

(In)Constitucionalidade do Porte de Arma pelas Guardas Municipais: uma Leitura Global do Texto Constitucional

Hélio Nascimento*

Sumário

1. Introito. 2. Origens da Guarda Municipal. 3. O Exercício do Poder de Polícia na Segurança Pública pela Guarda Municipal na Sistemática Vigente. 4. O Porte de Arma de Fogo pela Guarda Municipal: uma Leitura Global do Texto Constitucional. 5. Referências Bibliográficas.

Resumo

O presente artigo, sem pretensão de esgotar o tema, analisa, brevemente, a legitimidade do porte de arma pela Guarda Municipal. Para tanto, coteja-se o posicionamento doutrinário predominante, agregando ao debate o viés de que a leitura total do texto Constitucional, enquanto respeito aos direitos do texto em si, validaria a interpretação que defende a Guarda Municipal como instituição polícial, responsável pela defesa proporcional na circunscrição da edilidade, legitimada, portanto, a ostentar arma de fogo para o exercício de seu múnus.

Abstract

This article, with no intending to exhaust the subject at all, analyze, briefly, the legitimacy of weapon possession by the Municipal Guard. Therefore, collates is the predominant doctrinal position, adding to debate the bias that the total reading of the constitutional text, while about text own rights to itself, validate the interpretation that defends the Municipal Guard as institution of police, responsible for defense proportional in the district of the city council, legitimized therefore to bear firearms for the exercise of his office.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Porte de arma. Constitucionalidade. Direitos. Texto constitucional.

Keywords: *County Police. Gunfire. Constitutionality. Rights. Constitutional text.*

* Servidor do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

1. Introito

Entrou na ordem do dia o debate acerca da (im)possibilidade de as Guardas Municipais portarem arma de fogo. O assunto veio à tona, especialmente, como proposta de diversos candidatos a vereador e prefeito ao longo das campanhas das eleições de 2016, como solução à insegurança vivida em diversas cidades brasileiras. Nesta toada de revigorar os acessórios funcionais das Guardas Municipais, o Sr. Prefeito do Município de Niterói, Rodrigo Neves, em entrevista ao periódico O DIA, confessou seu projeto de armar a Guarda Municipal, que, junto com o reforço do efetivo desta instituição, consubstanciaria a resposta de seu governo aos esforços de combate à criminalidade na cidade. Para o alcaide, a Guarda Civil “[v]ai atuar só no asfalto. Nunca vai substituir a PM no enfrentamento da criminalidade, do tráfico de drogas, nem vai substituir a função da Polícia Civil nas investigações do crime organizado”¹. Assim, pretendia equipar 200 (duzentos) agentes da Guarda Municipal com revólveres de calibre. 380 (trezentos e oitenta) já no segundo semestre de 2016, a depender da assinatura de convênio com a Polícia Federal².

Evidentemente, o assunto é da maior relevância, porquanto abranja a necessidade de se assegurar o aparato bélico de instituição policial nos limites estritamente municipais, sem interferir nas atribuições de outras polícias instituídas pela Constituição Federal, menos ainda acarretar risco aos próprios municípios. O objetivo deste opúsculo não é avaliar, como já se fez à saciedade, os riscos sociais que a Guarda Municipal, com ou sem armamento de fogo, poderá causar; mas, sim, aquilatar, brevemente e sem qualquer pretensão de esgotar o tema ou encerrar qualquer debate, se o texto da Constituição Federal de 1988 valida a interpretação segundo a qual as Guardas Municipais poderão portar arma de fogo. O interesse aqui é meramente teórico-jurídico, voltado somente ao exame da (in)constitucionalidade da interpretação que clama pelo armamento às Guardas Civis. Saliente-se, por fim, que esta instituição, exatamente por ontologia, será referida com letras maiúsculas, em prestígio à classificação de substantivo próprio do corpo de agentes municipais, e pela mesma razão que a Constituição Federal escreve Ministério Público com letras capitais, embora não tenha feito o mesmo em outros momentos, a exemplo do rol de instituições voltadas à defesa do Estado (art. 144).

2. Origens da Guarda Municipal

A Guarda Municipal é instituição prevista na Constituição Federal, em capítulo pertinente à segurança pública, aninhada, não por acaso, no dorso da defesa do Estado (Título V). Apesar do inequívoco gosto do constituinte de 1988 pelo tratamento

¹ FILHO, Aziz; PEREIRA, Daniel; MACEDO, Rosayne. Prefeito de Niterói vai armar Guarda Municipal. *O Dia*. Rio de Janeiro, 29 set. 2015. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/odiaestado/2015-09-26/prefeito-de-niteroi-vai-armar-a-guarda-municipal.html#>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

² Niterói terá Guarda armada no segundo semestre. *O Dia*. Rio de Janeiro, 25 jan. 2016. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2016-01-25/niteroi-tera-guarda-municipal-armada-no-segundo-semestre.html>. Acesso em: 08 jul. 2016.

detalhado das normas constitucionais, o regramento próprio da Guarda Municipal é uma das (poucas) exceções àquele caráter analítico que marca a Constituição cidadã. Brevemente, reza o art. 144, §8º: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

Aparentemente, e talvez por leitura perfunctória e açodada do texto constitucional, pretendia o constituinte assegurar aos Municípios a prerrogativa de instituírem determinada entidade de menor estatura que àquelas outras instituições responsáveis pela garantia da segurança pública (art. 144, I *usque* V), pois voltada à tutela estrita de bens, serviços e instalações da própria edilidade. Ou seja, nada de muito vulto que não fosse a proteção da estrutura municipal. Segundo José Afonso da Silva:

[o]s constituintes recursaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária. A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Aí certamente está uma área que é de segurança: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva, que é função exclusiva da Polícia Militar³.

Mas por que o nome Guarda Municipal? Seria a síntese, concebida pelos constituintes, do plexo de atribuições outorgadas aos agentes, isto é, dedicados a *guardar*, no sentido de proteger, a estrutura municipal? A história do Brasil nos revela que não. De acordo com Cláudio Frederico de Carvalho, a Guarda Real de Polícia (GRP), corpo formado majoritariamente, à época do Império, por portugueses, era responsável pela segurança e manutenção do *status quo* reinante antes mesmo de a Corte desembarcar no Brasil em 1822, pois já havia insurgências que clamavam pela independência do país. Estes movimentos provocaram o esfacelamento desta Guarda, transmitindo a tutela da segurança às Milícias, que, no entanto, seriam continuação da GRP⁴, com outra

³ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 781-2.

⁴ CARVALHO, Claudio Frederico de. *Guarda Municipal: o que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar*. 3ª ed. Curitiba, 2011. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=jYNMBQAAQBAJ&pg=PA3&lpg=PA3&dq=7+de+abril+de+1831+guarda+real+de+pol%C3%ADcia&source=bl&ots=yYTKxc7v1r&sig=hDy9FUzdDTG8CYga3kJuxDgQd0A&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKewjLyeTZuOfNAhXCFZAKHY8HDhwQ6AEIzAB#v=onepage&q=7%20de%20abril%20de%201831%20guarda%20real%20de%20pol%C3%ADcia&f=false>>, p. 3. Acesso em: 09 jul. 2016.

designação. Assim, a estrutura das Guardas Reais deteriorava-se, atingindo o clímax com a abdicação do trono, por D. Pedro I, em favor de seu filho. Esta renúncia, que ocorrera em 07 de abril de 1831, não felicitou a todos, como era de se esperar, e desagradou principalmente a agentes das GRP's, que se rebelaram nessa data.

De fato, foi à tal irrisignação que a Regência – que fazia as vezes do imperador, porquanto, como sabido, ainda vivia a menoridade – dirigiu a Proclamação de 15 de julho de 1831, lavrada por Francisco de Lima e Silva, José da Costa Carvalho, João Braulio Moniz e Manoel José de Souza França, nestes termos:

Soldados. A gloria que adquiristes no Campo da Honra, pela vossa briosa união no dia 7 de Abril, principia a declinar pelo espirito de insubordinação, e desordem, que alguns dentre vós acabam de manifestar. O susto, e a consternação, que tendes causado aos pacíficos [sic] habitantes desta Cidade, tomando as armas para enfraquecer o poder legal, que era vossa obrigação sustentar para triumpho [sic] heroico [sic] da nossa regeneração, não póde [sic] deixar de tornar-vos estranhos á [sic] grande Familia Brasileira [sic], a que pertenceis; e esta só idéa [sic] deve cobrir-vos de um nobre pejo, para arrependidos tornardes ao gremio [sic] da Nação, de que a vossa inconsiderada conducta [sic] parece ter-vos alienado. Se continuais obstinados em vossos erros, não podeis pertencer mais á Nação Brasileira [sic]; que não é Brasileiro [sic], quem não respeita o Governo do Brazil [sic]. Palácio do Governo, 15 de Julho de 1831⁵.

Aparentemente, a aclamação de julho de 1831 justificava a série de atos do Poder Executivo editados nos meses seguintes à abdicação, entre eles o decreto de 14 de junho, que “[c]rêa [sic] em cada districto [sic] de paz um corpo de guardas municipaes [sic] dividido em esquadras”⁶. Por este ato normativo, aliás, criaram-se as Guardas Municipais. Lotadas em cada um dos distritos dos juizes de paz, eram compostas por esquadras de vinte e cinco a cinquenta cidadãos que detinham capacidade eleitoral ativa (art. 1º)⁷ e poderiam portar armamento e munição (art. 6º), recebidos

⁵ LIMA E SILVA, Francisco de; CARVALHO, José da Costa; MONIZ, João Braulio; FRANÇA, Manoel José de Souza. *Proclamação de 15 de julho de 1831 da Regencia Permanente á Tropa* [sic]. Senado Federal, Secretaria de Informação Legislativa. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextolIntegral.action?id=70543>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

⁶ IMPERIO DO BRAZIL. *Coleção das Leis do Império do Brazil de 1831*. Segunda parte. Actos do Poder Executivo. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878, p. 16. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao3.html>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

⁷ CONSTITUIÇÃO DO IMPERIO DO BRAZIL (1824), art. 94: “Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial [sic]. Exceptuam-se [sic] I. Os que não tiverem de renda liquida annual [sic] duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio [sic], ou emprego. II. Os Libertos. III. Os criminosos pronunciados em queréla [sic], ou devassa”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

do comandante geral e distribuídos entre os colegas de farda, cujo fornecimento ficava a cargo da Fazenda Pública, exigindo-se recibo:

Art. 6º Enquanto [sic] pelo Governo se não fornece armamento, e munição a todos os corpos, conforme disposição da Lei, serão obrigados os cidadãos alistados a comparecer com as armas próprias [sic] que tiverem; e pelo menos com uma lança metida [sic] em haste de dez palmos de comprimento.

[...]

Art. 9º Além deste serviço incumbem-lhe: 1º receber do Commandante geral, e distribuir aos cidadãos da sua esquadra, o armamento, e munições, que pela Fazenda Publica se lhes haja de fornecer, cobrando recibo de cada um dos mesmos cidadãos; e passando-o elle mesmo ao Commandante geral no acto das entregas; 2º arrecadar o armamento inutilizado [sic], ou sobejo por ausencia, fallecimento [sic], e impedimento ele qualquer dos membros da esquadra, para o fazer reverter aos seus respectivos depositos publicos por intervenção do Commandante geral; 3º Vigiar sobre o bom estado, e apresto do armamento, seja proprio [sic], ou da Fazenda Publica, nas occasiões [sic] do serviço [...];

Para Claudio Frederico de Carvalho, desde sua criação em 1831, a Guarda Municipal consolidou-se na história brasileira, equiparada, em algumas ocasiões, a corpo militarizado. Exemplo disto seria o Decreto nº 3.598, de 1866, que a reconhecia como corpo militar, tido, à época, como o contingente policial que, mantendo mesmas denominação e organização, passaria a constituir a força policial da Corte, erigida por esse Decreto de 1866. Em 1889, a Guarda Municipal, já militarizada, assumiu funções de defesa da soberania nacional, ao lado da Guarda Cívica. Proclamada a República, a Guarda Municipal, enquanto “Corpo Policial Militar”, participou ativamente do apoio a Marechal Floriano Peixoto. Porém, aos poucos, suas incumbências modificaram-se. Em diversos registros, como nas Posturas Municipais de novembro de 1895, encontram-se atribuições próprias do exercício de poder de polícia, tais como a fiscalização de recolhimento de tributos por comerciantes, a verificação do cumprimento das posturas, incluindo a aplicação de multa para os infratores⁸, enfeixando, assim, série de atribuições que não existiam em sua estrutura.

Saltando de volta à sistemática jurídica em voga, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 não “criou do zero” o que denominou de Guardas Municipais, mas

⁸ CARVALHO, Claudio Frederico de. *Guarda Municipal: o que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar*. 3ª ed. Curitiba, 2011. Disponível em: < <https://books.google.com.br/books?id=jYNMBQAAQBAJ&pg=PA3&lpg=PA3&dq=7+de+abril+de+1831+guarda+real+de+pol%C3%ADcia&source=bl&ots=yYTKxc7v1r&sig=hDy9FUzdDTG8CYga3kJuxDgQd0A&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKewjLyeTZuOfNAhXCFZAKHY8HDhwQ6AEIzAB#v=onepage&q=7%20de%20abril%20de%201831%20guarda%20real%20de%20pol%C3%ADcia&f=false> >, p. 8. Acesso em: 09 jul. 2016.

partiu da pré-compreensão (*vorverständnis*) de estrutura policialesca já existente no contexto histórico brasileiro. Certamente, conferiu-lhes novos traços, a começar por facultar aos Municípios a prerrogativa de constituí-las⁹, desde que, obviamente, (i) voltem-se “à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”; (ii) sem escapar do interesse local (art. 30, I); (iii) estruturando-se de modo complementar às legislações federal e estadual (art. 30, II).

3. O Exercício do Poder de Polícia na Segurança Pública pela Guarda Municipal na Sistemática Vigente

Esse breve esboço histórico, ao tempo em que ilustra a crisálida da Guarda Municipal, serve de guia hermenêutico da norma constitucional prevista no art. 144, §8º, permitindo interpretá-la de modo atualizador e construtivo (Gadamer), tarefa que abrange tanto os eventos anteriores a 1988 quanto a realidade em voga. O texto normativo em estudo, por sua simplicidade e carência de referência explícita a outras regras constitucionais que tornariam mais precisas algumas leituras, não pode prescindir do conteúdo histórico, que apresenta a trajetória da instituição e viabiliza o cotejo de suas atribuições antigas com as atuais. Trilhando por esta senda histórica, nota-se que a Guarda Municipal, antes da vigência da Constituição de 1988, foi significativamente atuante para manutenção da ordem pública no Brasil em ocasiões de grande perturbação e temor, tendo agido como força policial. Militarizada ou não, esteve sempre armada. Todavia, a leitura gramatical não parece ser recomendável quando se pretenda enfeixar atribuições à Guarda, restringindo-lhe a aptidão para exercer poder de polícia e agir na segurança pública.

Nesta linha de intelecção, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou a respeito quando decidiu, nos autos do recurso extraordinário nº 658.570, pela constitucionalidade do exercício de poder de polícia de trânsito pela Guarda Municipal, incluídos os atos fiscalizatórios e sancionatórios (DJe nº 195, 29 set. 2015). Neste precedente, aliás, o Pretório Excelso parece ter reconhecido, mesmo ao longo dos debates, *in obter dictum*, que a Guarda Municipal presta, sim, serviço público de segurança. Por mais óbvio que pareça – já que, como se sabe, a Guarda Municipal está situada no disciplinamento constitucional da segurança pública –, este ponto é da maior importância, pois inúmeros juristas do Direito Público entendem competir-lhe, estrita e somente, o socorro aos bens, serviços e instalações municipais, sublinhando-se o perfil eminentemente patrimonialista da tutela. Eis a síntese de Diógenes Gasparini:

[a]s guardas municipais não foram arroladas entre os órgãos responsáveis pela segurança pública, exercida para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio.

⁹ Embora, talvez, o melhor termo devesse ter sido “reconhecê-las”, na mesma demonstração de pré-compreensão que a consignada na previsão constitucional do Tribunal do Júri: “é reconhecida [...]” (Constituição Federal, art. 5º, XXXVIII, *in initio*).

Para esse mister a Constituição Federal, no art. 144, elencou, taxativamente, a polícia federal (I), a polícia rodoviária federal (II), a polícia ferroviária federal (III), as polícias civis (IV) e as polícias militares e corpos de bombeiros militares (V). As guardas municipais ficaram de fora desse rol e, indubitavelmente, sem qualquer atribuição de segurança. Por essa razão receberam a competência única de proteger os bens, serviços e instalações do Município¹⁰.

Com respaldo neste ponto de vista topográfico da norma constitucional, sustenta-se que a Guarda Municipal não poderia, sob os auspícios da Carta Cidadã de 1988, portar arma de fogo porque a ela não teria sido dado o poder-dever de atuar na segurança dos municípios, sob pena de usurpar as atribuições selecionadas às Polícias Militar e Civil, às quais cabe, respectivamente, policiamento ostensivo e preservação da ordem pública; e atividades de polícia judiciária, com participação na investigação de infrações penais – exceto as de natureza castrense. Ora, se a Guarda Municipal atua para proteger bens, serviços e instalações do Município, como não exerceria atividade própria de segurança? Se a proteção for destinada exclusivamente ao patrimônio, seus agentes não poderiam fazê-lo armados – tal qual, *v.g.*, o vigilante de carro-forte?

Apesar de a Constituição Federal não ser clara a respeito da atuação da Guarda Municipal em termos de segurança, o Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003), no artigo 6º, incisos III e IV, autorizou o porte de arma de fogo pelos integrantes de Guardas Municipais (i) das capitais de Estados e Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes (inc. III); (ii) ou de Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que em serviço (inc. IV). Seguindo esta trilha, a Polícia Federal editou Portaria nº 365/2006, exatamente para regulamentar o porte de arma pelo agente investido na Guarda Municipal. Mais recentemente, o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014) reforçou, por outros termos, a norma do Estatuto do Desarmamento, esclarecendo, em seu artigo 16, que aos guardas municipais é autorizado o porte, nos termos daquela lei.

Ainda assim, o tema não é pacífico. Tramita, no Supremo Tribunal Federal, ação declaratória de constitucionalidade (ADC) nº 38, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, das normas contidas no art. 6º, III e IV do Estatuto do Desarmamento, objetivando o reconhecimento de validade das regras que permitem porte de arma ao guarda municipal, desde que obedecidos os critérios já definidos naquela Lei. De outra ponta, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (Feneme) arguiu inconstitucionalidade, nos autos da ADI nº 5156, de dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais, precisamente com o intuito de invalidar, entre outras, as normas que autorizam porte de arma às Guardas, ao argumento de que “a lei transforma as guardas em polícias e em bombeiros, com funções de prevenção e

¹⁰ GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, vol.29, nº 113, p. 241. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175918/000458838.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

a repressão imediata, além do atendimento de situações de emergência, em total afronta ao texto constitucional”¹¹. Enquanto alguns, a exemplo da Feneme, acreditam que a União não poderia sequer ter legislado sobre Guardas Municipais, menos ainda permitindo-lhe o exercício de funções armada e uniformizada; outros, como o PGR, afixam a adequação dos critérios delineados pelo Estatuto do Desarmamento, que, para essa vertente, não ferem a isonomia entre os entes políticos, ao revés, auxiliam no controle da autorização e restrição, que se pauta sempre na proteção à vida¹².

4. O Porte de Arma de Fogo pela Guarda Municipal: uma Leitura Global do Texto Constitucional

Retomando o que se disse até aqui, as Guardas Municipais, desde que apareceram na história brasileira, foram encarregadas de atuar armadas e em contingente proporcional à população, para garantir a preservação da ordem pública. Textualmente, porém, a Constituição Federal de 1988 não destrinchou toda a estrutura das Guardas, tendo sido breve – e com perdão pela repetição – na legitimação aos Municípios para instituí-las em sua respectiva circunscrição, conquanto “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações”. Assim, a celeuma sobre as atribuições e prerrogativas da Guarda Municipal se instaura entre o silêncio do texto constitucional quanto aos atributos aplicáveis àquela instituição e o registro da intenção do constituinte em não habilitar outra estrutura policial na órbita dos Municípios. Seria válida, então, a interpretação da Constituição que reconhecesse a Guarda como conseqüente das forças de segurança estabelecidas para defesa da ordem pública?

Em que pese a predominância das vozes contrárias, que ressoam a impossibilidade de as Guardas Municipais atuarem na segurança pública, pela clara manifestação de vontade ventilada na Assembleia Constituinte, forçoso convir que tal linha de raciocínio não prospera diante do texto constitucional vigente, ainda que perfunctório o regramento do art. 144, §8º, que não autoriza sequer a inferência de “silêncio eloquente”. Sob outro prisma, sem embargo da densidade normativa inerente à Constituição (Hesse), não se pode desprezar os direitos imanentes a seu próprio texto, tuteláveis pela leitura enquanto um todo globalmente considerado. Este exame do texto em si, objetivamente focado, aparta-se das convicções e declarações de vontade emanadas pelos integrantes da Assembleia Constituinte e valida interpretações que escapem desses interesses e intenções manifestados na ocasião de sua redação.

O intuito do constituinte, exteriorizado em retirar da Guarda Municipal o exercício de poder de polícia e zelo pela ordem e segurança públicas, não carece de relevância argumentativa. Todavia, quando contrastado com a leitura global do

¹¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais são questionados em ADI*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=273610>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

¹² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Supremo recebe ADC sobre porte de arma de fogo por guardas municipais*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300839>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

texto da Constituição, da qual emerge validade normativa, torna-se desprezível, pois não prevalece diante das interpretações fundamentadas na própria Constituição. Do ponto de vista do texto constitucional objetivamente considerado, e no esforço de preservar os direitos deste texto (Eco), é válida a interpretação que granjeia à Guarda prerrogativas policiais, à míngua da vontade do constituinte, com permissão, *ad exempli*, da proteção bélica dos bens municipais, que não seriam os listados no art. 21 nem no art. 109, IV, CFRB.

Perceba-se que, por mais que a intenção do constituinte tenha sido evitar a criação de polícia municipal, a estrutura textual da Constituição não reflete tal desiderato, a começar pela topografia do disciplinamento em questão, situado no capítulo dedicado à segurança pública, atribuindo-lhe, primordial e evidentemente, a tarefa de proteger alguma coisa. Seria lícito dizer, então, que o constituinte tenha criado determinada força de segurança proporcionalmente compatível com os lindes municipais, mesmo que o intuito não tenha sido conceber outra polícia ostensiva e judiciária¹³. Não se quer suplantar o raciocínio de que a Constituição Federal, ao repartir atribuições de modo específico entre Polícias, fê-lo para tolher as Guardas. Defende-se, ao contrário, a validade da interpretação que lhes reconhece atribuições e prerrogativas, mesmo que semelhantes às Polícias Militar e Civil, pois, pelo vértice puramente textual, a inserção das Guardas Municipais no mesmo contexto de ordem e segurança pública conduz à conclusão de que sua finalidade é atuar em prol desses valores, ainda que se fuja às raias do oitavo parágrafo do artigo 144, desde que não ultrapasse os limites do texto da Constituição como um todo.

Já pelo verniz da normatividade, que atribui ao texto o imperativo de *dever-ser*, embutindo-lhe conceitos próprios da ciência jurídica, ampliativas da escala semântica, poder-se-ia interpretar o trecho “seus bens”, na norma em análise, de modo juridicamente mais abrangente, sem comprometer o sistema. Enquanto o pronome possessivo “seus” parece inequívoco, indicando que o destinatário da proteção pertence ao Município, o termo “bens”, todavia, não deve se restringir à concepção estrita de objeto, entendida como espécie de coisa, sendo válido conferir-lhe o sentido de bem jurídico, proposto por Claus Roxin, traduzido como:

determinadas circunstâncias ou finalidades úteis ao indivíduo e a seu livre desenvolvimento num sistema social global estruturado sobre esta concepção finalística ou voltado ao funcionamento do próprio sistema. Esta definição, ao adotar “circunstâncias dadas e finalidades” em vez de “interesses” de modo geral, pretende dizer que este conceito de bem jurídico abarca tanto as situações previamente encontradas pelo Direito como os deveres de obediência às normas por este criadas, ou seja, não se limita à primeira alternativa. A partir

¹³ GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, vol. 29, nº 113, p. 240. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175918/000458838.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

desse conceito de bem jurídico, que vem previamente destinado ao legislador penal, mas não é anterior à Constituição, podem-se ensejar uma série de teses concretas¹⁴.

Por outras palavras, os bens a serem protegidos pelas Guardas Municipais não se exauririam na esfera do domínio público, mas se estenderiam ao objetivo precípua do Direito de manter incólumes finalidades e circunstâncias consagradas pela ordem jurídica, porquanto sejam as responsáveis pela existência do sistema social que abriga o indivíduo, conferindo-lhe variadas prerrogativas para se desenvolver nesse contexto. Assim, também às Guardas Municipais caberia proteger bens jurídicos, obviamente, nos limites de seu território. Esta leitura parece mais adequada do ponto de vista da sistemática jurídica, principalmente porque oxigena o simplório texto do art. 144, §8º com os princípios fundamentais da ordem jurídica, a começar pelo da dignidade da pessoa humana.

Fosse diverso o fio condutor esticado na semântica do dispositivo em tela, a exemplo do que restringe a proteção das Guardas ao patrimônio municipal, concluir-se-ia que a Guarda não poderia, de modo algum, proteger a vida do munícipe, muito menos a do alcaide! Ao adotar-se o entendimento ora defendido, entretantes, no sentido de que a expressão “bens” deve contemplar o conceito de bem jurídico, aumenta-se, inevitavelmente, o espectro de proteção das Guardas Municipais, sem invadir o acervo de atribuições de outras instituições nem deixar deficitária a proteção incumbida ao Estado (*Untermaßverbot*) ou a integridade do sistema jurídico. Por oportuno, talvez se possa imprimir sobre essa expressão – “seus bens” – mutação constitucional, reconhecendo, como diria Antonio-Carlos Menault, configurada “mudança de contexto sem modificação de texto (...)”.

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 13.022/2014, ou Estatuto Geral das Guardas Municipais, parece ter reconhecido os atributos de proteção dessas instituições edilícias, pois frisou, normativamente, algumas características que lhes parecem essenciais: (i) o caráter civil da corporação; (ii) que atuará uniformizada e armada; (iii) como proteção municipal preventiva (art. 2º). Mais importante, até, foi a enunciação de princípios fundamentais – denominados “mínimos”, no sentido, evidentemente, de imprescindíveis – da atuação das guardas municipais: proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; patrulhamento preventivo; compromisso com a evolução social da comunidade; e uso progressivo da força.

¹⁴ “*Son circunstancias dadas o finalidades que son útiles para el individuo y su libre desarrollo en el marco de un sistema social global estructurado sobre la base de esa concepción de los fines o para el funcionamiento del propio sistema. Esta definición, al atender a ‘circunstancias dadas y finalidades’ en vez de a ‘intereses’ de modo general, quiere expresar que este concepto de bien jurídico abarca tanto los estados previamente hallados por el Derecho como los deberes de cumplimiento de normas creados sólo por el mismo, o sea, que no se limita a la primera alternativa. De tal concepto de bien jurídico, que le viene previamente dado al legislador penal, pero no es previo a la Constitución, se pueden derivar una serie de tesis concretas*”. ROXIN, Claus. *Derecho penal: parte general. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*. Trad. Diego-Manuel Luzón Peña; Miguel Díaz y García Conlledo; Javier de Vicente Remesal. Madrid: Civitas, 1997, tomo 1, p. 56 (tradução livre).

Infere-se daí que o legislador ordinário reconheceu a amplitude da proteção dos bens do Município e logo direcionou as Guardas a observarem princípios fundamentais da ordem jurídica brasileira.

Por mais que se reconheça a possibilidade de as Guardas Municipais portarem arma e exercerem atividades de prevenção, não se pode perder de vista que sua atuação deve estar adstrita ao interesse local, norte fundante da competência do Município. Advirta-se, porém, que não se está a defender atuação das Guardas diretamente no combate à criminalidade pelo simples fato de estarem os agentes armados. Sustenta-se, em verdade, que a ordem jurídica brasileira empresta validade à cooperação das Guardas com outras Polícias – por ser titular notória de poder de polícia administrativa o que significa dizer que “se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais”¹⁵ –, sempre que mister o interesse local. Exemplo: Município do Rio de Janeiro, ao realizar grandes festivais na praia de Copacabana, poderá contar com o apoio integrado e coordenado das Guardas Municipais e da Polícia Militar.

Alerte-se, noutro extremo, que o porte de arma de fogo pelas Guardas Municipais, mesmo que autorizado, deverá, sempre, ser calibrado pelo teste normativo do interesse local e afinado com o dever de proporcionalidade. Significa dizer que a arma portada, *ad exempli*, por Guarda Municipal do Rio de Janeiro deveria ser diferenciada da que ostenta o agente do Município de Porciúncula. Como cediço, o Estatuto do Desarmamento já estipulou critérios de autorização do porte, aquilatada pelo número de habitantes da cidade. Aparentemente, essa chancela, normatizada tanto pelo Estatuto da Guarda Municipal quanto pelo Estatuto do Desarmamento, preencheu o requisito da necessidade, próprio do exame de proporcionalidade, como pensou Robert Alexy. Restaria averiguar, em cada situação (interesse local), a adequação e proporcionalidade do instrumento a cada Município – *v.g.*, eventual inadequação e desproporcionalidade (*strito sensu*) de os guardas do Município fluminense de Carmo portarem pistolas de *calibre .40*. O mesmo cotejo valeria para a cidade de Niterói, que aumentou o contingente de guardas municipais, mas, em princípio, não poderia destinar-lhes armamento de poder de fogo igual ou superior ao das Polícias Federal, Militar e Civil, dedução que se faz tanto da exigência de proporcionalidade quanto do princípio federativo – segundo o qual, por óbvio, nenhum outro ente poderá se sobrepor à União.

Neste vértice, parece despidendo lembrar que o porte de arma pelas Guardas Municipais, como instrumento (*implied powers*) do poder de polícia e do dever de proteção (*Schutzpflicht*) que possuem, não deve servir de argumento para causar novas confusões e usurpações de competência. A deflagração de operações policiais, *e.g.*, em pontos de tráfico de drogas, não deveria, em rigor, contar com a participação das Guardas Municipais. Por outro lado, a averiguação do cumprimento das posturas municipais, inclusive de obediência à lei do silêncio – cujo descumprimento poderá, em tese, configurar a contravenção penal tipificada no art. 42 da Lei – pode ser efetuada pela

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 842, grifos do autor.

Guarda Municipal, que, se constatar, seguindo o exemplo, o barulho retumbado pelo particular fora de horário, poderá comunicar à Polícia Militar ou à Civil o cometimento da infração, visto que as Guardas Municipais carecem da atribuição de polícia judiciária, não lhes competindo preordenar responsabilização dos violadores da ordem jurídica¹⁶.

5. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Distrito Federal: Senado, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 04 jun. 2012.

CARVALHO, Claudio Frederico de. *Guarda Municipal: o que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar*. 3ª ed. Curitiba, 2011. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=jYNMBQAAQBAJ&pg=PA3&lpg=PA3&dq=7+de+abril+de+1831+guarda+real+de+pol%C3%ADcia&source=bl&ots=yYTKxc7v1r&sig=hDy9FUzdDTG8CYga3kLuxDgQd0A&hl=ptBR&sa=X&ved=0ahUKEwjLyeTZuOfNAHXCFZAKHY8HDhwQ6AEllzAB#v=onepage&q=7%20de%20abril%20de%201831%20guarda%20real%20de%20pol%C3%ADcia&f=false>>, p. 3. Acesso em: 09 jul. 2016.

FILHO, Aziz; PEREIRA, Daniel; MACEDO, Rosayne. Prefeito de Niterói vai armar Guarda Municipal. *O Dia*. Rio de Janeiro, 29 set. 2015. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/odiaestado/2015-09-26/prefeito-de-niteroi-vai-armar-a-guarda-municipal.html#>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, vol. 29, nº 113, p. 241. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175918/000458838.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

IMPERIO DO BRAZIL. *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1831*. Segunda parte. Actos do Poder Executivo. Rio de Janeiro. Typographia Nacional, 1878, p. 16. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao3.html>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

LIMA E SILVA, Francisco de; CARVALHO, José da Costa; MONIZ, João Bráulio; FRANÇA, Manoel José de Souza. *Proclamação de 15 de julho de 1831 da Regencia Permanente á Tropa [sic]*. Senado Federal, Secretaria de Informação Legislativa. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextolntegral.action?id=70543>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 842, grifos do autor.

NITERÓI TERÁ GUARDA ARMADA NO SEGUNDO SEMESTRE. *O Dia*. Rio de Janeiro, 25 jan. 2016. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2016-01-25/niteroi-tera-guarda-municipal-armada-no-segundo-semester.html>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 842, grifos do autor.

ROXIN, Claus. *Derecho penal: parte general. Fundamentos. La estructura de la teoria del delito*. Trad. Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo, Javier de Vicente Remesal. Madrid: Civitas, 1997, tomo 1.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 781-2.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais são questionados em ADI*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=273610>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. *Supremo recebe ADC sobre porte de arma de fogo por guardas municipais*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300839>>. Acesso em: 09 jul. 2016.