

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR DOUTOR GILMAR MENDES, DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

ADI nº 5.156/DF

A MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO, por seu Procurador-Geral, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade em epígrafe, vem, respeitosamente, requerer o seu ingresso no presente feito, na qualidade de “*AMICUS CURIAE*”, pelas razões a seguir colocadas:

#### I. DA INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO NA QUALIDADE DE *AMICUS CURIAE*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Federação Nacional das Entidades de Oficiais Militares Estaduais – FENEME, visando declaração de incompatibilidade vertical do artigo 2º (expressão: “função de proteção municipal preventiva”); artigo 3º, incisos I, II e III; artigo 4º, caput e parágrafo único (expressão: “logradouros”); artigo 5º, incisos I, II, III, V, VI, VII, IX, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII; artigo 12, § 3º, todos da Lei Federal nº 13.022/14, frente aos artigos 25, §1º; 30, incisos I e IV e 144, inciso V, §§ 5º e 8º, da Constituição Federal.



2. Até a presente data, foram formulados pedidos de ingresso como *"amicus curiae"* pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, Sindicato dos Servidores Públicos e dos Trabalhadores nas Entidades Paraestatais do Município de Petrópolis; Sindicato de Guardas Municipais do Estado do Rio Grande do Norte; Sindicato dos Guardas Municipais do Estado do Maranhão; Associação dos Guardas Municipais de Sorocaba; Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos de São Paulo; Associação Brasileira dos Guardas Municipais – Abraguardas; Confederação Nacional dos Municípios; Sindicato dos Trabalhadores no Sistema de Operação, Sinalização, Fiscalização, Manutenção e Planejamento Viário e Urbano do Estado de São Paulo; Confederação dos Trabalhadores no Serviço Públicos Municipal; Sindicato dos Agentes de Segurança Patrimonial Municipais, dos Agentes Comunitários de Segurança Municipais e dos Guardas Municipais do Estado do Espírito Santo; Associação Nacional das Entidades Representativas dos Militares Estaduais e Corpo de Bombeiros Militares do Brasil; Associação Fundo de Auxílio Mútuo dos Militares do Estado de São Paulo; Confederação dos Servidores e Funcionários Públicos, Autarquias e Prefeituras Municipais; Sindicato dos Trabalhadores em Atividade de Trânsito, Policiamento e Fiscalização de Trânsito das Empresas e Autarquias do Distrito Federal; Sindicato dos Funcionários do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro e Instituto de Defesa dos Serviços Públicos Civis e Militares do Estado do Pará.

3. A decisão a ser proferida no presente feito afeta inegavelmente a atuação da Guarda Civil Metropolitana (GCM) do Município de São Paulo, o que justifica o ingresso desta Municipalidade na presente demanda de controle concentrado, na qualidade de "*amicus curiae*". Isso porque, diante da competência constitucionalmente atribuída aos Municípios, e em especial em decorrência de seu poder de auto-organização, e eles compete, nos limites da atuação legislativa local, disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (art. 144, §8º da CF/88).

4. No que toca à legitimidade desta Municipalidade para requerer o seu ingresso como "*amicus curiae*", é de se ponderar que, como ensina CÁSSIO SCARPINELLA BUENO<sup>1</sup>, o *amicus curiae* representa as vozes, os anseios, os valores dispersos na sociedade e no próprio Estado que, devidamente ouvidos, considerados, só tem como contribuir para melhor pronunciamento judicial, legitimando-o. Mercê de sua atuação processual, será viável que aquela voz seja dirigida, canalizada, em direção aos nossos juízes, que ouvindo-a aproximarão sua decisão da sociedade, dos demais setores do próprio Estado, e com isso, contribuirão para que tenhamos instituições mais fortes, mais saudáveis e mais duradouras.

---

<sup>1</sup> Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro- Um Terceiro Enigmático-2006, p.659.

5. Assim, visando à contribuição para a pluralização do debate constitucional, requer seja deferido o ingresso da Municipalidade de São Paulo na qualidade de *amicus curiae*.

**II. DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS RELACIONADOS A SEGURANÇA PÚBLICA. LIMITES DA ATUAÇÃO LEGISLATIVA PARA DISCIPLINAR AS ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS.**

6. A questão constitucional posta em causa reside na análise dos limites da auto-organização do ente municipal, no que tange especificamente à matéria de interesse local, bem como sistema de segurança pública, matéria exaustivamente tratada nos incisos e parágrafos do artigo 144 da Constituição Federal.

7. A tese levantada na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade aponta no sentido de que a União Federal teria extrapolado sua competência constitucional ao legislar sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais por meio da Lei Federal nº 13.022/14. Além disso, no referido diploma legal, teria sido atribuído às guardas municipais o poder de polícia ostensiva, o que configuraria patente vício material.

8. Neste contexto, não há dúvida de que “*Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei*”, de acordo com o §8º do artigo 144 da Constituição Federal. Não se olvida, também, a clareza do artigo 30, inciso I, da Carta Magna no sentido de que “*compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local*”.

9. De fato, o constituinte não atribuiu à União Federal nenhuma competência em relação às guardas municipais, vez que são órgãos facultativos a serem criados pelos Municípios, segundo seu interesse local.

Há, portanto, **inconstitucionalidade formal**, que vicia o diploma federal.

A “lei” a que genericamente se refere o § 8º do art. 144 da Constituição Federal certamente não é uma lei federal, mas leis municipais, hábeis para enfrentar as variações ditadas pelo “interesse local” que, nos termos do art. 30, inciso I da Constituição Federal, confere aos municípios a competência legislativa própria.

10. Assim colocada a questão, vê-se que a controvérsia reside na regulamentação adequada acerca das guardas municipais.

11. Nesse sentido as guardas municipais não foram excluídas da “segurança pública” definida pelo art. 144 da Constituição Federal, mas tiveram suas atribuições especificadas, de modo a evitar sobreposição e conflitos atributivos com os órgãos policiais federais e estaduais. Às guardas municipais cabem ações de “segurança urbana”, descritas na Lei Maior como “proteção de seus bens, serviços e instalações” e que exigem, naturalmente, intervenções de complexidade variada, em função das características dos municípios, cuja heterogeneidade é manifesta. Daí a menção à disposição em lei, consentânea, como afirmado, ao disposto no inciso I do art. 30 da Lei Maior.

12. Nessa esteira, a Lei Federal 13.022/2014 descreve atribuições plenamente compatíveis com a Constituição. Os dispositivos impugnados merecem avaliação mais atenta, sob tal aspecto:

a.- Art. 2º, expressão “função de proteção municipal efetiva”: o art. 2º excluiu expressamente as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal, de modo que a expressão se refere, às atribuições residuais das guardas municipais previstas na Constituição Federal, às quais compete de fato a proteção municipal, que deve ser realizada de maneira “efetiva”, sob pena de inocuidade. Não é possível verificar a inconstitucionalidade deste artigo, cujo significado remete simplesmente a atribuições genéricas e amparadas pela Constituição.

b.- Art. 3º, I: a proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas. São princípios



fundamentais da República Brasileira, que todos, pessoas naturais e jurídicas, privadas e públicas, estão obrigados a defender. Não se concebe como, no âmbito de suas atribuições, possam as guardas municipais se furtar a defender tais princípios. É impossível identificar qualquer mácula à Carta.

c.- Art. 3, II: preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas. São funções relativas à dignidade humana. Mais uma vez, revelam deveres básicos de cidadania, e não competência específica de órgãos públicos, além de não serem atribuições privativas dos órgãos policiais. Mais uma vez, não há violação à Constituição.

d.- Art. 3º, III: patrulhamento preventivo. A palavra “patrulhamento”, embora usada comumente no ambiente de caserna, certamente não usurpa a atribuição das polícias militares. A proteção dos bens referidos no § 8º do art. 144 da Constituição certamente exige a presença dos guardas municipais nos locais sob sua tutela, para evitar as lesões indesejadas; ou seja, “patrulhamento”.

e.- Art. 4º, *caput*: a expressão “logradouros públicos municipais”. A Constituição remete diretamente a esta atribuição, ou proteção aos “bens” municipais, que certamente envolvem os bens de uso comum do povo, como as praças, vias públicas etc. É competência fundamental das guardas, sendo impossível divisar a sua contrariedade com a Lei Maior.

f.- Art. 5º, II: prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais e administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais. É outra atribuição tipicamente vinculada à atuação das guardas municipais. A expressão “infrações penais” certamente não se refere a crimes comuns, mas aos atos capazes de causar danos ao patrimônio público municipal e que certamente não são lícitos, podendo ou não caracterizar crime. A lei permite às guardas municipais ações preventivas e inibitórias, e não repressivas e nem investigativas, que cabem aos órgãos policiais. Não há contrariedade alguma, mostrando-se suficiente, quando muito, interpretação conforme ao texto constitucional, de modo a melhor orientar as ações de segurança urbana.

g.- Art. 5º, III: atuar, preventivamente e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais. Confundem-se necessariamente, sujeito e objeto. Embora não seja função precípua das guardas municipais a proteção pessoal, ou a segurança dos munícipes, é evidente que a proteção dos serviços públicos envolve a dos usuários. A proteção dos meios de mobilidade pública sob ataque, a título de exemplo, certamente visa proteger os usuários. Interpretação contrária fere o Princípio da Dignidade Humana. É mais uma hipótese na qual a interpretação conforme à Constituição evitará divergências hermenêuticas, embora evidente o sentido do texto: a proteção de bens, serviços e instalações certamente objetiva, em caráter mediato, a proteção dos cidadãos que deles usufruem.



h.- Art. 5º, V: colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas. Outro dispositivo que, como o anterior, visa a dignidade dos cidadãos e que não envolve atos de polícia, sendo plenamente admitidos pela Lei Maior.

i.- Art. 5º, VI: exercer as competências de trânsito que lhe forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal. A inconstitucionalidade deste inciso implicaria a inconstitucionalidade por arrastamento das normas do Código de Trânsito, e não trata de atribuições originárias das guardas, mas daquelas que, segundo a lei referida, podem ser delegadas. Também não é atribuição policial descrita na Constituição a atuação no sistema viário municipal. Não há inconstitucionalidade.

j.- Art. 5º, VII: proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas. Os bens imateriais descritos neste inciso são evidentemente compatíveis com a expressão “bens” referida na Constituição. A lei visa criar meios de proteção dos bens municipais de natureza difusa, e não o faz pela investigação ou repressão de ilícitos penais. É norma propositiva, útil e de plena adequação ao texto constitucional.

k.- Art. 5º, IX: interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades. É mais um inciso de manifesta utilidade social, e que não invade a seara policial. Sabe-se que a segurança pública e políticas urbanas adequadas interagem; não são elementos estanques. A título de exemplo, a melhoria na iluminação pública pode diminuir a criminalidade; a instalação de equipamentos destinados ao lazer e à prática esportiva, idem. Não há oposição nem contradição com o texto constitucional.

l.- Art. 5º, XIII: garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas. A lei certamente se refere a ocorrências relativas aos bens, serviços e instalações municipais. A interpretação de que se refere a ocorrências policiais é deturpada. A exegese conforme a constituição poderá preservar o sentido da lei.

m.- Art. 5º, XIV: encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário. Esta atribuição já é prevista no art. 301 do Código de Processo Penal e é atribuída a qualquer cidadão. Certamente os guardas municipais não têm *capitis deminutio*, em relação a tal faculdade legal. Outra interpretação implica quebra de isonomia.

n.- Art. 5º, XV: contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte. Impossível identificar a inconstitucionalidade desta “contribuição”, exercida no âmbito de atribuição típica da Administração Municipal.

o.- Art. 5º, XVI: desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios os das esferas estadual e federal. Repita-se: a política urbana e as ações de prevenção à violência são intimamente ligadas. Mais uma vez, a salubridade e eficiência dos meios de transporte coletivo, suficiência de escolas infantis, equipamentos de lazer, iluminação pública, medidas sanitárias, disciplina urbanística e outras, são meios auxiliares de prevenção à violência, muitas vezes superiores aos métodos policiais ordinários, e a participação das guardas municipais na formação de tais políticas não interfere na atividade policial nem implica lesão à Constituição.

p.- Art. 5º, XVII: auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários. Este inciso pode revelar eventual intromissão da atividade policial comum, e deve ser limitado à hermenêutica constitucional, isto é, o auxílio é limitado à proteção dos equipamentos municipais nos quais realizados os eventos.



q.- Art. 5º, XVIII: atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente nas unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura da paz na comunidade local. Refere-se às escolas municipais, envolve apenas ações preventivas, no âmbito do Direito Administrativo Municipal. Não invade a seara policial típica nem vulnera a Constituição.

r.- Art. 12, caput e § 2º: o artigo faculta a criação de órgão de capacitação das guardas e menciona a possibilidade de realização de convênios entre os Estados e Municípios. Embora possa ser identificada inconstitucionalidade formal, em lei federal cujo objeto são órgãos públicos estaduais e municipais, não há impedimento à realização de tais convênios entre os entes federados.

13. Teme-se que a procedência da ação, além do reconhecimento do vício formal apontado, com a eventual declaração de inconstitucionalidade material dos dispositivos acima elencados, possa afetar a legislação municipal correlata e prejudicar as imprescindíveis atribuições das guardas municipais, de inegável utilidade social, e que não se sobrepõem nem invadem a competência dos órgãos policiais declinados no art. 144 da Constituição.

14. Guarda Municipal é o vigilante municipal que zela e protege uma edificação ou um prédio municipal, os serviços prestados pelos municípios e os bens de uso comum do povo, além dos bens municipais imateriais. Para tanto, a ele devem ser outorgadas atribuições suficientes para o adequado

desempenho desta essencial atividade. Deve agir como “qualquer do povo” quando deparado com um flagrante de crime ou de contravenção penal, com fundamento na previsão contida no artigo 301 do Código de Processo Penal, denominada flagrante facultativo. Por outro lado, não se desconhece que a disciplina da segurança pública está afeta à União Federal, de forma concorrente com os Estados, pelo que a guarda municipal não pode evidentemente fazer às vezes da polícia militar ou civil. Tais limites, no entanto, eventualmente se misturam diante da ausência de regulamentação clara, aplicável diretamente nos casos concretos.

15. Não são raras as situações em que o próprio ente municipal acaba sendo responsabilizado civilmente pela atuação da guarda municipal, já que, diante da referida ausência de limites legais contundentes, essa mesma atuação, ora pode ser interpretada como exarcebada, ora como omissa. De outro lado, inúmeros são os casos em que a própria Polícia Militar acaba recusando atuação em situações concretas, por entender pela competência da Guarda Civil Metropolitana.

16. A esse despeito, então, é imperioso se aferir se a União extrapolou ou não sua competência constitucional no legislar sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal nº 13.022/14), sendo, por outro lado, imperiosa a preservação de atribuições legais destinadas a amparar a atuação das guardas municipais, sob pena de se retirar do comando constitucional a eficácia que deve necessariamente possuir.




### III. CONCLUSÃO E PEDIDO

Assim, visando à contribuição para a pluralização do debate constitucional, requer seja deferido o ingresso do Município de São Paulo na qualidade de *amicus curiae*, propugnando, desde já, sejam levados em consideração os argumentos ora suscitados.

Nestes Termos,  
pede provimento.

São Paulo, 11 de novembro de 2016.

  
**ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS**  
Procurador Geral do Município  
OAB/SP nº 173.527