

PARECER Nº 36/91 - DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

Competência do Estado para legislar sobre segurança pública, em especial para disciplinar as atividades de vigilância privada e de guarda municipal. Interpretação dos artigos 22, VI e VII, e 144, caput e §§ 4º, 5º, 7º e 8º, da Constituição Federal, e exame da recepção da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983.

ANTECEDENTES

1. Pelo Ofício MJ/SE-nº 1103, de 23 de julho de 1991, o Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, aludindo à perda de validade do convênio celebrado entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, em 23 de janeiro de 1990, diz não ter fundamento a Resolução SPC nº 440, de 16 de janeiro de 1991, que regulamentou, no Estado, as atividades de segurança privada, vez que haveria "prevalência da lei federal que disciplina a matéria" e pede a edição de nova Resolução "possibilitando assim o relacionamento deste Ministério com os empresários do setor da prestação de serviços especializados de segurança, vigilância, transporte de valores e formação dos profissionais dessas áreas" (fls. 02).

2. Pelo Ofício SEPC nº 00668/200-91, de 30 de julho de 1991, o Secretário de Estado da Polícia Civil acusou o recebimento do referido Ofício MJ/SE/nº 1103, de 23 de julho de 1991, informando que o assunto foi encaminhado à Assessoria Jurídica de sua Secretaria, para devido exame (fls. 05).

3. Em prosseguimento, acostou-se o pronunciamento do Diretor da Divisão de Segurança de Órgãos e Sistemas da Secretaria de Estado da Polícia Civil, informando, em síntese, que há competência concorrente na matéria e o Estado do Rio de Janeiro não fez mais que suprir necessidades administrativas de controle e de fiscalização das empresas de segurança privada, eis que, como também se procurou demonstrar, a Polícia Federal não teria condição de exercer com eficácia "o controle das Empresas de Segurança Privada, em termos de Empresas Prestadoras de Serviço e seus Vigilantes, em funcionamento nesta Unidade da Federação" o que seria, afinal, permitir que cerca de 27.000 (vinte e sete mil) homens armados ameaçassem a própria segurança do Estado, em vez de colaborarem com as autoridades competentes constituídas (fls. 70 e 71).

4. Adiante, pelo Memorando nº 2552/145-91, de 15 de agosto de 1991, a mesma autoridade, o diretor da Divisão de Segurança de Órgãos e Sistemas, apresenta, precedida de exposição de motivos, uma minuta da Resolução, na qual propõe-se a consolidação de resoluções relativas ao setor, incluindo vigilância e transporte de valores, vigilância privada em geral e guarda municipal (fls. 131 a 176).

5. Recebe, finalmente, o processado, o opinamento da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Polícia Civil, insistindo na realização de "um novo convênio" diante da situação de fato apontada pelo Diretor da DSOS, isto é, a virtual impossibilidade de que a União exerça a fiscalização das 338 empresas de vigilância, que somam um efetivo de 27.602 homens armados, afora os 9 cursos privados de formação de vigilantes (fls. 177 a 179).

6. Diante disso, o Exmo. Sr. Secretário de Estado da Polícia Civil encaminha a V. Exa. solicitação de exame da matéria jurídica envolvida, formulando sua Consulta nos seguintes quesitos:

Quesito I - Que funções toca ao Estado quanto a cadastramento, controle e fiscalização de empresas privadas que exploram serviços de vigilância e transporte de valores?

Quesito II - Que funções toca ao Estado quanto a empresas particulares que explorem serviços de vigilância de outros setores (condomínios e estacionamentos, supermercados, segurança pessoal, parques industriais etc.)?

Quesito III - Que funções toca ao Estado quanto a órgãos e departamentos internos ("corpos orgânicos") de quaisquer empresas, inclusive da área financeira, dedicados ao serviço de vigilância?

Quesito IV - a) Pode o Estado do Rio de Janeiro impor normas que restrinjam a atividade das guardas dos diversos Municípios ao seu formato constitucional de mera vigilância patrimonial?

b) Como deve ser interpretado o texto constitucional que previu a criação de Guardas Municipais, em confronto com as funções que a Constituição atribui com exclusividade à Polícia Militar?

c) Qual o instrumento normativo para a imposição de regras a respeito do tema (Lei, Decreto, Resolução)?

O encaminhamento solicita, ainda, diante das respostas, um exame do anteprojeto de Resolução apresentado pelo DSOS (fls. 131 a 176) à luz das respostas aos quesitos (fls. 181 e 182).

7. Para ordenar o presente ditame, antes de responder aos quesitos específicos, convém situar-se o tema na doutrina e na sistemática positiva constitucional.

SEGURANÇA PÚBLICA

8. Até a promulgação da Constituição de 1988, o conceito de segurança pública era exclusivamente doutrinário. Sobre ele tive ocasião de laborar, em conjunto com uma plêiade dos mais afamados administrativistas do País, na obra *Direito Administrativo da Ordem Pública* (Ed. Forense, Rio, 1986, 2a. ed. 1987), no artigo "Direito Administrativo da Segurança Pública" (p. 109 a 146) e, posteriormente, através de estudos diversos, dentre os quais a "Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem e Segurança Pública - Uma Análise Sistemática" e "A Segurança Pública na Constituição", ambas publicadas na *Revista de Informação Legislativa*, do Senado Federal (respectivamente no nº 97, a. 25, jan/mar, 1988, e no nº 109, a. 28, jan/mar 1991).

9. Em todos esses estudos conceituei a *segurança pública* como *atividade, função, adscrita ao Estado, para manter, preservar e garantir o supremo valor social da ordem pública, ou seja, "um conjunto de estruturas e de funções que deverão produzir atos e processos capazes de afastar ou eliminar riscos contra a ordem pública"* (RIL, SF, a. 25, nº 97, jan/mar 1988).

10. Com a promulgação da Constituição de 1988, este conceito deixou de ser meramente doutrinário, incorporado que foi ao *caput* do art. 144, exatamente como se propunha: uma *atividade* exercida para a "preservação da ordem pública", acrescentando-se, enfaticamente, a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Encerrava-se, assim, em 5 de outubro de 1988, um ciclo de aperfeiçoamento conceptual sobre as outrora imprecisas

expressões *ordem pública* e *segurança pública*, como, ainda em 1986, ressaltava o eminente SEABRA FAGUNDES em sua "Apresentação" à mencionada coletânea *Direito Administrativo da Ordem Pública* (Ed. Forense, Rio, 1986, p. XI e XII), possibilitando o tratamento preciso da *função de segurança pública* e a definição dos *órgãos estatais* dela incumbidos, o que finalmente ocorreu na redação do referido dispositivo constitucional.

11. Mas, enquanto a distribuição da competência *orgânica* da segurança pública ficou definida no art. 144 da Constituição de 1988, com a instituição dos *órgãos* dela incumbidos, nos incisos I, II, III, IV e V, e a atribuição de competência *funcional* genérica desses *órgãos* recebeu também um tratamento constitucional, nos parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do mesmo artigo, não teve a mesma sorte a definição da *competência legislativa* para explicitá-las, tornando-se necessário um trabalho interpretativo para inferi-la *plenamente* do texto constitucional.

12. Essa *falta de explicitação plena* da competência legislativa das unidades federativas em face de segurança pública, como se vê, já está produzindo conseqüências indesejáveis, reveladas nos conflitos positivos e negativos que, como se não bastasse a situação crítica do setor, agravam ainda mais a prestação desse serviço essencial do Estado e, em boa hora, surge a oportunidade de enfrentar-se o tema, não só com vistas à solução dos conflitos administrativos caracterizados neste processo como, oxalá, como contribuição do Estado à próxima revisão constitucional de 1993.

COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA

13. A Constituição de 1967, com a redação que lhe deu a Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969, reservou à União *apenas* dois blocos de atividades de segurança pública:

1º - *explicitamente*:

- as atribuídas à polícia federal (art. 8º, VIII, *a, b, c e d*)

e

2º - *implicitamente*:

- a segurança do sistema monetário e dos metais garantidos (art. 8º, XVII, *j*).

Em conseqüência, o regime constitucional anterior conferia aos Estados *poderes remanescentes* para dispor sobre a matéria de segurança pública, mantendo a tradição federativa adotada desde 1981 (art. 13, § 1º).

14. Ainda sob o regime constitucional anterior, foi editada, com fundamento na competência implícita referida (do art. 8º, XVII, *j*), a Lei nº 7102, de 20 de junho de 1983, dispondo sobre a segurança para estabelecimentos financeiros e estabelecendo normas para a constituição e funcionamento das empresas particulares que pretendessem explorar os serviços de *vigilância e transporte de valores*.

15. A Constituição de 1988, embora declarando a segurança pública "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos" (art. 144, *caput*), criou um *sistema nacional orgânico-funcional* para sua prestação executiva:

1º - definiu *órgãos* responsáveis (art. 144, incisos I a V);

2º - distribuiu *funções* entre esses *órgãos* (art. 144, § 1º a 5º);

3º - previu *lei nacional* disciplinando a organização e o funcionamento dos *órgãos*, de modo a obter a eficiência das respectivas atividades em sistema (art. 144 § 7º).

16. Ao reservar atividades de segurança pública para *órgãos* federais (art. 144, I, II e III), o legislador constitucional atribuiu expresso e explícito poder à União para legislar sobre a competência desses *órgãos* (art. 22, XXII).

Do mesmo modo, ao reservar à União a competência legislativa sobre "sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais" e "transferência de valores", atribuiu-lhe implicitamente o poder de legislar sobre esses aspectos específicos da segurança pública (art. 22, VI e VII).

Ainda, ao reservar-se a competência legislativa para baixar *normas gerais* de organização, efetivos e material bélico das polícias militares e corpos de bombeiros militares, a União tomou a si mais este específico aspecto da disciplina da segurança pública (art. 22, XXI).

Finalmente, ao prever, a Constituição, uma lei (nacional) disciplinadora de organização e funcionamento dos *órgãos* responsáveis pela segurança pública, definidos no art. 144, a União ficou com poderes para homogeneizar e coordenar as atividades de segurança pública no contexto do *sistema nacional* por ela estabelecido (art. 144, § 7º).

17. Excluindo, portanto, essas quatro *reservas específicas de competência* para a União, é conseqüente que todos os demais poderes para dispor sobre segurança pública continuam remanescentes para os Estados, na forma do artigo 25, § 1º, da Constituição e de acordo, como visto, com a tradição constitucional republicana.

Como prelecionar CELSO BASTOS, "o critério das competências remanescentes significa que aos Estados é facultado exercer a sua atividade jurídica sobre todas as matérias que não tenham sido reservadas à União e ao Município" (*in Curso de Direito Constitucional*, Ed. Saraiva, SP, 1988, 10ª ed. p. 115).

Em outros termos, cabe aos Estados, tanto disciplinar as funções de polícia judiciária e as atribuições da polícia civil na apuração das infrações penais (art. 144, § 4º), quanto dispor sobre a política ostensiva e a preservação da ordem pública (art. 144, § 5º), no âmbito de seus respectivos territórios.

18. Quanto aos Municípios, têm *dever* para com a segurança pública ("dever do Estado" genérico - art. 144, *caput*), a ser definido por quem tem competência para legislar a respeito (União e Estado, conforme exposto), mas carecem de *órgãos* para desempenhar quaisquer funções próprias.

Foi-lhes permitido, como aliás a qualquer organização privada, ter seus próprios vigilantes comunais, as chamadas *guardas municipais* (art. 144, § 8º); tudo naturalmente, sob a disciplina geral do Estado-membro a que pertençam, pois se não fora assim, essas guardas estariam também elevadas no art. 144, nele figurando como um "sexto inciso", na qualidade de participantes do sistema nacional da segurança pública.

19. Do exposto, deve-se ressaltar que em nenhum dispositivo a Constituição Federal atribuiu à União *competência genérica* para legislar sobre a segurança pública no âmbito dos Estados; ao contrário, do cometimento das *quatro competências específicas* sobre segurança pública, discriminadas nos artigos 22, VI, VII e XXI, e 144, § 7º, decorre, inequivocamente, que a competência genérica *remanesceu com os Estados federados* (art. 25, § 1º).

Em suma: *observadas as quatro reservas federais, todas as demais atribuições estatais sobre segurança pública em especial, no caso, de polícia ostensiva e de preservação de ordem pública, são da competência legislativa e administrativa dos Estados-membros.*

RESPOSTA AOS QUESITOS

20. À luz da partilha de competências acima explicada, pode-se dar respostas coerentes aos quesitos formulados pelo Sr. Secretário de Estado da Polícia Civil.

QUESITO I - Que funções toca ao Estado enquanto a cadastramento, controle e fiscalização de empresas privadas que exploram serviços de vigilância e transporte de valores?

Resposta - As atividades descritas no quesito inserem-se na reserva da União, como poder implícito ao de dispor sobre moeda, metais titulados e garantia de valores (art. 22, VI e VII) e, portanto, prevalece, recepcionada, a Lei federal nº 7.102, de 20 de junho de 1983, exclusivamente no que se refere à "vigilância e transporte de valores".

Quanto ao art. 111 do Decreto federal nº 99.244, de 10 de maio de 1990, não podendo extrapolar a competência específica do art. 22, VI e VII, da Constituição, há de ser interpretado como referido aos serviços de segurança privados que atuem nesse restrito setor - *vigilância e transporte de moedas e valores*.

Por outro lado, decreto federal não pode dispor sobre matéria de competência estadual e, muito menos, delegar a um órgão desconcentrado que o faça por ato administrativo normativo, como diz o referido dispositivo, na estranha expressão "normatizar" que sobre irrita não é nem vernácula.

QUESITO II - Que funções toca ao Estado enquanto a empresas particulares que explorem serviços de vigilância de outro setores (condomínios, estacionamentos, supermercados, segurança pessoal, parques industriais etc.)?

Resposta - As atividades referidas no Quesito inserem-se na competência remanescente do Estado (art. 25, § 1º) que sobre ela poderá legislar e atuar administrativamente, ainda porque são, inequivocamente, importantes para a preservação da ordem pública (art. 144, § 5º).

Com efeito, não se poderia entender que o Estado fosse responsável por manter a ordem pública através de sua Polícia Militar se não pudesse disciplinar a atividade do imenso contingente de 27.000 vigilantes, distribuído em mais de 300 empresas especializadas: onde há responsabilidade aí está a competência.

Outra fora a interpretação e o cometimento constitucional às Polícias Militares, para manter a ordem pública no território dos Estados, não teria como ser cumprido.

Ao Estado cabe, assim, exercer o Poder de Polícia de Segurança Pública, para regular plenamente esses serviços de vigilância, em tudo aquilo que se relacione com a ordem pública.

QUESITO III - Que funções toca ao Estado quanto a órgãos e departamentos internos ("corpos orgânicos") de quaisquer empresas, inclusive da área financeira, dedicados ao serviço de vigilância?

Resposta - Na linha da resposta ao Quesito anterior, ao Estado cabe exercer seu Poder de Polícia de Segurança Pública para regular plenamente os chamados "corpos orgânicos" de vigilância privada das empresas, excluídas, como referido na resposta ao Quesito I, os "corpos orgânicos" das empresas que atuam especificamente no mercado financeiro, que se sujeitam à órbita federal, em razão da reserva do art. 22, VI e VII, da Constituição.

QUESITO IV - a) Pode o Estado do Rio de Janeiro impor normas que restrinjam a atividade das guardas dos diversos Municípios ao seu formato constitucional de mera vigilância patrimonial?

b) Como deve ser interpretado o texto constitucional que previu a criação de Guardas Municipais, em confronto com as funções que a Constituição atribui com exclusividade à Polícia Militar?

c) Qual o instrumento normativo para a imposição de regras a respeito do tema (Lei, Decreto, Resolução)?

Resposta - a) O Estado do Rio de Janeiro tem competência para a disciplina e o exercício do poder de polícia de segurança pública em seu território.

O poder de polícia, como é sabido, se manifesta por duas expressões: a *preventiva* e a *repressiva*. No que toca à manutenção da ordem pública, não é necessário que ocorra a sua ruptura para que o Poder Público competente atue. Ao contrário, a ação preventiva é a que preferivelmente deve ser buscada.

Desse modo, está perfeitamente acorde com o conteúdo do art. 144, § 5º, da Constituição, que o Estado exerça essa *prevenção* através da edição de normas que impeçam a violação da ordem pública - e, assim, da própria ordem constitucional - estabelecendo parâmetros para a organização e funcionamento das guardas municipais, visando a *contê-las* na sua atribuição constitucionalmente admitida ("poderão") de vigilância do patrimônio e dos serviços municipais (art. 144, § 8º).

E não se alegue que tais normas estaduais "invadiriam" a competência municipal. A autonomia, tal como está no art. 18, *caput*, é uma soma de poderes *vinculados à Constituição* ("nos termos da Constituição") e não arbitrários, de modo que eles só podem ser exercidos dentro do campo da competência que é adscrito a cada ente federado.

b) Como consequência inafastável, a criação e a atuação das guardas municipais, facultativas para os Municípios (art. 144, § 8º), longe de estarem olímpicamente desvinculadas de quaisquer restrições, na linha de um conceito arbitrário de autonomia, estão submetidas à legislação estadual e à sua atuação administrativa, a cargo da Polícia Militar, no desempenho de sua missão constitucional, *em tudo o que se refira à preservação da ordem pública* (art. 144, § 5º).

Para que a Polícia Militar possa exercer vinculadamente essa atividade, já que a missão de preservar a ordem pública é uma atuação administrativa - e toda atividade administrativa só pode ter suporte em lei - o Estado deve prover os *instrumentos legais* para essa ação, de cunho nitidamente preventivo.

O conteúdo desses instrumentos legais deverá ser, portanto, a definição do *ciclo completo* do poder de polícia de segurança pública, no que tange às *limitações* de atuação das guardas municipais.

Não se trata de *organizá-las*, pois isso é atribuição da lei municipal (art. 144, § 8º), mas de *limitar* sua atuação em tudo o que se refere à ordem pública. Essas restrições e condicionamentos, expressos nas *limitações de polícia*, dirão respeito, assim, a todos os aspectos que apresentam um *interfacies* sobre a ordem pública (como o armamento, uniforme e o adestramento).

Tecnicamente, essas *limitações* estarão consubstanciadas nas *ordens de polícia*, admitidos os *consentimentos de polícia*, seguidos da *fiscalização de polícia* e garantidos pelas *sanções de polícia*, imponíveis sobre as transgressões.

Cada órbita federativa goza de competência para regular, em ciclo completo, vários aspectos do poder de polícia (segurança, salubridade, estética etc.). Nada há, assim, de estranhável, que a União submeta ao *poder de polícia das profissões* as atividades ocupacionais em qualquer dos níveis federativos... os médicos estaduais e municipais estão submetidos a leis federais e à administração federal quanto ao desempenho de sua profissão. Tampouco nada há de estranhável que o Município submeta ao *poder de polícia edilício* as construções em sua circunscrição territorial, submetendo União e Estados às suas leis locais e à sua atividade

administrativa. Está claro, pois, que tampouco nada há de estranhável que o Estado submeta os Municípios à legislação e à administração de *poder de polícia da segurança pública*.

Enfim: cada unidade federativa exerce a parcela que lhe toca, de poder de polícia, não porque exista uma hierarquia constitucional, mas porque existem delimitações constitucionais de competência; ainda porque, a cada *poder* de exercício corresponde um *dever* de fazê-lo.

c) Antecipou-se, nas respostas aos Quesitos anteriores, a natureza do *instrumento normativo* necessário ao exercício do poder de polícia de segurança pública estadual - a lei.

21. Admitido o acolhimento deste Parecer, salvo melhor juízo, fica, em grande parte, prejudicada a solicitação final para proceder-se a um *exame jurídico* do anteprojeto apresentado (fls. 131 a 176).

Efetivamente, não se trata apenas de alterar-se a hierarquia normativa do ato, nem de expurgar essa ou aquela ilegalidade de seu texto. Há necessidade de reformulá-lo em *termos técnicos*, o que escapa à competência desta Procuradoria Geral, que se limita a questões jurídicas.

22. Todavia, mesmo quanto às *questões técnicas* envolvidas, a matéria de *preservação da ordem pública* não se insere, tampouco, na competência constitucional da Polícia Civil, que deve estar voltada às funções de *polícia judiciária* e de *apuração de infrações penais* (art. 144, § 4º, CF e art. 185, CE).

Evidentemente essas atividades *preventivas* do poder de polícia de segurança pública nada têm a ver com a Polícia Civil, pois se inserem, de pleno, na competência constitucional das Polícias Militares do Estado (art. 144, § 5º e art. 186, CE).

Com efeito, o divisor de águas entre as duas organizações é o delito. A atuação *pós-delitual* é característica da polícia judiciária, enquanto que a atuação *pré-delitual* o é da polícia administrativa da ordem pública. Daí a denominação alternativa, conferida por HELY LOPES MEIRELLES às Polícias Militares, de "polícia de manutenção da ordem pública" (*in Direito Administrativo da Ordem Pública*, Ed. Forense, Rio, 1986, p. 155).

Inequivocamente, essas funções estatais que se traduzem em sujeição, ao poder de polícia de segurança pública estadual, de todas as entidades que desempenham atividades potencial ou efetivamente tangentes à ordem pública, se inserem no âmbito *pré-delitual*, preventivo da segurança pública, e, por isso, o anteprojeto oferecido deverá ser reexaminado pelo órgão administrativo competente: a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, após o que, esta Procuradoria Geral poderá proceder a um último exame jurídico.

É o parecer, s.m.j.

Atenciosamente

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO
Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa

VISTO

Aprovo o parecer de fls. 200/211 do ilustre Procurador do Estado Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Chefe da Procuradoria Administrativa.
Encaminhe-se ao Exmo. Sr. Secretário de Estado de Polícia Civil.
Em 11 de outubro de 1991

RICARDO AZIZ CRETTON
Procurador-Geral do Estado

Processo Nº E-09/03383/203.91