



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO

ESTUDO TÉCNICO ¹
Nº 8/2015/CAL/MD/CMRJ

Dezembro/2015

Assunto: Viabilidade jurídica de se autorizar o armamento da Guarda Municipal do Rio de Janeiro.

Coordenação:

Maria Cristina Furst de F. Accetta
Consultora-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo

Editoração:

Carlos Albuquerque Lemos

Autor:

Pedro de Hollanda Dionisio
Consultor Legislativo em Direito

¹ COPYRIGHT DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
© 2015 Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando a opinião da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, nem dos seus parlamentares. São vedadas a venda, a reprodução parcial ou total e a tradução, sem prévia autorização por escrito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

RESUMO: O presente estudo trata da viabilidade jurídica de se autorizar o armamento da Guarda Municipal do Rio de Janeiro, bem como da constitucionalidade de sua proibição, estabelecida na Lei Orgânica. Analisa, ainda, os requisitos estabelecidos pelo Estatuto do Desarmamento e atos normativos federais para a concessão do porte de armas para os guardas municipais.

I – INTRODUÇÃO

1. Apesar da existência de leis e regulamentos federais autorizando o porte de armas de fogo por guardas municipais em geral, em sua hodierna redação, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro o proíbe por parte de sua respectiva Guarda.
2. Atualmente, desse modo, discute-se, por meio de diversos projetos em trâmite no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, a modificação da Lei Orgânica no que se refere à possibilidade da utilização, pela Guarda Municipal, de armas, letais ou não letais.
3. No presente estudo, assim, serão analisados a atual situação jurídica no Município do Rio de Janeiro no que diz respeito ao tema, a possibilidade de lei de iniciativa parlamentar modificar tal regramento, bem como a possibilidade de a Lei Orgânica Municipal realizar tal proibição.
4. Por fim, serão apresentados os requisitos gerais, estabelecidos no Estatuto do Desarmamento e em regulamentos do Departamento de Polícia Federal, para a concessão de porte de arma aos guardas municipais.

II – DA ATUAL SITUAÇÃO JURÍDICA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO QUANTO AO PORTE DE ARMAS POR GUARDAS MUNICIPAIS

5. Atualmente, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seu artigo 30, inciso VII, modificada pela Emenda à Lei Orgânica nº 16 de 2003, peremptoriamente proíbe o uso de armas pela Guarda Municipal, *in verbis*:

“Art. 30 - Compete ao Município: (...)

VII - instituir, conforme a lei dispuser, guardas municipais especializadas, **que não façam uso de armas**, integrantes da Administração Pública Direta, destinadas a:

- a) proteger seus bens, serviços e instalações;
- b) organizar, dirigir e fiscalizar o tráfego de veículos em seu território;
- c) assegurar o direito da comunidade de desfrutar ou utilizar os bens públicos,

Consultoria e Assessoramento Legislativo

Este trabalho não exprime a posição institucional da Câmara Municipal do Rio de Janeiro ou dos seus Vereadores.

- obedecidas as prescrições legais;
- d) proteger o meio ambiente e o patrimônio histórico, cultural e ecológico do Município;
- e) oferecer apoio ao turista nacional e estrangeiro;” (grifou-se)

6. De fato, a Emenda à Lei Orgânica nº 16 de 2003 foi declarada inconstitucional por meio do acórdão proferido pelo E. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro nos autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0009823-91.2003.8.19.0000, o que fez com que voltasse a valer a redação original do antes referido artigo 30, inciso VII. A decisão, aliás, transitou em julgado após ser confirmada pelo C. Supremo Tribunal Federal no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 554.536/RJ.

7. A aludida decisão, contudo, em nada interferiu na atual situação jurídica do Município do Rio de Janeiro a respeito do tema, na medida em que sua Lei Orgânica, em sua redação original modificada pela referida emenda, já proibia a utilização de armas pela Guarda.

8. Assim é que, atualmente, permanece a proibição para que a Guarda Municipal do Rio de Janeiro utilize armas, o que não poderá ser modificado por meio de lei municipal, ordinária ou complementar, mas apenas através de uma nova emenda à Lei Orgânica.

III – DA RESERVA DE INICIATIVA DO PREFEITO PARA AUTORIZAR O PORTE DE ARMAS POR GUARDAS MUNICIPAIS

9. Segundo dispõe o artigo 61, § 1º, II, “c” da Constituição Federal, no que é acompanhada pelo artigo 112, § 1º, II, “b” da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e pelo artigo 71, II, “d” da Lei Orgânica deste Município, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre o regime de seus servidores públicos. Senão vejamos:

“§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)
II - disponham sobre: (...)
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

* * *

“§ 1º - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: (...)
II - disponham sobre: (...)
b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;”

Consultoria e Assessoramento Legislativo

Este trabalho não exprime a posição institucional da Câmara Municipal do Rio de Janeiro ou dos seus Vereadores.

* * *

“Art. 71 - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que: (...)
II - disponham sobre: (...)
d) regime jurídico dos servidores municipais;”

10. Interpretando tais dispositivos legais, em conjunto com o princípio da separação de poderes, o E. Tribunal de Justiça deste Estado declarou a inconstitucionalidade formal – por vício de iniciativa – de lei do Município de Barra do Piraí que autorizou a utilização de armas por sua Guarda Municipal. Transcreva-se, por relevante, a ementa do referido julgado:

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Lei de iniciativa do Poder Legislativo municipal, que autoriza o armamento e o porte de armas de fogo por agentes da Guarda Municipal. Vício formal na usurpação de competência do Executivo municipal, em confronto com os artigos 7º e 112, § 1º, II, alínea "b", da Carta estadual. Procedência do pleito declaratório de inconstitucionalidade.” (TJ/RJ, RI nº 0065492-17.2012.8.19.0000, Rel. Des. Jessé Torres, Órgão Especial, j. em 09.12.2013)

11. Portanto, segundo entendimento fixado pelo Órgão Especial do TJ/RJ no final do ano de 2013, lei de iniciativa parlamentar não pode autorizar o porte de armas de fogo para Guardas Municipais, tendo em vista a reserva de iniciativa do Poder Executivo fixada nos dispositivos acima referidos.

IV - DA AUTORIZAÇÃO EM LEI FEDERAL E DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE O PORTE DE ARMAS POR GUARDAS MUNICIPAIS

12. Segundo os artigos 21, inciso VI e 22, inciso XXI da Constituição Federal, é da competência privativa da União Federal legislar sobre material bélico, bem como autorizar o seu comércio. Ademais, conforme dispõe o artigo 144, § 8º da Carta Constitucional, “*os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei*”.

13. Valendo-se de tal competência, a União Federal editou a Lei nº 10.826/2003, conhecida como o Estatuto do Desarmamento, a qual, em seu artigo 6º, inciso III, autorizou o porte de arma de fogo aos integrantes das Guardas Municipais de capitais de Estado e dos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes, nas condições

estabelecidas em regulamento. É o caso do Município do Rio de Janeiro, que além de ser capital, possui população superior a quinhentos mil habitantes¹.

14. A reforçar tal autorização, a Lei nº 13.022/14, que instituiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais, em seus artigos 2º e 16, *caput*, expressamente permite o porte de arma fogo aos guardas municipais:

“Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, **uniformizadas e armadas** conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.”

“Art. 16. Aos guardas municipais **é autorizado o porte de arma de fogo**, conforme previsto em lei.”

15. Diante de tal quadro normativo em âmbito federal, indaga-se se a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro poderia proibir – como efetivamente o faz – o armamento de sua Guarda Municipal.

16. De um lado, pode-se interpretar que os artigos 144, § 8º da Constituição Federal e 183, § 1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao disporem que a “lei” disciplinará as guardas municipais, estariam se referindo à lei federal. Seguindo tal raciocínio, as leis federais acima referidas subordinariam as legislações municipais, cuja atribuição seria apenas de suplementá-las. Não poderiam, assim, contrariá-las, proibindo o armamento de suas respectivas Guardas Municipais.

17. De forma semelhante, foi o que argumentou a Federação das Associações e Sindicatos do Estado do Rio de Janeiro – FASP/RJ e o Sindicato dos Servidores da Guarda Municipal do Município do Rio de Janeiro, nos autos, respectivamente, das Representações de Inconstitucionalidade nº 0051001-97.2015.8.19.0000² e nº 0030599-92.2015.8.19.0000, ambas propostas perante o TJ/RJ e ainda pendentes de julgamento.

18. De outro lado, porém, é possível argumentar que a União, por meio do Estatuto do Desarmamento e do Estatuto Geral das Guardas Municipais, apenas autorizou aos Municípios que armassem seus guardas municipais, não instituindo, portanto, uma obrigatoriedade nesse sentido. Em assim sendo, poderia o Município optar por autorizar o porte de armas de fogo, de armas não letais, ou mesmo por não armar sua Guarda.

¹ Segundo o IBGE, a população do Município do Rio de Janeiro, em 2010, era de 6.320.446 (seis milhões, trezentos e vinte mil, quatrocentos e quarenta e seis) habitantes. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330455&search=|infogr%El%ficos:-informa%E7%F5es-completas>.

² A petição inicial encontra-se disponível em <http://siseprio.org.br/2015/09/14/acao-de-inconstitucionalidade-fasp-rj-e-sisep-rio-porte-de-arma-gm/>. Acesso em 19.10.2015.

19. A robustecer tal argumento, comumente aduz-se que o armamento ou não de tais servidores públicos municipais diria respeito ao seu regime jurídico, o que se insere na competência exclusiva dos Municípios. Nesse passo, não poderia a União, sem uma determinação constitucional expressa, *obrigar* os entes municipais a armarem suas Guardas, sob pena de ferir sua autonomia federativa (artigo 18 da Constituição Federal).

20. Por fim, cumpre ressaltar que se encontra em trâmite, perante o Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 3.722/2012, de autoria do Deputado Federal Rogério Peninha Mendonça, o qual revoga o atual Estatuto do Desarmamento (Lei Federal nº 10.826/2003) e institui novo regramento sobre a matéria.

21. Vista a polêmica sobre a possibilidade de o Município vedar o armamento de sua Guarda, passa-se a analisar quais os requisitos necessários, além daqueles fixados nas leis federais que tratam do tema, para a utilização de armas de fogo pela Guarda Municipal.

V – DOS DEMAIS REQUISITOS A SEREM OBSERVADOS PARA A UTILIZAÇÃO DE ARMAS DE FOGO PELA GUARDA MUNICIPAL

22. O artigo 6º, § 3º da Lei Federal nº 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento) condiciona a autorização para o porte de arma de fogo por guardas municipais ao devido treinamento de seus agentes, bem como à existência de mecanismos de fiscalização, nas condições estabelecidas em regulamento, *in verbis*:

“A autorização para o porte de arma de fogo das guardas municipais está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial, à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, **nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei**, observada a supervisão do Ministério da Justiça.”

23. A regulamentação referida no dispositivo foi estabelecida no Decreto Federal nº 5.123/04 que, em seus artigos 40 a 44, traz uma série de requisitos para a concessão do porte de armas para as Guardas Municipais.

24. Nesse passo, em primeira ordem, estabelece o referido Decreto que cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio da Polícia Federal, (i) conceder autorização para o funcionamento dos cursos de formação de guardas municipais; (ii) fixar o currículo dos cursos de formação e fiscaliza-los; (iii) conceder porte de arma de fogo; e (iv) fiscalizar e controlar o armamento e a munição utilizados. Ao Comando do Exército, por sua vez,

compete autorizar a aquisição de armas de fogo e de munições para as Guardas Municipais.

25. Ademais, segundo o artigo 42 do aludido Decreto, o porte de arma de fogo aos guardas municipais somente será concedido se comprovada a realização de treinamento técnico de, no mínimo, sessenta horas para armas de repetição e cem horas para arma semi-automática, sendo certo que sessenta e cinco por cento de tais treinamentos, no mínimo, deverá ter conteúdo prático.

26. Além disso, exige-se que o curso de formação dos guardas contenha técnicas de tiro defensivo e defesa pessoal e que estes sejam submetidos a estágio de qualificação profissional por, no mínimo, oitenta horas ao ano. Segundo o Decreto, ademais, o guarda municipal que tenha o porte de arma deve ser submetido, a cada dois anos, a teste de capacidade psicológica.

27. A concessão do porte depende, ainda, da criação de Corregedoria própria e autônoma, para a apuração de infrações disciplinares atribuídas aos guardas, além da existência de Ouvidoria, como órgão permanente, autônomo e independente, com competência para fiscalizar, investigar, auditar e propor políticas de qualificação das atividades desenvolvidas pelos integrantes das Guardas Municipais.

28. Cumpre destacar, por fim, que tais requisitos são detalhados nos artigos 21 a 23 da Instrução Normativa nº 23/2005, bem como na Portaria nº 365/06, ambas oriundas do Departamento de Polícia Federal.

29. Portanto, afere-se que, para além da polêmica acerca da possibilidade de os Municípios proibirem o porte de arma de fogo por seus guardas municipais, sua concessão depende, ainda, da observância pelo ente municipal de uma série de requisitos, estabelecidos em atos normativos infralegais.

VI – CONCLUSÃO

30. Diante de todo exposto, conclui-se que, atualmente, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro veda que sua Guarda Municipal seja armada. A constitucionalidade de tal proibição, porém, é contestada perante o Tribunal de Justiça deste Estado, apesar de possuir argumentos em seu favor.

31. De qualquer sorte, viu-se que, segundo recente precedente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, é de iniciativa privativa do Prefeito leis municipais que

autorizem o porte de armas de fogo por guardas municipais, sendo inconstitucionais as leis de iniciativa parlamentar que tratem do tema.

32. Por fim, foram apresentados os requisitos gerais, fixados pelo Estatuto do Desarmamento e em atos normativos regulamentares, para que se possa garantir o porte de armas de fogo aos guardas municipais.

Nesse sentido, concluiu esta consultoria.

Autor:

PEDRO DE HOLLANDA DIONISIO

Consultor Legislativo em Direito

Matrícula 10/815.018-7

Coordenação:

MARIA CRISTINA FURST DE F. ACCETTA

Consultora-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo

Matrícula 60/809.345-2