipais seria preciso que tal previsão também constasse do texto da Emenda Constitucional referida nas alíneas “a” e “c”.

#### NOTAS DE REFERÊNCIA

---

<sup>1</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo, José Afonso da Silva, 8ª edição, p. 520

<sup>2</sup> Idem, p. 521

<sup>3</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo, José Afonso Da Silva, 8ª edição, p.522

<sup>4</sup> **FERREIRA**, Wolgran Junqueira. Comentários à Constituição de 1988. Julex Livros Ltda., v. 2, 1ª Edição, São Paulo, 1989, p. 842

<sup>5</sup> **MEIRELLES**, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. Malheiros Editores Ltda., 7ª Edição, São Paulo, 1995, p. 331

<sup>6</sup> **BASTOS**, Celso Ribeiro e **MARTINS**, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. Editora Saraiva, 5º volume, São Paulo, 1997, pp. 271 e 272.