

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A NATUREZA JURÍDICA E
COMPETÊNCIAS DAS GUARDAS MUNICIPAIS À LUZ DO ART. 144,
PARÁGRAFO 8º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.**

**CONSIDERATIONS ON THE LEGAL NATURE AND POWERS OF
THE MUNICIPAL CIVIL GUARDS UNDER THE ARTICLE 144, § 8º,
OF THE FEDERAL CONSTITUTION/ 1988.**

Ana Rita Nascimento Cabral¹

Carlos Araujo Leonetti²

RESUMO

O presente artigo pretende abordar um aspecto extremamente relevante e controverso do direito administrativo brasileiro, qual seja o atinente a real natureza jurídica e as competências das guardas civis municipais, a luz do disposto no art. 144, par. 8º. da Constituição de 1988. Após uma breve introdução, discorre-se sobre o poder de polícia e suas modalidades no Brasil, e faz-se uma incursão sobre as disposições constitucionais sobre segurança pública, em especial, sobre o parágrafo 8º. do art. 144 a luz da doutrina e jurisprudência pátrias. Nas conclusões, expõe-se o entendimento dos autores sobre a natureza jurídica, e competências, das Guardas Municipais.

Palavras-chave: Segurança pública; guarda municipal; natureza jurídica; competências

ABSTRACT

This article intends to address an extremely relevant and controversial aspect of the Brazilian administrative law, which concerns the actual legal nature and powers of the municipal guards, under the provisions of art. 144, par. 8 of the Constitution of 1988. After a brief introduction, we made an incursion on the constitutional provisions about public safety, in particular, on paragraph 8, of the art. 144. Afterwards, we analyze the judicial opinion on this subject, specially the decisions of the Brazilian Supreme Court. In addition, we display the statute that has created the Municipal Guard in Florianopolis-SC, and the vision of the Santa Catarina State Attorney's Office about that Guard. Finally, we immerse in the study of the true legal nature of the municipal guards in Brazil, as well as of its powers.

Key-words: Public safe; municipal guard; legal nature; powers.

¹ Mestre em Direito pela UNIFOR – Universidade de Fortaleza e Doutoranda em Direito junto à UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina.

² Mestre e Doutor em Direito pela UFSC, com estagio de doutoramento (“bolsa sanduiche”) na Harvard University. Professor de Direito na UFSC, nos cursos de graduação e de pós-graduação.

INTRODUÇÃO

Desde que a Constituição de 1988 foi promulgada, em 5 de outubro daquele ano, a correta interpretação do disposto no seu art. 144 e, em especial, em seu parágrafo 8º., vem desafiando o mundo jurídico brasileiro, em especial, a parcela que atua nos campos do direito constitucional e do direito administrativo.

Estas dificuldades na identificação e delimitação do conteúdo e alcance daquela norma, não causa espanto. Isto porque, ao desenhar o parágrafo 8º, do art. 144, o constituinte de 88 inovou, significativamente, em matéria de segurança pública ao incluir, no mesmo artigo em que elenca os órgãos policiais, as guardas municipais, conforme ver-se-a adiante.

A importância do presente estudo respalda na necessidade de se delinear, com precisão, a natureza jurídica, e competências, das Guardas Municipais a fim de se prevenir e/ou dirimir questões jurídicas, judicializadas ou não, envolvendo as atividades daqueles órgãos, e de seus agentes.

Assim, por exemplo, muito se discute sobre a legitimidade das Guardas Municipais exercerem atividades típicas de policiamento ostensivo e/ou de manutenção da ordem pública, em auxílio, ou concorrentemente, as Polícias Militares.

Neste mesmo sentido, também não resta pacificado o entendimento pelo qual a lei municipal pode atribuir à Guarda o controle e fiscalização do trânsito, nas vias urbanas do Município. Resta claro, destarte, que o objeto deste artigo se reveste de relevância no âmbito do direito administrativo brasileiro. Na pesquisa que conduziu a este artigo, utilizou-se o método dedutivo, e a pesquisa bibliográfica.

1 O PODER DE POLÍCIA E SUAS MODALIDADES.

Conforme ensina Hely Lopes Meireles (2001, p. 121-127), o poder de polícia consiste num dos poderes administrativos que a Administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens que possam afetar a coletividade. Ainda na lição de Meirelles, o poder de polícia pode ser dividido em (poder de): a) polícia administrativa; b) polícia judiciária; e c) polícia ostensiva e/ou de manutenção da ordem pública.

O poder de polícia administrativa é conceituado, legalmente, no art. 78 do Código Tributário Nacional, uma vez que configura fato gerador de uma taxa, modalidade de tributo, *verbis*:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Assim, o poder de polícia administrativa consiste, em suma, no conjunto de atribuições concedidas a Administração para disciplinar e restringir, em favor da coletividade, direitos e liberdades individuais.

Como se pode perceber, a polícia administrativa tem caráter eminentemente preventivo, uma vez que objetiva, precipuamente evitar a ocorrência de um dano, potencial ou efetivo, a coletividade.

Assim ocorre, v.g., quando a lei exige que para conduzir um veículo automotor, ainda que de sua propriedade, e/ou devidamente licenciado, o interessado demonstre estar habilitado para tal, mediante o porte da respectiva CNH – Carteira Nacional de Habilitação. Se este condutor foi flagrado dirigindo veículo sem portar a CNH, ou praticando qualquer outra infração a legislação de trânsito, o agente de trânsito o autuara, aplicando as penalidades previstas em lei.

A polícia administrativa pode ser exercida por todo e qualquer órgão da Administração Pública, a quem a lei outorgue tal competência.

Neste giro, não apenas os órgãos ditos policiais detem atribuições de polícia administrativa, seja regulando e restringindo direitos e liberdades individuais, seja fiscalizando o cumprimento da legislação.

Os exemplos são muitos. No âmbito municipal pode-se citar os órgãos responsáveis pela fiscalização de obras, dos serviços públicos, do funcionamento de estabelecimentos, pela vigilância sanitária, pelo planejamento e fiscalização do trânsito, pelo meio ambiente etc.

Os Estados, dotados, como é sabido, da chamada competência residual, em regra cuida de normatizar e fiscalizar as diversões públicas, a vigilância fitossanitária, o trânsito nas vias estaduais e, mediante convênio, nas vias municipais, o meio ambiente, etc.

Já a União se encarrega da normatização e fiscalização de diversos setores, tais como os de energia elétrica, petróleo, mineração, transporte aéreo e terrestre interestadual e internacional, portos, meio ambiente, águas, etc. Normalmente, estas competências são exercidas por agências reguladoras, criadas por lei.

A polícia judiciária, por seu turno, é competência exclusiva da Polícia Federal, no âmbito da União, e das Polícias Cíveis, no âmbito dos Estados e Distrito Federal, conforme prevê o próprio art. 144, parágrafo 1º, IV, e parágrafo 4º, da CF, supratranscrito.

Celso Ribeiro Bastos (2001, p. 153) lembra bem que “polícia judiciária” não é um órgão em si, no ordenamento brasileiro (ao contrário do que ocorre em outros países como, v.g., a França e Portugal) mas atribuições, funções, típicas de órgãos policiais.

Quanto a distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária, pontifica Bastos (2001, p. 153.):

Diferenciam-se ainda ambas as polícias pelo fato de que o ato fundado na polícia administrativa exaure-se nele mesmo. Dada uma injunção, ou emanada uma autorização, encontra-se justificados os respectivos atos, não precisando ir buscar o seu fundamento em nenhum ato futuro. A polícia judiciária busca seu assento em razões estranhas ao próprio ato que pratica. A perquirição de um dado acontecimento só se justifica pela intenção de futuramente submetê-lo ao Poder Judiciário. Desaparecida esta circunstância, esvazia-se igualmente a competência para a prática do ato.

Em outras palavras, as funções de polícia judiciária se caracterizam pelo poder-dever do órgão policial competente, a partir da ciência de um fato criminoso, ou supostamente criminoso, investiga-lo, a fim de confirmar sua materialidade e a autoria, por meio do respectivo inquérito policial, a ser remetido, posteriormente, ao Poder Judiciário. Ve-se, então, a enorme importância da polícia judiciária uma vez que um inquérito policial devidamente instruído, e calcado em investigações realizadas com esmero, se mostra imprescindível para que o Ministério Público, e o próprio Poder Judiciário possam bem exercer seus misteres.

As funções de polícia judiciária, as quais não se revelam o objeto principal deste artigo, tem gerado polemica, em especial, entre as Polícias Cíveis e Militares de alguns Estados. Ocorre que em alguns entes federados, a legislação autoriza que a Polícia Militar faça o registro de eventos com menor potencial ofensivo por meio dos chamados “Termos Circunstanciados”, os quais originam processos submetidos aos Juizados especiais criminais.

Igualmente, e comum, nos Estados, que as Polícias Militares realizem investigações por meio de seus “serviços de inteligência”, normalmente fazendo uso de policiais militares a paisana e/ou de veículos descaracterizados.

Ambas as condutas tem ocasionado calorosas discussões entre os membros das duas Polícias Estaduais, sendo que, salvo engano, ate o presente o Poder Judiciário não formou posição quanto ao tema.

Quanto à polícia ostensiva e/ou de manutenção da ordem pública, competência, em regra, das Polícias Militares, esta se aeronaves, etc., concretiza pelas atividades de policiamento ostensivo das vias públicas, por policiais militares devidamente uniformizados, seja a pé, a cavalo de bicicleta, em veículos automotores. Este policiamento ostensivo tem dupla missão:

- a) preventiva, na medida em que desestimula a pratica de crimes, por aqueles que, em outras circunstâncias, o fariam; e

b) corretiva, ou “pré-judiciária”, quando, ante a prática, ou suposta prática, de infração penal, detém os respectivos agentes e os conduzem a autoridade policial (civil) competente.

No âmbito do policiamento para manutenção da ordem pública, os agentes policiais (em regra, policiais militares), são deslocados, previamente ou não, para locais em que estão ocorrendo tumultos ou, a experiência indica que estes possam vir a ocorrer.

Se enquadram na hipótese acima, a atuação da Polícia Militar em estádios de futebol, para garantir a segurança em manifestações populares, rebeliões em estabelecimentos prisionais, etc.

2 O ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.

Dispõe o art. 144 da Carta Magna, *verbis*:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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, aérea e de fronteiras;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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 dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifos não do original.)

Até então, o ordenamento constitucional brasileiro não previa a participação direta dos Municípios nas atividades de segurança pública, cabendo esta missão aos Estados (e Distrito Federal), e à União.

O constituinte de 1987/88 tratou da segurança pública no Capítulo III, do Título V, da Carta, sendo que no art. 144 elenca, taxativamente, os órgãos estatais a quem cabe esta missão.

No *caput* deste artigo, estão listadas as Polícias Cíveis e Militares, dos Estados, e as Polícias Federal, Rodoviária e Ferroviária Federal, da União, elencando suas respectivas competências nos parágrafos 1º a 6º.

Gise-se que todos os órgãos listados no *caput* tem sua denominação iniciada pelo vocábulo polícia.

No parágrafo 8º, a Carta prevê que “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” De plano, percebem-se duas grandes distinções entre os órgãos elencados no *caput*, cuja instituição se presume obrigatória, pelos Estados, Distrito Federal e União, a guarda municipal prevista no parágrafo 8º., cuja criação é facultativa.

A primeira grande distinção está no fato de os primeiros órgãos são batizados, pelo próprio constituinte, como polícias, aos quais aquele atribui funções de polícia administrativa, judiciária e de manutenção da ordem pública, conforme se verá a seguir.

De outra parte, os órgãos de segurança que os Municípios podem, se quiserem, criar, são referenciados pelo constituinte como guardas municipais, e não como POLÍCIAS. Tal distinção, certamente, não terá sido fortuita.

O próprio parágrafo 8º deixa claro que a competência daquelas Guardas se restringe a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, o que corresponde às funções de polícia administrativa, conforme se verá a seguir.

Esta atividade se caracteriza pela realização das investigações que conduzem a elucidação de um suposto fato criminoso, sendo formalizada pelo inquérito policial que subsidiaria a eventual oferta de denúncia pelo Ministério Público.

Já a função de polícia de manutenção da ordem pública cabe, como regra geral, as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal, consistindo nas ações de policiamento ostensivo e de atendimento a ocorrências policiais, incluindo tumultos em vias públicas.

As Polícias Rodoviária e Ferroviária Federal³, por seu turno, cuidam, basicamente, da fiscalização do uso de rodovias e ferrovias federais, conforme o caso. Neste cenário, a previsão das Guardas Municipais suscitou, e continua suscitando, algumas dúvidas. A primeira delas diz respeito a real natureza jurídica da Guarda, objeto maior deste trabalho. Neste giro, e forçoso reconhecer que o constituinte não facilitou a tarefa do intérprete.

Com efeito, ainda que a Guarda Municipal não esteja elencada no *caput* do art. 144, ao lado das “Polícias”, não se pode olvidar que consta de seu parágrafo 8º, no mesmo capítulo que trata da Segurança Pública.

Assim, numa primeira análise, não se pode deixar de admitir que as Guardas Municipais são órgãos de segurança pública. No entanto, o fato indiscutível de que o constituinte não usou o termo “Polícia” para se referir ao órgão de segurança municipal, parece demonstrar que a Guarda Municipal não exerce atividades de polícia judiciária e/ou de polícia de manutenção da ordem. Celso Ribeiro Bastos (2001, p. 153) pontifica que:

Por mais que se queira inferir, por questões corporativistas, a existência de um órgão de “polícia judiciária” no Brasil, seja em âmbito estadual ou federal, isto não existe! **Apenas aqueles citados nos incisos de I a V, do art. 144, referidos, são órgãos policiais. O que existe, isto sim, são órgãos policiais com atribuições de exercer as funções de polícia administrativa e as funções de polícia judiciária.** (grifamos).

Para Ribeiro Bastos (2001), ainda, apenas as entidades citadas nos incisos I a V do art. 144 da Carta Magna são órgãos policiais, o que, desde já, afasta a possibilidade, ao menos na sua ótica, de se considerar as Guardas Municipais como órgãos policiais.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2005, p. 417), por seu turno, defende que “as funções de segurança pública no plano municipal se restringe à atividade de vigilância sendo

³ Até o presente, a Polícia Ferroviária Federal não foi instituída.

voltada à segurança patrimonial de bens, serviços e instalações municipais”. Segundo Aurélio Buarque de Holanda (2014), o vocábulo *polícia* significa:

Ordem ou segurança públicas. / Conjunto de regras impostas aos membros de uma coletividade com o objetivo de garantir a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas. / Corpo de funcionários incumbidos de fazer respeitar essas regras e de reprimir o crime. ; A palavra polícia vem do latim politia, procedente do grego politeia, que originalmente significava organização política, sistema de governo.

Ora, vê-se facilmente que, a luz do conceito supra, as Guardas Municipais não podem ser consideradas órgãos policiais, ou polícias, uma vez que sua função precípua, determinada pela Constituição, e a proteção do patrimônio, bens e serviços **municipais**. Neste giro, refoge a competência das Guardas Municipais exercer **atividades de segurança pública propriamente dita**.

No entanto, o que se vê cada vez mais, são Guardas Municipais que, sob o pretexto de “auxiliar” as Polícias, em especial, a Militar, na prática veem exercendo funções privativas desta, quase sempre sob seus protestos.

Neste sentido, muitas das Guardas Municipais armaram seus agentes, e algumas já possuem cães farejadores, presumidamente para combater o tráfico de drogas.

Ao se persistir nesta linha, possivelmente, em breve, ver-se-á Guardas Municipais dotadas de “serviços de inteligência”, hoje já presentes em quase todas as Polícias Militares, o que vem causando polemica

Assim, ao que parece, muitas das Guardas Municipais brasileiras, até por falta da lei prevista no parágrafo 8º. do art. 144 da Carta, estão aos poucos se afastando de suas funções constitucionais e buscando se tornar uma “polícia municipal”.

3 A PREVISÃO DO PARÁGRAFO 8º DO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO VIGENTE.

Conforme visto acima, o parágrafo 8º. do art. 144, prevê a edição de uma lei (federal), para regulamentar a estrutura e funcionamento das Guardas Municipais. Entretanto, apesar de já terem decorrido mais de vinte e cinco anos desde a promulgação da Carta, tal lei ainda não

foi editada. Ao que se presume, a não edição deste diploma legal, de resto importantíssimo para definir a natureza jurídica e competências daqueles órgãos, decorre do desinteresse dos parlamentares, do executivo federal e dos próprios prefeitos, uma vez que, a minguada de legislação federal (e nacional) os Municípios ficariam “livres” para dispor sobre suas Guardas.

Em sendo editada a referida lei, e de se esperar que restrinja o campo de atuação das guardas municipais, ao que já está previsto no texto constitucional. À guisa de ilustração, registre-se que tramita, atualmente na Câmara de Deputados, o Projeto de Lei PLC 3.734, de autoria do Poder Executivo, o qual, em seu art. 6º., parágrafo único, dispõe: “Art. 6º.[...]Parágrafo único – As guardas municipais poderão **colaborar em atividades suplementares** de prevenção na implementação cooperativa das políticas de segurança dos entes federados.” (grifos não do original.)

A leitura do parágrafo único do art. 6º. do PLC 3.734/12 revela, salvo engano, dissintonia com o disposto no art. 144, parágrafo 7º., da Constituição, conforme já explanado. Neste giro caso o projeto de lei seja aprovado com a redação atual, estar-se-á diante de mais uma tentativa de, por meio de lei, alargar-se o rol de competências outorgado, pela Constituição, a um órgão público. Assim, faz-se forçoso aguardar o desfecho do curso do PLC 3.734, e/ou de outros que, por ventura, estejam tramitando no Congresso Nacional, sobre o mesmo tema..

4 AS GUARDAS MUNICIPAIS E A FISCALIZAÇÃO DO TRÂNSITO URBANO.

Um dos temas mais controversos, assim na doutrina, como na jurisprudência, envolvendo as Guardas Municipais diz respeito a sua competência, ou não, para atuar no controle e fiscalização do trânsito de veículos automotores nas vias urbanas.

Este debate se iniciou tão logo as primeiras Guardas Municipais foram criadas, uma vez que, desde logo, as administrações municipais delegaram, por lei aquelas atribuições de controle e fiscalização do trânsito urbano.

Na verdade, antes mesmo da entrada em vigor da atual Constituição, prevendo a criação das Guardas Municipais, alguns Municípios já contavam com “serviços” de trânsito, integrados por servidores usualmente fardados, a quem a lei local outorgou competência para a fiscalização do trânsito.

Na grande maioria dos Municípios brasileiros, todavia, a fiscalização do trânsito urbano competia, e/ou ainda compete, a Polícia Militar, em regra, mediante convênio com aqueles. Na doutrina pátria, defendem o entendimento segundo o qual os Municípios, seja por meio das Guardas Municipais, ou de outro órgão, não revestem competência para fiscalizar o trânsito urbano, dentre outros, Diógenes Gasparini (1992, p.229-242), para quem tal missão cabe, privativamente, ao Estado.

Para esta corrente, a fiscalização do trânsito urbano não pode ser entendida como assunto de interesse local, para atrair a competência do Município, a luz do disposto no art. 30, incisos I e II, da Constituição, eis que haveria um superior interesse nacional envolvido. Neste passo, ainda para os integrantes desta corrente doutrinária, a competência para fiscalizar o trânsito de veículos nas cidades seria o Estado, por meio da Polícia Militar, no exercício da assim chamada competência residual (CF, art. 25, parágrafo 1º).

Com todo o respeito, parece não assistir razão a esta corrente doutrinária. Com efeito, a Constituição prevê que a competência para legislar sobre trânsito e transporte é privativa da União (art. 22, XI), que, com respaldo naquela, editou a Lei 9.503/ 97, mais conhecida como Código de Trânsito Brasileiro - CTB, que tem caráter de lei nacional. Ora, o próprio CTB, em seu art. 24, abaixo transcrito, deixa clara a competência dos Municípios, nesta seara, ao dispor, *verbis*:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

[...]

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar; (grifos não do original.)

Quanto à competência dos Estados para fiscalizar o trânsito, o CTB, em seu art. 23, III, estabelece que as Polícias Militares podem exercer tal função, nos limites de convênio firmado com a entidade competente. Assim, para fiscalizar o trânsito nas rodovias estaduais, se faz necessário convênio entre a Polícia Militar e órgão estadual que administra as rodovias. Se a fiscalização se referir as vias urbanas, o convênio devera ser firmado com o Município.

Entretanto, a jurisprudência vem se dividindo sobre a possibilidade de as Guardas Municipais poderem fiscalizar o trânsito urbano, colhendo-se decisões tanto num sentido, como no outro. A matéria esta para ser apreciada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, no bojo do RE 658570- MG, com repercussão geral já reconhecida, o qual substituiu o RE 637539 – RJ, que foi extinto por desistência do recorrente.

Por enquanto, a maioria das Guardas Municipais continua exercendo a fiscalização do trânsito urbano, respaldando-se na respectiva lei municipal e no já citado art. 24 do CTB e eventualmente, em decisões judiciais. De nossa parte, acreditamos que as Guardas Municipais revestem, sim, competência para fiscalizar o trânsito urbano, desde que haja lei municipal lhes outorgando tal missão.

Tal entendimento decorre do fato de que o trânsito urbano, e sua fiscalização, se insere, indiscutivelmente, dentre os assuntos de interesse local, a atrair a competência legislativa (e por conseguinte,, executiva) do Município, a luz do disposto no art. 30, incisos I

e II, da Constituição. Gize-se que o art. 30, II, da Carta, outorga ao Município o poder de **suplementar** a legislação federal e estadual.

Ora, ao dispor sobre a competência da Guarda Municipal para fiscalizar o trânsito, a lei municipal suplementa o disposto na lei federal nacional (CTB), e encontra respaldo no próprio Código em seu art. 24. Ressalte-se que o Município pode exercer sua competência de fiscalizar o trânsito urbano por outro órgão, que não a Guarda Municipal. A escolha por esta decorre de medida de ordem prática e econômica, uma vez que um mesmo órgão exerceria as funções de proteção do patrimônio e serviços municipais, e controlaria o trânsito. Todavia, a palavra final sobre o assunto será dada pelo E. Supremo Tribunal Federal.

CONCLUSÃO

Apesar de as Guardas Municipais, indubitavelmente, revestirem a natureza de órgãos de segurança pública, não é menos certo que o constituinte não lhe outorgou o *status* de órgão policial, reservado apenas as entidades elencadas nos incisos I a VI do caput do art. 144 da Constituição.

Assim, a luz da Carta de 1988, os órgãos de segurança pública, no Brasil, se órgãos policiais e órgãos não policiais, situando-se as Guardas Municipais nesta última categoria.

Quisesse o constituinte dotar as Guardas Municipais de natureza policial, teria deixado tal intenção clara, mencionando-a no caput do art. 144 e /ou usando o vocábulo “polícia” para a ela se referir. No entanto, assim não ocorreu, pois o legislador maior adotou a denominação “guarda” que, a toda evidencia, não se confunde com “polícia”.

As ponderações expostas, e raciocínio desenvolvido, acima, e nos itens anteriores, conduzem, salvo melhor juízo, as seguintes conclusões:

- a) as Guardas Municipais são órgãos integrantes do sistema de segurança pública previsto na Constituição;
- b) Em que pese a conclusão anterior, as Guardas Municipais não revestem o caráter de órgão policial, não lhes cabendo exercer as funções de polícia judiciária e/ou de polícia ostensiva e de manutenção da ordem pública;
- c) Compete as Guardas Municipais as atividades de polícia administrativa, no que tange a proteção dos bens, patrimônio e serviços, municipais e, nos termos da lei local, a fiscalização do trânsito urbano;
- d) Os agentes das Guardas Municipais podem, por óbvio, proceder a prisões em flagrante, seja nos casos de crimes contra o patrimônio, bens e serviços municipais, seja nos demais crimes;
- e) No caso de prisão em flagrante, o agente da Guarda Municipal que a efetuar devesse conduzir o detido, imediatamente, a presença da autoridade policial civil, para as medidas legais;
- f) Nada impede que as Guardas Municipais realizem operações em conjunto com outros órgãos de segurança pública, como v.g., as Polícias Militares, ou com outros órgãos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966.

_____. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 set. 1997.

- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BUARQUE DE HOLANDA, Aurélio (org.) **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Disponível em <http://www.dicionariodoaurelio.com/Polícia.html> Acessado em 25 jun. 2014.
- GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. **Revista de informação legislativa**, Senado Federal, a. 29, v. 113, p. 229-242, jan.-mar. 1992.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28.ed. Malheiros, 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.