



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

FRANCISCO MARCELO ALVES

**ANÁLISE DA ADI 5.948/DF: A LIMITAÇÃO DO PORTE DE
ARMA DE FOGO DAS GUARDAS MUNICIPAIS**

MOSSORÓ/RN

2019

FRANCISCO MARCELO ALVES

**ANÁLISE DA ADI 5.948/DF: A LIMITAÇÃO DO PORTE DE
ARMA DE FOGO DAS GUARDAS MUNICIPAIS**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da UFERSA.

Orientador: Prof. Esp. Guilherme Marinho de A. Mendes

MOSSORÓ/RN

2019

FRANCISCO MARCELO ALVES

**ANÁLISE DA ADI 5.948/DF: A LIMITAÇÃO DO PORTE DE
ARMA DE FOGO DAS GUARDAS MUNICIPAIS**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Semiárido, no Curso de direito.

APROVADO EM: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Esp. Guilherme Marinho de A. Mendes (UFERSA)
Presidente

Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior (UFERSA)
Primeiro Membro

Prof. Me. Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira (UFERSA)
Segundo Membro

AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho de conclusão de curso é o resultado de uma construção coletiva, isto é, só se torna possível através do apoio incondicional de pessoas importantes em nossa vida. Sendo assim, agradeço desde já:

A toda a minha família e, especialmente a meus pais Manoel Pedro Filho e Francisca Cleide Alves, que sempre me apoiaram em tudo que eu precisei durante minha vida acadêmica, nos momentos bons e ruins;

As minhas irmãs, Camila Alves Silva, Isabela Alves da Silva e Maria Marcella Alves, que são de muitíssima importância na minha vida;

Meus queridos e amados avós maternos, Raimunda Alves e Jose Alves da Silva, que são meus segundos pais, sempre estiveram presentes diretamente na minha formação pessoal e na carreira estudantil; minha querida e amada avó paterna Isabel Jacome que hoje se encontra ao lado de Deus no céu;

Aos meus tios e primos, todos vocês são muito especiais e de extrema importância na minha vida;

A todos meus amigos que direta ou indiretamente contribuíram e participaram na minha formação acadêmica, meus sinceros agradecimentos.

A Universidade Federal Rural do Semiárido, por ter um ambiente criativo, amigável e de extremo cuidado para a melhor formação do discente, que é algo que será carregado para toda vida. Agradeço aos Docentes, Diretores, coordenadores e toda a administração, que proporcionaram o melhor dos ambientes para que esse trabalho fosse realizado;

Agradeço, em especial, ao meu Professor Orientador Guilherme Marinho de A. Mendes, por ter acreditado em meu potencial para a construção desse trabalho.

Agradeço a Deus por toda força que colocou em meu coração e mim ajudou a lutar até o fim nessa caminhada acadêmica.

A todos, meus sinceros e humildes agradecimentos.

Dedico ao meu Deus por ser tão presente e essencial em minha vida, o autor do meu destino, meu guia que nunca mim abandonou em nenhum momento. A toda minha família, que é uma base essencial na minha vida. A todos os amigos e professores da graduação, que foram de fundamentais na construção de minha vida acadêmica.

ANÁLISE DA ADI 5.948/DF: A LIMITAÇÃO DO PORTE DE ARMA DE FOGO DAS GUARDAS MUNICIPAIS

ANALYSIS OF ADI 5.948/DF: THE LIMITATION OF THE GRANTING FIREARM TO MUNICIPAL GUARDS

RESUMO

O presente artigo faz uma análise da ADI 5.948/DF, sobre o limite populacional para a concessão do porte de arma de fogo para as Guardas Municipais. Inicialmente, foi apontado o problema central da pesquisa, que é o critério técnico utilizado para justificar o fato de os municípios com população inferior a 50.000 mil habitantes não poderem ter sua Guarda Municipal armada. Diante da crescente preocupação com a questão da segurança pública, destaca-se a importância de estudar o papel de atuação dos municípios na área supracitada. Em relação ao conhecimento científico, há pouca manifestação doutrinária a respeito do tema, uma vez que entre os juristas poucos examinaram de maneira aprofundada a temática. Ainda no contexto da pesquisa, coube mostrar o recém-criado “Sistema Único de Segurança Pública” que prevê a ampliação das funções institucionais da Guarda Municipal nas políticas de segurança pública, além do compartilhamento de dados, operações e colaboração entre as instâncias Federal, Estadual e Municipal, no qual a Guarda Municipal deverá integrar-se para atuar de forma compartilhada, sistemática e harmônica com as demais instituições. O tema é importante, pois cada vez mais os municípios estão buscando implementar e estruturar a sua Guarda Municipal, e uma das justificativas apresentadas para tanto é exatamente a preocupação crescente com a insegurança nos municípios com menor quantitativo populacional. Para esses municípios menores, a questão do fator populacional como aspecto para a concessão do porte de arma pode representar um obstáculo à execução das políticas de segurança locais. Tal fato veio a ser tratado em caráter liminar por meio da ADI 5.948/DF, a qual o Ministro Alexandre de Moraes determinou que houvesse a suspensão da eficácia de um dos requisitos para a concessão do porte de arma, qual seja a limitação a partir do critério do número de habitantes. Destaca-se que a metodologia utilizada foi à análise documental da jurisprudência e a revisão teórica a partir do ordenamento jurídico e de doutrinadores que discutem o tema.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Quantitativo Populacional. Porte de Arma.

ABSTRACT

This article makes an analysis of ADI 5.948 / DF, on the population limit for granting firearms to the Municipal Guards. Initially, it was pointed out the central problem of the research, which is the technical criterion used to justify the fact that municipalities with a population of less than 50,000 inhabitants can not have their Municipal Guard armed. In view of the growing concern about the issue of public safety, the importance of studying the role of municipalities in the above-mentioned area stands out. In relation to scientific knowledge, there is little doctrinal manifestation on the subject, since among the jurists few examined in depth the theme. Still in the context of the research, it was necessary to show the newly created "Single System of Public Security" that provides for the expansion of the institutional functions of the Municipal Guard in public security policies, as well as data sharing, operations and collaboration between Federal, State and Municipal, in which the Municipal

Guard must integrate to act in a shared, systematic and harmonious way with the other institutions. The issue is important, since more and more municipalities are seeking to implement and structure their Municipal Guard, and one of the justifications presented for this is precisely the growing concern with insecurity in municipalities with lower population numbers. For these smaller municipalities, the question of the population factor as aspect for granting the carrying of a weapon may represent an obstacle to the execution of local security policies. This fact was treated in a preliminary manner through ADI 5.948 / DF, which Minister Alexandre de Moraes determined that the effectiveness of one of the requirements for the granting of the possession of a weapon, which is the limitation from the criterion of the number of inhabitants. It should be noted that the methodology used was the documentary analysis of jurisprudence and the theoretical revision from the legal system and from the doctrinators who discuss the subject.

Keywords: Municipal Guard. Population Quantitative. Granting of Firearm.

1. INTRODUÇÃO

A existência das diversas instituições de segurança pública no Brasil (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militares), está prevista na nossa Constituição, e a Guarda Municipal está disposta especificamente no Art. 144, §8º, da Carta Magna: “os municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção dos seus bens, serviços e instalações conforme dispuser a lei”. (BRASIL, 1988).

Em 2003; foi promulgada a Lei Federal N°. 10.826 (Estatuto do Desarmamento), dispondo sobre a possibilidade de porte de arma de fogo aos Guardas Municipais do país. Como especificado em seu Art. 6º¹, há a garantia do porte aos integrantes das Guardas Municipais das Capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e aos integrantes das Guardas Municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço. (BRASIL, 2003).

Neste sentido, o Estatuto do Desarmamento possibilitou o porte de arma de fogo para as Guardas Municipais, porém criou limitações que afrontam a princípios fundamentais, como o da isonomia. No momento em que o legislador atribui o porte de arma para determinado grupo de pessoas, limitando ao quantitativo populacional de um município, fere

¹ É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço. (BRASIL, Lei 10.826/03, art. 6º, 2003).

expressamente o princípio constitucional da isonomia, pois o direito à segurança deve ser estendido a todos e não somente a determinado grupo.

Sobre esse princípio supracitado, Celso Antônio Bandeira de Mello faz as seguintes considerações:

Não sendo o interesse público algo sobre que a administração dispõe ao seu talante, mas, pelo contrário, bem de todos e de cada um, já assim consagrados pelos mandamentos legais que o erigiram à categoria de interesse desta classe, impõe-se, como consequência, o tratamento impessoal, igualitário ou isonômico que deve o poder público dispensar a todos os administrados. (MELLO, 1967, p. 23).

Dar tratamento diverso às Guardas Municipais levando em consideração o critério populacional acaba por vulnerar diretamente o princípio da isonomia. A Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, traz um equívoco ao dar tratamento díspar a pessoas que exercem mesma função, utilizando critérios ilógicos e arbitrários, pois não é razoável acreditar que a violência seja compartimentada e segregada a limites territoriais.

Muito embora a Guarda Municipal não esteja inserida no rol Constitucional que define os Órgãos de Segurança Pública (art. 144, I a V da Constituição Federal), não se pode negar que a guarda Municipal – destinada a princípio a proteger os bens, serviços e instalações municipais (art. 144, §8º, da carta Magna) – realiza essencial atividade de combate à criminalidade, independentemente do número de habitantes de uma cidade. Isso porque o cenário de violência que vivemos em nosso país não está presente só em municípios que possuem rigorosamente mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Além disso, até mesmo para a própria imposição de autoridade, se faz necessário que os Guardas Municipais portem arma de fogo.

Em questão, tem-se, a autorização para o porte de arma de fogo, concedido apenas a Guardas Municipais de urbes que contenham mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes (art. 6º, III e IV, da Lei nº 10.826/03). Isso quer dizer que municípios com quantidade populacional inferior a 50.000 habitantes não precisariam ter uma instituição da Guarda Municipal, equipada, armada? A violência que se materializa nesses municípios pode ser combatida com agentes de segurança pública desarmados? Essas e outras questões importantes são destacadas ao longo do texto.

2. O DIREITO AO PORTE DE ARMA DE FOGO PELA GUARDA MUNICIPAL

A lei nº. 10.826/2003, em seu Art. 6º, assevera que as Guardas Municipais, em razão de vínculo funcional, podem portar arma de fogo, ressalvadas as hipóteses de existência de autorização em legislação própria. Menciona o art. 6º, inciso III, que têm direito ao porte os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas na Lei Federal. Já o inciso IV, estabelece que tem direito ao porte os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50 (cinquenta mil) e menos de 500 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço. (RAMALHO, 2017).

A norma em destaque, ao dar tratamento diverso às guardas municipais de cidades que tenham entre 50.000 e 500.000 mil habitantes, permitindo a tais instituições o uso de armas de fogo apenas quando estiverem em serviço, acaba por vulnerar o princípio da isonomia.

Aristóteles² proclama que o princípio em destaque somente se efetiva quando se trata de modo igual os iguais e de modo desigual os desiguais, na medida de cada desigualdade.

O jurista José Joaquim Gomes Canotilho também esclarece alguns aspectos importantes sobre esse princípio:

A fórmula o igual de ser tratado igualmente e o desigual desigualmente não contém o critério material de juízo de valor sobre a relação de igualdade (ou desigualdade). A questão pode colocar-se nestes termos: o que é que nos leva a afirmar que uma lei trata dois indivíduos de uma forma igualmente justa? Qual o critério de valoração para a relação de igualdade? [...] Uma possível resposta, sufragada em algumas sentenças do Tribunal Constitucional, reconduz à proibição geral do arbítrio: existe observância da igualdade quando indivíduos ou situações não são arbitrariamente (proibição do arbítrio) tratados como desiguais. Por outras palavras: o princípio da igualdade é violado quando a desigualdade de tratamento surge como arbitrária. O arbítrio da desigualdade seria condição necessária e suficiente da violação do princípio da igualdade. [...] Embora ainda hoje seja corrente a associação do princípio da igualdade com o princípio da proibição do arbítrio, esse princípio, como simples princípio de limite, será também insuficiente se não transportar já, no seu enunciado normativo material, critérios possibilitadores da valoração das relações de igualdade e desigualdade. Está justificação de o princípio da proibição do arbítrio andar sempre ligado a um critério material objetivo. Este costuma ser sintetizado da forma seguinte: existe uma violação arbitrária da igualdade jurídica quando a disciplina jurídica não se basear num: (I) fundamento sério; (II) não tiver um sentido legítimo; (III) estabelecer diferenciação jurídica sem fundamento razoável. (CANOTILHO, 1992, p. 576-577).

² KERDINA. Princípios Constitucionais. Disponível em: <<http://principios-constitucionais.info/principio-da-isonomia.html>>. Acesso em: 09 jun. 2019.

Entende-se que, ainda que haja certas e pontuais diferenças nas atribuições dos Guardas Municipais, Policiais Civis, Policiais Militares e demais forças de segurança, existe a necessidade máxima de proteção da integridade física e da vida, sendo injusto diferenciar as categorias de forma arbitrária.

Mesmo considerando as determinações da Lei Federal nº. 10.826/2003, existem diversas decisões judiciais concedendo a extensão do porte de arma aos Guardas Municipais em serviço e fora dele levando-se em conta o risco que estes profissionais são expostos diariamente em seus postos de serviços e fora dele.

A título de exemplo dessa situação, podemos citar a recente decisão jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. DENEGAÇÃO DE HABEAS CORPUS. EXPEDIÇÃO DE SALVO CONDUTO PARA QUE GUARDAS MUNICIPAIS DE VACARIA POSSAM PORTAR ARMA DE FOGO FORA DO HORÁRIO DE EXPEDIENTE. POSSIBILIDADE. CONCESSÃO DA ORDEM PARA AUTORIZAR OS GUARDAS MUNICIPAIS DE VACARIA A PORTAR ARMA DE FOGO, REGULARIZADA, FORA DO HORÁRIO DE SERVIÇO. PROTEÇÃO À PRÓPRIA INTEGRIDADE FÍSICA. CONCESSÃO DA ORDEM PARA QUE SEJA EXPEDIDO SALVO CONDUTO EM FAVOR DOS RECORRENTES. RECURSO PROVIDO.³

(Recurso em Sentido Estrito Nº 70064686850, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Newton Brasil de Leão, Julgado em 06/08/2015. TJ-RS - RSE: 70064686850 RS, Relator: Newton Brasil de Leão. Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 17/08/2015)

O Tribunal de Justiça entende que não há sentido em obstar o porte de arma e permitir que esses servidores públicos fiquem à mercê dos bandidos quando não estiverem trabalhando, que não é a quantidade de habitantes de um município que deve ensejar a autorização para o porte de arma, uma vez que se considera a natureza dos riscos que o serviço destacado exige.

2.1 MEDIDA CAUTELAR NA ADI 5.948/DF

A Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Diretório Nacional do Partido Democratas em face do art. 6º, incisos III e IV da Lei 10.826/03, sustenta que tais dispositivos

³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Jurisprudência. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/220440852/recurso-em-sentido-estrito-rse-70064686850-rs/inteiroteor220440859>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

afrontam os princípios da isonomia e da autonomia municipal previstos na Constituição Federal de 1988. O pedido do Partido Democratas, conforme redação contida na ADI 5.948/DF, possui o seguinte destaque:

Pede o deferimento de medida cautelar *inaudita altera parte*, até o julgamento de mérito da presente ação, para suspender a eficácia do inc. IV do art. 6º, bem como das expressões das capitais dos Estados e com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, constantes no inc. III, do art. 6º da Lei nº 10.826/2003, intimando-se o Presidente da República e os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, seguindo-se a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República e, ao final, a procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 3).

Como se constata na decisão, o requerente solicitou que houvesse a suspensão da eficácia de um dos requisitos para a concessão do porte de arma, qual seja a limitação por número de habitantes. Existem hoje vários municípios com população inferior a 50.000 habitantes que despontam com grandes índices violentos em nível de Brasil, o que tem gerado novo problema, pois a Polícia Militar não possui quantitativo adequado, na maioria das vezes, para combater o aumento dos índices de criminalidade, assim necessitando do apoio da Guarda Municipal. Mesmo sem estar presente no rol inicial de instituições da segurança pública da norma constitucional, acaba incumbindo ao efetivo da Guarda Civil prestar relevante apoio ao órgão policial militar.

Arelado a isto, tem-se a criação recente do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que incluiu as Guardas Municipais na Política Nacional de Segurança Pública, ampliando as suas atribuições. Implantado pela Lei nº 13.675/2018, sancionada em 11 de junho, o SUSP dá arquitetura uniforme ao setor em âmbito nacional e prevê, além do compartilhamento de dados, operações e colaborações nas estruturas federal, estadual e municipal. Com as novas regras, os órgãos de segurança pública, como as polícias civis, Estaduais, Judiciária, Federal, as secretarias de Segurança e as guardas municipais, serão integrados para atuar de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

Como já acontece na área de saúde, os órgãos de segurança do SUSP já realizam operações combinadas. Elas podem ser ostensivas, investigativas, de inteligência ou mistas e contar com a participação de outros órgãos, não necessariamente vinculados diretamente aos órgãos de segurança pública e defesa social, especialmente quando se tratar de enfrentamento a organizações criminosas.

O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) tem como órgão central o Ministério da Segurança Pública e é integrado pelas polícias Federal, Rodoviária Federal, Civil, Militar, Força Nacional de Segurança Pública e Corpos de Bombeiros Militares. Além desses, também fazem parte do SUSP: Agentes Penitenciários, Guardas Municipais e demais integrantes estratégicos e operacionais do segmento da Segurança Pública. A lei do SUSP também criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) para fortalecer as ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos, priorizando políticas de redução da letalidade violenta, com ênfase para os grupos vulneráveis. A política é estabelecida pela União e está prevista para valer por dez anos. Caberá aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios estabelecerem suas respectivas políticas a partir das diretrizes do Plano Nacional. (BRASIL, 2018).

É incontestável que a atuação das guardas municipais envolve um risco elevado. Assim, é primordial conceder os meios necessários que permitam a realização da sua defesa pessoal e de terceiros durante a execução de suas missões institucionais e fora do horário de trabalho. Inexiste justificativa para que esse direito esteja indisponível à categoria, uma vez que as atividades desenvolvidas pela Guarda Municipal se modificaram consideravelmente nos últimos anos, chegando-se a assemelhar-se com a dos órgãos da segurança pública contidos na Carta Magna. Tal semelhança já foi reconhecida em decisão tomada pelo Ministro Alexandre de Moraes na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.948⁴. Em notícia oficial veiculada pelo Supremo Tribunal Federal, temos as seguintes considerações sobre a decisão:

O ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), concedeu medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5948 para autorizar suspender os efeitos de trecho da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) que proíbe o porte de arma para integrantes das guardas municipais de municípios com menos de 50 mil habitantes e permite o porte nos municípios que têm entre 50 mil e 500 mil habitantes apenas quando em serviço. Com base nos princípios da isonomia e da razoabilidade, o relator disse que é preciso conceder idêntica possibilidade de porte de arma a todos os integrantes das guardas civis, em face da efetiva participação na segurança pública e na existência de similitude nos índices de mortes violentas nos diversos municípios. [...] Em análise preliminar da matéria, o ministro Alexandre de Moraes verificou que os dispositivos questionados estabelecem distinção de tratamento que não se mostra razoável, desrespeitando os princípios da igualdade e da eficiência. Ele lembrou que, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 846854, o STF reconheceu que as guardas municipais executam atividade de segurança pública, essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade. Atualmente não há nenhuma dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das guardas municipais no sistema de segurança pública do país, afirmou. [...] A medida cautelar determina a suspensão da eficácia da expressão das

⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.948 DISTRITO FEDERAL. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5948MCGuardasmunicipais.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

capitais dos Estados e com mais de 500 mil habitantes, constante no inciso III; e do inciso IV, que autoriza o porte por integrantes das guardas municipais dos municípios com mais de 50 mil e menos de 500 mil habitantes, quando em serviço, ambos do artigo 6º da Lei 10.826/2003. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 1).

A decisão do Supremo Tribunal Federal vem corrigir preliminarmente essa distorção, com a intenção de conceder o porte de arma a todos os guardas municipais, desde que obedecido o § 3º do art. 6º da mencionada Lei que trata de critérios para que os guardas municipais possam portar armas de fogo.

Nota-se claramente a participação da Guarda Municipal na segurança pública. Segundo estatísticas da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, citado no voto do Ministro, os menores Municípios, aqueles com menos de 500 mil habitantes, onde, em 2016, diversos tiveram “mais de 50% dos registros policiais” originados com atuação de Guardas Civis Municipais (STF, 2018, ADI 5.948/DF). Esses dados são evidenciados na Tabela 1:

Tabela 1 – Percentual dos registros policiais atendidos pelas Guardas Civis

MUNICIPIO	GCM	PC	PM	TOTAL	GCM (%)	PC (%)	PM (%)
CONCHAL	439	108	328	875	50%	12%	37%
ESTIVA GERBI	136	13	67	216	63%	6%	31%
HOLAMBRA	89	17	30	136	65%	13%	22%
INDAIATUBA	1303	378	460	2141	61%	18%	21%
LINDOIA	62	17	39	118	53%	14%	33%
MONTE AZUL PAULISTA	282	39	224	545	52%	7%	41%
PAULINIA	1138	259	396	1793	63%	14%	22%
SANTANA DE PARNAIBA	732	252	307	1291	57%	20%	24%
VINHEDO	426	71	317	814	52%	9%	39%

Fonte: Supremo Tribunal Federal (ADI 5.948/DF), 2018.

Em 2017, ainda no Estado de São Paulo, 37 Municípios tiveram mais de 30% de suas ocorrências apresentadas por Guardas municipais (STF, 2018, ADI 5.948/DF). Assim, é possível concluir claramente que, a aproximação constante e efetiva desses agentes na segurança pública Municipal, está ganhando cada vez mais o respeito e a confiança da população e levando uma maior sensação de segurança para o povo. Esses dados foram mostrados na decisão do Ministro.

Consideremos os municípios brasileiros em três grupos, sendo o primeiro com os municípios de população menor que 50 mil habitantes, o segundo com população entre 50 e 500 mil habitantes e o terceiro com população maior que 500 mil habitantes. Temos em 2016 que o 1º grupo possui 4.911 municípios, o 2º grupo possui 618, enquanto o 3º possui 41

municípios, de acordo com os dados abaixo, mostrados no voto do Ministro. (STF, 2018, ADI/5.948).

Tabela 2 – Distribuição dos Municípios por grupos de habitantes

Faixa	Qtd de Municípios
1) < 50 mil habitantes	4911
2) Entre 50 mil e 500 mil hab.	618
3) > 500 mil habitantes	41
Total	5570

Fonte: Supremo Tribunal Federal (ADI 5.948/DF), 2018.

O Ministro Alexandre de Moraes, mostra na sua fundamentação, que:

O aumento de mortes violentas, nos últimos anos, tem sido consistentemente maior exatamente nos grupos de Municípios em que a lei estimou como passíveis de restrição ou até supressão do porte de arma por agentes encarregados constitucionalmente da prevenção da segurança pública. (STF, 2018, ADI 5.948/DF).

A opção do poder público será sempre ilegítima, desde que sem racionalidade, mesmo que não transgredindo explicitamente normas concretas e expressas, ou ainda, no dizer de Roberto Dromi (1997, p. 36), “a razoabilidade engloba, a prudência, a proporção, a indiscriminação, a proteção, a proporcionalidade, a causalidade, em suma a não arbitrariedade”.

Como observa Humberto Ávila (2011, p. 168), “a razoabilidade exige uma relação congruente entre o critério de diferenciação escolhido e a medida adotada, vale dizer, uma relação entre o critério distintivo utilizado pela norma e a medida por ela adotada.” Também abordando a matéria, Juan Francisco Linares (1970, p. 150), salienta que “a razoabilidade deve estar presente tanto na ponderação dos resultados a serem alcançados pela norma como na seleção das circunstâncias que serão consideradas para justificar um tratamento diferenciado.”

Assim, o princípio da razoabilidade deve ser utilizado como parâmetro para se evitar, como ocorre na hipótese, os tratamentos inadequados e excessivos.

2.2 VIOLÊNCIA E QUANTITATIVO POPULACIONAL

A violência que existe em nosso país não é diretamente ligada à quantidade populacional dos municípios, pois as variações demográficas não levam automaticamente ao aumento/diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência. Estes últimos são relevantes para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade. Assim, se cabível restrição para porte de arma para uma instituição, esta deveria guardar relação com o número de ocorrências policiais ou algum índice relevante para a aferição da criminalidade.

Dados estatísticos oficiais mostrados na ADI 5.948/DF evidenciam que nos municípios com até 500 mil habitantes a violência vem crescendo nos últimos anos (2013/2016); e que os municípios com até 50 mil habitantes é o que apresenta a pior situação com um aumento percentual de violência. Isso confirma que a população de um município não é critério decisivo para aferir a necessidade de maior proteção na segurança pública. Seja pelos critérios técnico-rationais, relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento do número de habitantes do município, a restrição para a Guarda Municipal porta arma de fogo não guarda qualquer razoabilidade.

Segundo dados do IBGE (2014) o percentual de municípios com Guarda Municipal no Brasil, que era de 14,1%, em 2006, passou para 17,8%, em 2012, e 19,4%, em 2014. Em números absolutos, isso significa que 1.081 dos 5.570 municípios brasileiros responderam possuir Guarda Municipal em 2014. Isso quer dizer que os municípios cada vez mais estão criando sua Guarda Municipal, para que possam proteger seus bens públicos e fornecer segurança à população.

2.3 FUNÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS DE ACORDO COM A CF/88

A função precípua da Guarda Municipal, consoante ao que se infere no parágrafo 8º, Art. 144, da Constituição Federal de 1988, é a proteção dos bens, serviços e instalações dos Municípios. Porém, ainda que não exerça a função policial “*stricto senso*”, não se pode ignorar o fato de que as Guardas Municipais colaboram diretamente com a segurança pública,

mormente em cidades pequenas, que possuem reduzidos contingentes da Polícia Militar, (embora não seja essa sua missão precípua).

A controvérsia a respeito das competências da Guarda Municipal vem acontecendo perante o âmbito judicial em virtude de a sua criação ser facultativa na Carta Magna, além da proteção aos bens, serviços e instalações públicas. No entanto, a Constituição Federal concede aos municípios a faculdade de legislar sobre assuntos de interesse local e, na prática, a atuação dessas instituições já é uma realidade na segurança pública. (GREY, 2017, p. 4).

De acordo com Ventris (2010, p. 91), pode-se definir a Guarda Municipal como uma “[...] Instituição Pública Municipal, uniformizada, hierarquizada, desmilitarizada, armada ou não, de criação constitucionalmente facultativa, por iniciativa exclusiva do Executivo Municipal”.

Frisa-se que esta instituição deve ser criada por meio de lei, para agir na prestação de serviços no âmbito da segurança pública municipal e no contexto da preservação da ordem pública. Possuem poder de polícia administrativa para agir em situações onde o cumprimento das leis municipais se faz imperioso, em casos de ameaça à ordem ou à vida e em situações de calamidade pública. Atua também em qualquer outra situação de flagrante delito (de acordo com o artigo 301 do Código de Processo Penal), caso em que qualquer um do povo pode deter e as autoridades policiais e seus agentes devem prender quem quer que seja encontrado nessa situação.

Como bem destaca Grey (2017), mesmo que haja divergências sobre a ação das Guardas Municipais em atividades de competência das polícias (Civil e Militar), esta estará amparada legalmente (tanto nas leis penais, como nas leis municipais).

2.4 ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DO ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

A Lei nº. 13.022⁵ de 8 de agosto de 2014, instituiu normas gerais para as Guardas Municipais, regulamentando o § 8º do Art. 144, da Constituição Federal. Conforme estabelece o Art. 1º da Lei nº. 13.022/2014, o diploma disciplina o dispositivo constitucional relacionado às guardas municipais. Trata-se de um dispositivo direcionado a todas as guardas municipais do Brasil, devendo os municípios disciplinarem as suas guardas em consonância

⁵ BRASIL. Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato_2011-2014/2014/Lei/L13022.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

com o previsto na Lei Federal destacada, adaptando a legislação municipal ao Estatuto após a sua implementação.

O Art. 3º do Estatuto Geral das Guardas Municipais, criou um conjunto de diretrizes de atuação das guardas municipais, possibilitando-se ao legislador municipal a implementação de outros princípios correlatos, desde que respeitadas as determinações contidas na Constituição Federal e no próprio Estatuto Geral. Dentre as diretrizes, pode-se destacar a função de patrulhamento preventivo para a proteção dos bens, serviços e instalações, assim como, o uso progressivo da força, fundamental para intervir em situações específicas que demandem intervenção institucional.

A lei nº. 13.022/2014 também disciplina um conjunto de atribuições das Guardas Municipais, desde as mais gerais até as específicas, como as que orientam a proteção do patrimônio público municipal, a intervenção preventiva na segurança pública e a coordenação na política de segurança pública, conforme estabelecido ao longo dos dispositivos analisados do Estatuto.

Com relação às atribuições específicas, estas encontram previsão nos incisos do art. 5º da Lei nº. 13.022/2014, que delimitam as suas competências para que não se choquem com as dos demais órgãos. Dentre as atribuições específicas, o inciso II estabelece ser atribuição das guardas prevenir e inibir a ocorrência de infrações (sejam penais ou de caráter administrativo) e ações ilegais contra os bens, serviços e instalações.

No inciso III, o legislador apontou ser atribuição das guardas municipais a atuação, preventiva e permanente, nos limites do município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais. Segundo cita Domingos (2014, p. 3), o legislador buscou “ampliar a proteção prestada pelas Guardas Municipais, estendendo-a, para além dos bens, serviços e instalações municipais, aos usuários destes, tornando obrigatória, segundo entendimentos, a intervenção do guarda municipal quando necessária”.

Ainda segundo Domingos (2014) tal situação pode ser exemplificada da seguinte maneira: suponha-se que pacientes aguardam atendimento na sala de espera de um Pronto Socorro municipal, havendo ali guardas municipais responsáveis pela proteção do patrimônio municipal. Em determinado momento, adentra um indivíduo e, diante de um surto psicótico, passa a danificar os móveis do hospital, bem como a agredir os pacientes que ali aguardam atendimento. Antes do advento do Estatuto, a obrigação constitucional daqueles guardas municipais seria apenas de proteção ao patrimônio do município, não havendo qualquer exigência legal em relação à proteção dos usuários. Atualmente, entretanto, os guardas

municipais devem intervir na ocorrência de forma a proteger a população ali presente do ataque do incapaz, dentro das possibilidades fáticas. Caso não ajam assim, segundo o autor, a omissão será considerada penalmente relevante, uma vez que, com o Estatuto, passaram a ter o dever legal de proteção dos usuários, respondendo, pelo crime cometido pelo agressor, na modalidade omissiva imprópria, como estabelece o art. 13, §2º, do Código Penal.

Ainda sobre essa questão do dever funcional, Domingos realiza as seguintes afirmações:

Ademais, na hipótese aventada, seria desarrazoado admitir que os guardas municipais, na posição de agentes públicas, “armados”, apenas protegessem o patrimônio do município, ficando ao critério dos próprios a decisão de intervir ou não no ocorrido, podendo deixar ao relento os cidadãos vitimados. Com o advento desta Lei, os guardas municipais passam a ter o dever legal de proteção em relação aos cidadãos usuários de bens, serviços e instalações municipais, sob pena de responderem penalmente por sua omissão. (DOMINGOS, 2014, p. 3).

Entende-se que não há de se falar em inconstitucionalidade do dispositivo em tela, sob a possível alegação de ampliação indevida do conteúdo constitucional, já que a Carta Magna limitaria a proteção das guardas municipais somente aos bens, serviços e instalações municipais. Trata-se, na verdade, de desdobramento natural do dever de proteção do patrimônio municipal, que passa a incluir também aqueles que fazem uso do aparato administrativo do município. Portanto, no exemplo narrado anteriormente, não seria razoável exigir do Guarda Municipal a proteção apenas do patrimônio, deixando a tutela da vida do usuário aos demais órgãos de segurança pública.

Nos demais incisos, menciona-se, mais uma vez, a proteção do patrimônio municipal; a colaboração com os demais órgãos de defesa civil; a interação com a sociedade civil para discussão de problemas e projetos locais relacionados à segurança; a celebração de parceria com outros órgãos, mediante convênios e consórcios, com vistas à realização de ações preventivas integradas; a articulação com órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no município; a integração com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, para fiscalização de posturas e ordenamento urbano municipal, entre outros aspectos.

Conforme relata Domingos, o inciso XIV também aumenta a responsabilidade dos guardas municipais, positivando algo já consagrado na prática pela instituição:

O guarda municipal que se deparar com situação de possível flagrante delito deverá encaminhar o suposto autor à presença do delegado de polícia, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário. Como é sabido, o art. 301 do

Código de Processo Penal possibilita que “qualquer do povo” proceda à prisão-captura de quem quer seja encontrado em flagrante delito. Aqui, se tem denominado flagrante facultativo, uma vez que o cidadão “comum” pode prender em flagrante quem esteja nesta situação, não havendo qualquer consequência para si caso se omita e não proceda à prisão e condução do indivíduo à Delegacia de Polícia. De outro lado, as autoridades policiais – ou seja, os delegados de polícia – e seus agentes – aqueles integrantes de qualquer órgão de segurança pública – têm a obrigação de proceder à prisão-captura de indivíduos que se encontrem em flagrante delito, encaminhando-os, de imediato, para a Delegacia de Polícia a fim de que o delegado de polícia delibere acerca da prisão-captura, formalizando ou não o auto de prisão em flagrante delito. Antes do Estatuto em análise, os guardas municipais não possuíam qualquer obrigação legal de procederem à captura de indivíduos em flagrante delito, inexistindo qualquer consequência em relação a sua omissão. Isso também soa inadmissível, principalmente aos olhos do cidadão, ao ver um agente público uniformizado armado (nos casos previstos no art. 6º, incisos, III e IV da Lei 10.826/03) se omitir diante de situação tão grave que é o cometimento de uma infração penal. (DOMINGOS, 2014, p. 6).

No regime Federativo vigente em nosso país, o poder de polícia se distribui pelas três esferas de poder: a União, os Estados Membros e os Municípios. A polícia não nasce da natureza. Como criação jurídica, necessário se faz que o constituinte e até mesmo o legislador infraconstitucional, em frente com mais arrojo a participação ativa, utilizando-se de uma linguagem que seja clara e abrangente (SÁ, 2003, PL 1332). Considerando que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, os municípios através de suas respectivas Guardas Municipais, deverão dar proteção mais ampla possível aos bens serviços e instalações, devendo, nesse caso, tolher todas as ações nefastas de indivíduos, preventiva e repressivamente, quando se trata de preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas, do patrimônio e dos serviços comuns.

Para que possamos dar às Guardas Municipais mínimas condições para colaborar com as polícias no combate à criminalidade, devemos tomar iniciativas que extingam a existência de instituições que ainda baseadas na clandestinidade, amadorismo, ilegalidade, no improviso.

Podemos afirmar que a “democratização eficiente” do nosso sistema de segurança pública e em especial do aparelho policial do nosso país, traduz a consolidação do Estado Democrático de Direito, e para tanto, é necessário que as forças vivas da sociedade através de seus órgãos representativos desenvolvam políticas de segurança pública para suas cidades com o apoio de suas Guardas Municipais, ocasião em que, as peculiaridades econômicas, culturais, sociais e geográficas serão plenamente respeitadas e não mais ditadas por um comando central vindo da capital cuja vocação natural está ligada as macro políticas de segurança pública.

Por fim, o Estatuto Geral das Guardas Municipais estabeleceu outras atribuições, tais como: participação em estudos e análises que versam sobre a segurança pública no âmbito

municipal; execução de planos e ações de prevenção à violência; apoio em grandes eventos de interesse do município; proteção do meio ambiente municipal; realização de patrulhamentos e prevenção à violência nas escolas; dentre outras que coadunam com especificidades da instituição.

Apesar de existirem correntes contrárias a atuação da Guarda Municipal nas políticas de segurança pública, é inegável que o desempenho de suas funções não interfere em atribuições de outros órgãos, mas servem tão somente para contribuir com a segurança pública no contexto local, principalmente diante das dificuldades que circundam a área temática destacada.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, portanto, que a decisão do Ministro Alexandre de Moraes foi extremamente válida, elevando a Guarda Municipal de todos os municípios ao nível que merece, provindo meios para que seus integrantes se defendam e defendam a sociedade, mediante treinamento e formação própria para o manuseio de armas de fogo. Contudo, ante a urgência da necessidade de defender sua vida, nada impede que a Guarda Municipal, requeira junto a Polícia Federal o porte de arma para sua defesa pessoal, nos termos do artigo 10º da Lei nº 10.826/03, que é o porte de arma de fogo de uso permitido, em todo território nacional, concedido pela Polícia Federal.

Também se verificou que a utilização do critério populacional para a definição do direito ao porte de arma para as Guardas Municipais se constituiu como um agravante que atenta contra princípios garantidos na Constituição Federal, como o da isonomia e o da razoabilidade.

A razoabilidade como dever de organização do Direito com suas condições externas (dever de congruência) exige a relação das normas com suas condições externas de aplicação, que demandando um suporte empírico existente para adoção de uma medida, que exigindo uma relação congruente entre o critério de diferenciação escolhido e a medida adotada para aplicação ao caso.

Ao contrário do que previu o legislador, muitos municípios pequenos têm sido prejudicados com o aumento dos índices de violência e criminalidade, muitas vezes, proporcionalmente maiores quando relacionados às grandes cidades (principalmente quando se considera a falta de recursos humanos existentes nas corporações policiais para atender a demanda).

A eficiência na prestação da atividade de segurança pública é garantia essencial para a estabilidade democrática de um país, devendo, portanto, caracterizar-se pelo direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, eficácia e busca de qualidade.

Com a entrada em vigor da Lei nº. 13.022/2014 que dispõe sobre o Estatuto das Guardas Municipais, estes órgãos consolidaram o *status* de integrantes do aparato de segurança pública. Também, não se pode olvidar a necessidade em bem preparar estas organizações para que possam continuar auxiliando no combate à criminalidade ao lado dos demais órgãos de segurança pública, trazendo-a paz social às comunidades em que atuam.

Outro ponto analisado no texto foi a questão do aumento das responsabilidades das Guardas Municipais em virtude da instituição do Sistema Único de Segurança Pública e do Estatuto Geral das Guardas Municipais. Ambos os dispositivos ampliaram o rol de atribuições da instituição, o que pressupõe o adequado preparo e estruturação para auxiliar as demais instituições e promover a sua missão central que é a proteção do patrimônio público local. Tudo isso corrobora para que as Guardas Municipais sejam tratadas de forma idêntica, sem qualquer tipo de diferenciação que cause prejuízo a sua atuação.

REFERÊNCIAS

ÀVILA, Humberto. Teoria dos Princípios, Malheiros, São Paulo, 12º ed., 2011, págs. 165/169. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/6474597/humberto-avila-teoria-dos-principios-da-definicao-a-aplicacao-dos-principios-juridicos-2011->> Acesso em: 06 Jul. 2019.

KERDINA. **Princípios Constitucionais**. Disponível em: <<http://principios-constitucionais.info/principio-da-isonomia.html>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1940.

_____. **Código de Processo Penal**. decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas –

SINARM, define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm>. Acesso em: 19 mai. 2019.

_____. **Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Brasília: Presidência da República/Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2018.

_____. **Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014.** Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato_2011-2014/2014/Lei/L13022.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 5º edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1992, Págs. 567 e 577.

DOMINGOS, Rafael Faria. Estatuto Geral das Guardas Municipais: análise dos dispositivos da Lei nº 13.022/2014. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4066, 19 ago. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31004>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo.** 6º ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, pág. 36.

GREY, Amanda. **O papel da Guarda Municipal na segurança pública:** A realidade desta instituição e o Estatuto Geral das Guardas Municipais – Lei nº 13.002 de 2014. JusBrasil, 2017. Disponível em: <https://amandagrey.jusbrasil.com.br/artigos/47122_0443/o-papel-da-guarda-municipal-na-seguranca-publica>. Acesso em: 19 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais:** Perfil dos municípios brasileiros - 2014. Rio de Janeiro: IBGE.

LINARES, Juan Francisco. **Razonabilidad de Las Leys.** Buenos Aires, ed. Astrea, 2º ed., 1970, págs. 146/152.

MELLO, Antônio Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 27 ed. Revista e Atualizada. São Paulo, 1967.

SÁ, Arnaldo Farias de. **Projeto de Lei nº 1332/2003. Estatuto das Guardas Municipais.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=121411>>. Acesso em: 06 Jul. 2019.

RAMALHO, Sheila Intaschi. **Porte de arma para a guarda municipal.** JusBrasil, São Paulo, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.948 DISTRITO FEDERAL.** Relator Ministro Alexandre de Moraes. Requerente: Partido Democratas - Diretório Nacional. Brasília, STF, 29 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5948MCGuardasmunicipais.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

_____. **Liminar autoriza porte de arma para todas as guardas municipais.** Brasília, Portal de Notícias STF, de 29 de junho de 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=382862>>. Acesso em 19 jun. 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Processo Nº 70064686850.** Quarta Câmara Criminal. Relator: Newton Brasil de Leão. Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 17/08/2015. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/220440852/recurso-em-sentido-estrito-rse-70064686850-rs/inteiro-teor220440859>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

VENTRIS, Osmar. **Guarda municipal:** Poder de polícia e Competência. 2. Ed. São Paulo: IPECS, 2010.