

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR GILMAR MENDES

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5156 (ADI Nº5156)

A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM, pessoa jurídica de direito privado, de natureza civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob nº 00.703.157/0001-28, com sede em Brasília – DF, na SCRS 505, BL. C - Lt. 01 - 3º Andar, CEP 70350-530, representada por seus Procuradores, consoante instrumento de procuração anexo, vem à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos artigos 7º, § 2º, da Lei 9.868/99, e 131, § 3º, do Regimento Interno do STF, apresentar:

RAZÕES DE MÉRITO

Nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5156, buscando elucidar pontos relevantes e a preservação do interesse público, a fim de contribuir para o julgamento da demanda, manifestando-se acerca das questões de fato e de direito a seguir expostas:

1.1 Breve histórico sobre as Guardas Municipais

Cumprir registrar, inicialmente, o papel atribuído as Guardas Municipais nos assentos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. À época, muitos parlamentares discutiam sobre a possibilidade de integração dessa corporação entre os órgãos responsáveis pela Segurança Pública.

Em análise aos registros dos discursos travados entre parlamentares e especialistas convidados para debater o tema Segurança Pública, na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, observa-se a constante resistência dos agentes envolvidos por incluir nas funções de polícia as Guardas Municipais - conforme consignado no anteprojeto da Constituição.

Ressalta-se que, naquele período, fora levantado uma série de questionamentos sobre a viabilidade ou não de se instituir uma espécie de polícia municipal, bem como sobre o risco de utilizá-la para fins diversos do idealizado. Por essa razão, firmou-se o entendimento consolidado que as Guardas Municipais deveriam ser criadas para proteger o patrimônio do ente municipal.

Nesse sentido, vejamos trecho do discurso do relator, Sr. Ricardo Fiuza:

“Acolhendo várias emendas, optamos pela simplificação da competência das Guardas Municipais à vigilância do patrimônio municipal, aliviando os encargos das Forças Policiais.”

Apesar de consolidado no âmbito da Subcomissão as atribuições das Guardas Municipais como instrumento de vigilância do patrimônio Municipal, o Constituinte Ibsen Pinheiro, já na Comissão de Sistematização da Constituição, melhor debateu a matéria

O SR. CONSTITUINTE IBSEN PINHEIRO: – Sr. Presidente, a explicação do que se trata é deveras singela. Na verdade, a minha emenda era mais ambiciosa e pretendia regular, de modo cabal, o capítulo relativo às polícias militares e civis. No entanto, a construção que se fez neste Plenário torna necessário, na minha visão, que se regule de modo mais adequado a questão das guardas municipais.

Sr. Presidente, leio para relembrar aos Srs. Constituintes o dispositivo que está no texto do Substitutivo Cabral 2: "As guardas municipais, além do que dispuserem as constituições estaduais, compete a proteção do patrimônio municipal." Gostaria de alertar aos integrantes da Comissão de Sistematização para esta oração intercala "além do que dispuserem as constituições estaduais", alertando-os para o risco de a Constituição Federal abrir um permissivo desta natureza, que poderá levar, em algum caso extremo, a que, eventualmente, constituições estaduais atribuam funções repressivas à guarda municipal. Nosso sistema de segurança está definido exhaustivamente no texto que temos aprovado esta tarde. As guardas municipais têm outra função, de colaboração para a ordem dos serviços municipais. Por esta razão, Sr. Presidente, entendo que uma definição adequada é aquela que ofereço: "Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção das instalações e dos serviços municipais." Com isto, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, sempre que necessária, a ação da guarda municipal, para a proteção, para a ordenação de serviços municipais, em parques nas repartições municipais, elas prestarão esses serviços à comunidade, mas jamais poderão ser confundidas, eventualmente, num texto constitucional estadual como integrantes do sistema de segurança, que, no plano do Estado, limita-se às polícias civil e militar, e, no plano da União, estão definidas claramente. Sr. Presidente, por entender que oferece uma solução adequada, peço para esta emenda a atenção do Sr. Relator e a aprovação dos Srs. Constituintes. (Palmas)

Nesse cenário, após ampla discussão da matéria, restou definido nos termos do art. 144, §8º da Constituição Federal que os entes municipais poderiam constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme disposto em lei.

Em 08 de agosto de 2014 foi aprovada a Lei nº 13.022, em que a União, a pretexto de instituir normas gerais para regular as guardas municipais, invadiu a competência legislativa do ente municipal ao dispor sobre tema de interesse local. E por seu turno, ampliou as competências

das guardas municipais, ao estabelecer o dever de proteger ostensivamente e preventivamente a vida dos cidadãos.

1.2 Competência legislativa.

O Estado Brasileiro organiza-se sob a égide do Federalismo. Sob esse prisma, um dos pilares de sustentação do atual ordenamento jurídico, replicado pela existência de diretrizes asseveradas na Carta Maior, atribuiu à formação do Estado Brasileiro a união indissolúvel dos entes União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Isso demonstra que o Brasil, em oposição à configuração unitária e centralizada que imperava nos tempos monárquicos da nossa história, optou por organizar o exercício do Poder Político de forma descentralizada, distribuindo parte dele aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal, entes federados que, em conjunto com a União, formam a República Federativa do Brasil.

Nesse contexto, a descentralização se conceitua como uma repartição de poderes; ou seja, de um lado encontra-se a esfera federal (governo central) e de outro as unidades autônomas (estados-membros e Municípios) que possuem independência política, organizacional e financeira. Essa distribuição de competência é a responsável pela determinação das matérias que incidirão em todo o território nacional, bem como em cada unidade federada, nos limites delineados pela lei maior (Constituição Federal).

Com efeito, dentro da República Brasileira todos os entes da federação, em qualquer nível, estão juridicamente no mesmo plano hierárquico, devendo ser-lhes dado tratamentos igualitários. O texto magno, em seu art. 18, assim define a independência política de cada ente:

“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Isto significa que a Constituição já atribuiu para cada ente federado a sua respectiva competência, sendo estas distintas entre si, não podendo um invadir a competência e o campo de ação do outro.

Segundo Carrazza (2003, p. 129):

De fato, inexistente hierarquia jurídica entre os entes federativos. Todos são pessoas jurídicas dotadas de capacidade política, enquanto atuam dentro de suas esferas de competência, constitucionalmente traçadas. Portanto, a harmonia deve presidir a conveniência dos entes federativos (pessoas políticas). Há, aliás, implícita na Constituição Brasileira a ideia de que desta conveniência harmoniosa resultará o bem de toda a Nação.

Importa salientar o sentido literal que a Constituição propôs em relação ao que se entende por 'autonomia'. Inicialmente, insurge-se o e. doutrinador José Afonso da Silva em sua obra Curso de Direito Constitucional Positivo (10ª ed., São Paulo, 1994, pg. 459):

“Autonomia é a capacidade de agir dentro de círculo preestabelecido, como se nota pelos artigos 25, 29 e 32 que a reconhecem aos Estados, Municípios e Distrito Federal, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição. É, pois, poder limitado e circunscrito e é nisso que se verifica o equilíbrio da federação, que rege as relações entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição (art. 18). Esse equilíbrio federativo realiza-se por mecanismos instituídos na constituição rígida, entre os quais sobrepõe a da intervenção federal nos Estados e agora também no Distrito Federal e dos Estados nos Municípios, que está prevista nos arts. 34 e 36.”

Também trata da matéria a professora Regina Maria Macedo Nery Ferrari na obra Elementos do Direito Municipal (São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1193, pg. 63/64), que:

“os Municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, autonomia essa limitada pelos princípios contidos na própria Lei Magna do Estado Federal e naqueles de Constituições Estaduais. [sic]. O Estado Federal é uma forma de Estado composto, onde se encontra a união de

comunidades públicas dotadas de autonomia constitucional e política, que nada mais é do que a capacidade de legislar, através de autoridades próprias, sobre seus próprios negócios.”

Por fim, o e. doutrinador Helly Lopes Meireles, na obra Direito Municipal Brasileiro (15ª ed., 2ª tiragem, São Paulo, Malheiros, 2007, pg. 90-91), leciona que

“Autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí porque a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I). (sic). A autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros, Distrito Federal como os Municípios têm sua autonomia constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar seu governo e prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça.”

O que implica dizer que os Municípios são entes da Federação dotados de autonomia para sua organização política, administrativa e financeira.

O princípio da autonomia política dos Municípios, que se reveste da capacidade de auto-organização, está personificado pelo art. 29 da CF, no qual o legislador confiou ao Município a prerrogativa de que ele crie as suas próprias leis, por exemplo, a Lei Orgânica (LOM).

Já o princípio da autonomia administrativa dos Municípios volta-se para a possibilidade de gerir negócios públicos locais sem a ingerência do Poder Estadual ou Federal. É a faculdade que os Entes Municipais possuem para administrar os serviços públicos locais, diretamente ou indiretamente por meio de concessões ou permissões, por exemplo.

A autonomia financeira também surge como um dos princípios norteadores da autonomia Municipal. Nos termos do que estabelece o art. 30, III da Carta Política, é de competência dos Municípios a instituição e arrecadação dos tributos sob sua competência, bem como a aplicação dessas rendas. A autonomia financeira permite que o Município tenha receita própria para a realização de despesas necessárias para a manutenção da máquina pública municipal.

Lei alguma pode alterar a competência atribuída pela Constituição a cada membro integrante do sistema federativo, senão em determinados limites e nas hipóteses previstas dentro da própria Carta Magna.

A despeito do tema, o texto magno delimita as competências de cada uma das partes que compõem o sistema federativo. Por seu turno, esclarece que à União (Governo Federal) compete, entre outras atividades, propor e executar a política de segurança e de defesa nacional. Senão vejamos a dicção da competência privativa da União, prevista no art. 22 da CF/88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

[...]

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

[...]

Como bem definido, nos incisos XXI e XXVIII do art. 22 da CF, a União compete disciplinar normas gerais sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, bem como na defesa do território nacional, aeroespacial, marítima, civil e mobilização nacional. Isso demonstra que o referido ente deve se limitar a empregar todos os esforços na defesa nacional por meio de

seus agentes de segurança (polícia federal, rodoviária federal e ferroviária federal) e, por exceção, disciplinar normas gerais para basilar aos Estados-Membros na execução de suas atividades no campo de polícia administrativa e judiciária.

Insta registrar sobre a competência concorrente em matérias específicas no campo da segurança pública. Assim, nos termos dos artigos 25 e 144 da Constituição Federal, foi designado aos entes estaduais a responsabilidade por assegurar, dentro de sua respectiva região, a garantia da ordem pública e a proteção aos cidadãos por meio do policiamento ostensivo - exercidos pela polícia militar estadual.

Essa atribuição é reservada a cada estado-membro, por se tratar de matéria residual, uma vez que o tema é específico para cada região e devem ser norteadas pelas disposições gerais estabelecidas por meio do Decreto-Lei nº. 667, de 2 de julho de 1969. Por outro lado, o referido tópico não representa atividade vedada pela Constituição. Assim, o ente estadual tem legitimidade para dispor sobre os órgãos de segurança pública em sua respectiva região nos termos do art. 25 da CF, senão vejamos:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

De igual modo, os §§ 4º, 5º e 6º do art. 144 da Constituição Federal são expressos ao fixar as atribuições das polícias civis, militares e corpo de bombeiros aos estados-membros, cuja atuação fica subordinada aos chefes do poder executivo do respectivo ente; senão vejamos:

§ 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.

Compete ao ente municipal complementar as legislações federal e estadual, nos limites definidos no art. 30, II da CF, que, por seu turno, reflete a atribuição específica por adequar as normas, no que couber, as peculiaridades do interesse local.

Ao ente municipal é autorizado editar leis que o auxiliem na organização estrutural e política de sua localidade; inclusive, podendo complementar normas federais ou estaduais, nos limites previstos nas respectivas Constituições, cujo caráter complementar lhe é inerente.

Apesar da previsão legal no sentido de complementar a legislação federal e estadual, torna-se salutar registrar que a Constituição Federal reservou determinadas matérias aos municípios. Essa previsão decorre da autonomia do ente municipal na definição de políticas públicas, circunscrita ao interesse local (art. 30, inciso I da CF/88).

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber

No que se refere ao predomínio do interesse local (art. 30, I, da CF), cumpre-nos transcrever os ensinamentos proferido por MICHEL TEMER que assim dispõe:

Doutrina e jurisprudência, ao tempo da Constituição anterior, se pacificaram no dizerem que é do peculiar interesse aquele em que predomina o do Município no confronto com os interesses do Estado e da União. Peculiar interesse significa interesse predominante. Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse”

Diante do exposto, é possível inferir que inexistente na Constituição qualquer comando que permita a União dispor sobre a organização e estruturação das Guardas Municipais, visto que essa competência é exclusiva do ente municipal em face predomínio do interesse local.

1.3 Das guardas municipais

É facultado aos entes Municipais instituir, por meio de lei local, as Guardas Municipais cuja atribuição destina-se exclusivamente a proteção patrimonial. Essa é a inteligência do § 8º do art. 144 da Constituição Federal. Senão vejamos:

“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, estruturado em carreira, destina-se a:

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;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º - A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º - A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 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. .” (grifo nosso)

É evidente que se a guarda municipal vai proteger bens, serviços e instalações do Município, a lei a que se refere o art. 144, 8º, da CF/88, é, indiscutivelmente, municipal, uma vez que a matéria é de interesse local, sendo do ente municipal a competência legislativa.

Da leitura do art. 144, caput e incisos, verifica-se que as guardas municipais não foram incluídas no rol que trata dos órgãos integrantes do sistema de segurança pública.

Os constituintes de 1988 rejeitaram todas as tentativas de se atribuir ao Município competências e responsabilidades das polícias civil e militar, bem como recusaram todas as propostas no sentido de criação de uma polícia municipal.

Destaca JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“Os constituintes recusaram várias propostas de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com nenhuma específica

responsabilidade pela segurança pública” (in Curso de Direito Constitucional Positivo, ERT, 7ª ed., 1991, pág. 653).

A vontade do legislador em não atribuir as guardas municipais o policiamento ostensivo fica fortemente evidenciada no texto constitucional no momento em que faculta aos entes municipais a criação das Guardas Municipais, cuja atuação destina-se exclusivamente a proteção do seu patrimônio. Caso fosse outro o entendimento, certamente a criação das guardas seria obrigatória e não opcional; e integrariam os órgãos de Segurança Pública descritos nos incisos do caput do art. 144 da CF.

Observa-se que os únicos órgãos integrantes do sistema de segurança pública, arrolados nos incisos do caput do art. 144, são: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. O rol transcrito no citado dispositivo é exaustivo e não exemplificativo, não podendo nenhuma outra corporação ser incluída como órgão de segurança pública, por norma infraconstitucional, com atribuições já previstas na Constituição Federal para outros órgãos.

O Excelso Pretório na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 236-8/600 de 1990 assim se manifestou:

“...

b) os órgãos arrolados em tal dispositivo constituem numerus clausus, não comportando a inclusão de outras corporações policiais; [...]

d) e essa contrariedade se deu porque o elenco de órgãos federais e estaduais contidos no transcrito art. 144 da Constituição Federal é exaustivo e não exemplificativo. Por essa razão, a União, os Estados e os Municípios não podem criar novas organizações nesse setor específico da administração pública. (BRASIL, 1991, grifo nosso)

No mesmo sentido:

“Os Estados-membros, assim como o Distrito Federal, devem seguir o modelo federal. O art. 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da

segurança pública. Entre eles não está o Departamento de Trânsito. Resta pois vedada aos Estados-membros a possibilidade de estender o rol, que esta Corte já firmou ser numerus clausus, para alcançar o Departamento de Trânsito.” (ADI 1.182, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 10-3-2006.) Vide: ADI 2.827, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 16-9-2010, Plenário, DJE de 6-4-2011.

Às guardas municipais restou a função de proteger seus bens, serviços e instalações, conforme disposto em lei, não lhe cabendo os serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

Reza o Parecer CONJUR/MCIDADES n. 1409/2006 a respeito da mencionada lei:

“disporia apenas sobre os modos de execução e demais fatores relacionados as nuances administrativas, nunca ampliando o campo de atuação, para acrescentar competência que o constituinte não estabeleceu, como, por exemplo, inserido o município, por intermédio da sua guarda municipal, no contexto da segurança pública.”

Sobre as atribuições da Guarda Municipal, ÁLVARO LAZZARINI discorre:

“Recordemos que a melhor doutrina entende, uniformemente, que a Constituição Federal de 1988, apesar das investidas em contrário, não autoriza os Municípios a instituírem órgãos policiais de segurança, pois as Guardas Municipais só podem ser destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, o que equivale dizer que o município não pode ter Guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar.. Nesse sentido, igualmente, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo tem sido pacífica no sentido da incompetência das Guardas Municipais para atos de polícia, como, por exemplo, a condução de alguém, por guardas municipais, para autuação em flagrante, e, até mesmo, a incompetência de guardas municipais para dar busca pessoal” (in Temas de Direito Administrativo, ERT, 2ª ed., 2003, pág. 95)

Ainda sobre o tema Diógenes Gasparini (1992, p. 239) afirma que:

“(...) as guardas municipais só podem existir se destinadas a proteção de bens, serviços e instalações do Município. Não lhes cabem, portanto, os serviços de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária e de apuração das infrações penais. Aliás, essas competências foram essencialmente atribuídas à polícia militar e à polícia civil, consoante prescrevem os §§ 4º e 5º do suso transcrito no art. 144 da Carta Federal. “

Por outro lado, a redação do § 5º do art. 144 é clara ao atribuir às polícias militares o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

O Decreto-Lei nº. 667, de 2 de julho de 1969, disciplina em seu art. 3º que compete às Polícias Militares executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo e atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, dentre outras atribuições.

Se os serviços de policiamento ostensivo e repressivo não foram atribuídos as guardas municipais no texto constitucional, o seu exercício por esta corporação, justificado por meio de norma infraconstitucional, deve ser considerado ilegal e inconstitucional.

Nesse sentido, segue o entendimento proferido pelo plenário do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), no julgamento da ADIN nº. 115.804, do município de São Paulo que, em breve síntese, ampliou as atribuições das guardas metropolitanas para preservar a ordem pública. No julgamento restou declarado a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados; senão vejamos:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – art. 1º, inc. I da Lei n. 13.866/2004, do Município de São Paulo, que fixa atribuições da Guarda Civil Metropolitana – Art. 147 da Constituição Estadual – Proteção dos bens, serviços e instalações municipais – Matéria debatida é atinente à segurança pública – Preservação da ordem pública – Competência das polícias, no âmbito do Estado – Atividade que

não pode ser exercida pelas guardas municipais – Extrapolação dos limites constitucionais – Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo”

Destaca-se que a matéria em comento teve sua repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal, cujo mérito aguarda apreciação pelos Ministros da Suprema Corte.

1.4 Da Lei nº 13.022/2014.

A Lei nº 13.022/2014 apresenta inconstitucionalidades não somente nos artigos questionados pela FENEME na ADI 5156, mas também nos artigos 7º, 9º, 10º, 13 e 15.

Os artigos mencionados acima ferem a autonomia municipal por invadir a competência legislativa do ente no momento que estabelece o número máximo do efetivo das Guardas Municipais (art. 7º); obriga que o município estabeleça carreira única para as guardas municipais e plano de cargos e salários, criando obrigações e despesas para os municípios (art. 9º); ao estabelecer requisitos básicos para investidura em cargo público na guarda municipal (art. 10º); criar órgãos municipais obrigatórios, permanentes, autônomos, como corregedoria das guardas, ouvidorias das guardas e conselho (art. 13); e obriga que os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providas por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade (art. 15).

Conforme já exaustivamente tratado nos capítulos anteriores da presente peça, é papel exclusivo do Município definir sobre as políticas estruturais dos serviços desenvolvidos em sua localidade por ser matéria inerente ao interesse local. Dessa forma, o ente municipal dispõe de autonomia administrativa e organizacional para disciplinar a composição e o funcionamento das Guardas Municipais.

Ao chefe do poder executivo municipal lhe é reservado legislar sobre o plano de cargos e salários, regime jurídico de seus servidores, estabelecer os requisitos específicos para investidura dos cargos públicos, bem como definir a estruturação de seus órgãos (art. 61, §1º da CF).

Ressalta-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no que tange à disciplina normativa dos servidores e ao processo de estruturação, bem como a organização administrativa, traduz matéria que se insere na esfera exclusiva dos Municípios.

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 6.065, de 30-12-1999, do Estado do Espírito Santo, que dá nova redação à Lei 4.861, de 31-12-1993. Art. 4º e tabela X que alteram os valores dos vencimentos de cargos do quadro permanente do pessoal da polícia civil. Inadmissibilidade. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, a e c, da CF. Observância do princípio da simetria. ADI julgada procedente. É da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio da simetria.” (ADI 2.192, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-6-2008, Plenário, DJE de 20-6-2008.)

Em relação a autonomia dos entes no Pacto Federativo, cumpre-nos registrar posicionamento do Ministro Marco Aurélio, no julgamento da ADI 4.167/DF que tratou da fixação do piso nacional para os profissionais do magistério (EC 53/2006):

“Estamos a cotejo da lei atacada com a Constituição Federal, que é um documento rígido e, por isso, goza de supremacia, consideradas as demais fontes normativas. Conforme as lições de Seabra Fagundes, de Caio Tácito, e para me referir a um autor moderno, inexecedível, Celso Antônio Bandeira de Melo, que às unidades da Federação – e nisto está a essência do Pacto Federativo – se há de reconhecer a autonomia governamental, e, observados os princípios básicos da Constituição federal, a autonomia normativa. É, para mim, ainda, diante desta Carta – refiro-me ao texto primitivo da Carta da República -, inimaginável ter-se a

União legislar sobre serviços que ocorram em áreas geográficas de estados e municípios. É inimaginável a União substituir, sob pena de não se ter a Federação, Estados e Municípios. (sem grifos no original).

O Estatuto Geral das Guardas Municipais ao adentrar nos aspectos estruturais de funcionamento da respectiva corporação fere flagrantemente o princípio basilar do Estado Federativo: a autonomia dos entes. Portanto, deve ser rechaçado do ordenamento sob pena de fragilizar o sistema estabelecido pela Carta Magna.

Ante ao exposto, sob o pretexto de regulamentar as guardas municipais, a União, por meio da Lei nº 13.022/2014, acabou adentrando em matéria de competência dos municípios, ampliando as competências e obrigações municipais numa total afronta ao texto constitucional.

1.5 Do uso da arma de fogo pelas guardas municipais

O art. 16 da Lei nº 13.022/2014 autoriza o porte de arma de fogo as guardas municipais, conforme previsto em lei.

A lei a que se refere o Estatuto Geral das Guardas Municipais é a Lei n. 10.826/2003, Estatuto do Desarmamento, que prevê em seu art. 6º que as guardas municipais poderão utilizar armas de fogo nos seguintes casos:

- 1. Municípios com mais de 500 mil habitantes: os guardas municipais possuem porte de arma em serviço ou mesmo fora de serviço e podem portar arma de fogo de propriedade particular fornecida pela instituição.*
- 2. Municípios com mais de 50 mil habitantes e menos que 500 mil habitantes: Os guardas municipais possuem porte de arma de fogo somente quando estiverem em serviço.*
- 3. Municípios com menos de 50 mil habitantes e que sejam integrantes de região metropolitana: guardas municipais possuem porte de arma de fogo somente quando estiverem em serviço.*
- 4. Municípios com menos de 50 mil habitantes e que não sejam integrantes de região metropolitana: guardas municipais não possuem porte de arma de fogo.*

Verifica-se que de acordo com a atual redação do Estatuto do Desarmamento, instrumento que rege o uso de arma de fogo no território nacional, nos municípios com população

inferior a 50 mil habitantes, que não sejam considerados regiões metropolitanas, as guardas municipais ficam impedidas de utilizar arma de fogo, tanto em serviço, como fora dele.

O art. 3º, incisos II, III e V da Lei nº 13.022/2014 prevê que são princípios mínimos de atuação das guardas municipais a preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas, patrulhamento preventivo e uso progressivo da força, respectivamente. No entanto, como seria possível alcançar a efetividade de tais princípios sem a utilização dos instrumentos adequados? Como seria possível a Guarda Municipal se proteger ou garantir a segurança da população de um indivíduo que utiliza arma de fogo sem portar também uma arma letal?

Importante destacar que de acordo o art. 6º, § 3º do Estatuto do Desarmamento, 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 e à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno.

Os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) produzida, periodicamente, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) trazidos à baila no Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013 retratam que no Brasil existiam, no ano de 2012, 96.147 guardas municipais, distribuídos em 993 Municípios, predominantemente nas grandes cidades.

No entanto, dos 993 Municípios em apenas 38 são utilizadas armas de fogo; em 409 não são utilizados esses equipamentos e em 409 esses profissionais utilizam armas não letais. Logo, somente no que tange a utilização de arma de fogo, a grande maioria dos entes municipais terão que se preparar para a formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial - conforme previsão do Estatuto do Desarmamento - o que acarretará em despesas iminentes ao ente.

Em outras palavras, o exercício das novas atribuições pelas Guardas Municipais, como a utilização da arma de fogo e formação específica, exigirá do ente municipal um maior aporte financeiro. Assim, uma vez mais, a União, por meio de instrumento ilegítimo, criou uma nova despesa aos entes municipais que possuam ou venham a possuir Guardas Municipais sem a devida contrapartida.

Ora, se os atores envolvidos no tema Segurança Pública pertencem aos Estados-Membros e União, como pode a tarefa de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública,

que é de exclusividade das polícias, ser atribuído as guardas municipais sem a devida fonte de custeio?

Ademais, para que as guardas municipais preservem a vida do cidadão, conforme consta no art. 3º, inciso III da indigitada norma, é necessário também que tenham uma melhor qualificação, devendo ter no mínimo uma avaliação psicológica adequada e periódica, além de treinamento com relação a utilização de armas letais e não letais e sua disciplina de uso.

1.6 Impactos financeiros da Lei nº 13.022/2014

Ainda que não seja este o principal tema da presente razões de mérito, é indispensável demonstrar os impactos das alterações propostas e os elevados custos que sofrerão os Municípios caso a Lei nº 13.022/2014 não seja declarada inconstitucional.

O art. 13 da Lei nº 13.022/2014 determina a criação de órgãos municipais obrigatórios próprios, permanentes, autônomos, como corregedoria, ouvidoria e conselho. Os servidores desses órgãos deverão estar aptos a realizar os trabalhos de fiscalização, investigação e punição dos guardas que agirem com abuso de poder ou desvio de conduta. A instituição desses órgãos próprios representa um alto custo financeiro para os entes municipais ao exigir uma estrutura complexa para o atendimento pleno das novas atividades das Guardas Municipais.

As novas competências das guardas municipais, introduzidas pela Lei nº 13.022/2014, gerarão também aos municípios um enorme impacto estrutural e financeiro. Isso porque, ao atribuir também às guardas municipais as funções exercidas pelos órgãos de segurança pública, a corporação necessitará de estrutura de ensino, comunicações, armamentos, instalações, tecnologia e veículos - o que antes não era necessário.

Para que as guardas municipais tratem de crimes contra a vida é necessário inicialmente uma melhor qualificação já em sua contratação. O custo, por parte do Município, na contratação da empresa que realizará o certame será infinitamente maior visto que para o cumprimento das expectativas do policiamento ostensivo, os candidatos terão que passar por etapas mais complexas como avaliação psicológica, investigação social e curso de formação específico. E os valores ficam ainda maiores se somados aos custos de manutenção dos inúmeros cursos periódicos para aperfeiçoamento.

Se compararmos a formação de um policial ostensivo (soldado da Polícia Militar) de São Paulo com a Guarda Civil Metropolitana de São Paulo verificaremos que a carga horária do curso de formação da primeira corporação é de 1960 horas, enquanto da segunda é de 600 horas, isso, se levarmos em consideração o cumprimento de todas as etapas de formação.

A matriz de curso da polícia militar possui inúmeras matérias que se relacionam com as técnicas e ensinamentos necessários para a realização de um policiamento ostensivo (conforme se observa abaixo) que não estão presentes na matriz curricular do curso para formação de guardas municipais.

MODULO BÁSICO SOLDADO (PMSP)

ÁREA	Nº	MATÉRIA	CARGA HORÁRIA
FUNDAMENTAL	1	Direitos Humanos	58
	2	Ações Afirmativas e Igualdade	15
	3	Direito Penal	71
	4	Direito Penal Militar	18
	5	Direito Processual Penal Comum e Militar	25
		UD-01 – Direito Processual Penal Comum	15
		UD-02 – Direito Processual Penal Militar	10
	6	Direito Civil	15
	7	Direito Administrativo	14
	8	Sociologia	12
	9	Psicologia	26
	10	Português Instrumental	30
11	Medicina Legal	10	
12	Criminalística	27	
PROFISSIONAL	13	Princípios Básicos e Fundamentos da Qualidade	15
	14	Legislação Organizacional	27
	15	Princípios de Hierarquia e Disciplina	30
	16	Deontologia	10
	17	História da Polícia Militar	10
	18	Tiro Defensivo na Preservação da Vida – I – Método Giraldi™ ®	125
	19	Doutrina de Polícia Comunitária	16
	20	Procedimentos Operacionais – I	79
	21	Educação Física	80
	22	Defesa Pessoal	45
	23	Ordem Unida	32
SOMA DA CARGA HORÁRIA DAS MATÉRIAS CURRICULARES			790
	Nº	MATÉRIA EXTRACURRICULAR	
	24	Informática	30
	25	Autoescola	45
SOMA DA CARGA HORÁRIA DAS MATÉRIAS EXTRACURRICULARES			75
AVALIAÇÕES			30
PALESTRAS			20
TREINAMENTOS			24
À DISPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR			45
SOMA TOTAL			984

MÓDULO ESPECÍFICO SOLDADO (PMSP)

ÁREA	Nº	MATÉRIA	CARGA HORÁRIA
PROFISSIONAL	1	Comunicação Operacional	26
	2	Escrituração Aplicada de Polícia Militar	28
	3	Manutenção e Técnicas de Direção de Viatura Policial	36
	4	Tiro Defensivo na Preservação da Vida – II – Método Giraldi ®	60
	5	Policiamento Motorizado	15
	6	Policiamento Escolar	11
	7	Policiamento em Estabelecimentos Prisionais	10
	8	Transporte e Escolta de Presos	20
	9	Procedimentos Operacionais – II	92
	10	Policiamento de Trânsito	45
	11	Técnicas e Instrumentos de Menor Potencial Ofensivo	14
	12	Programas de Policiamento	14
	13	Resgate e Pronto-socorrimento	45
	14	Criminologia	14
	15	Toxicologia	12
	16	Telecomunicações	28
	17	Inteligência Policial	10
	18	Sistemas Inteligentes	8
	19	Comunicação Social	14
	20	Defesa Civil, Prevenção e Combate a Incêndio	15
	21	Policiamento de Choque	10
	22	Policiamento em Eventos	14
	23	Policiamento Ambiental	10
	24	Gerenciamento de Crises	15
	25	Educação Física	110
	26	Defesa Pessoal	50
SOMA DA CARGA HORÁRIA DAS MATÉRIAS CURRICULARES			726
	Nº	MATÉRIA EXTRACURRICULAR	
	27	Exercício de Preservação da Ordem Pública	30
SOMA DA CARGA HORÁRIA DAS MATÉRIAS EXTRACURRICULARES			30
AVALIAÇÕES			31
VISITAS			20
PALESTRAS			20
ESTÁGIOS OPERACIONAIS SUPERVISIONADOS			80
TREINAMENTOS			24
À DISPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR			45
SOMA TOTAL			976

Enquanto que no curso de formação específico de capacitação para guarda civil metropolitana de São Paulo o objetivo é apenas a formação básica da guarda e conhecimento dos programas de políticas públicas da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, proteção a pessoas em situação de risco e grupos vulneráveis.

Após a formação inicial, o Decreto nº 5.123/2004 (§ 3º do art. 42), que regulamenta a Lei do Desarmamento, determina que os guardas municipais devem realizar anualmente o Estágio de Qualificação Profissional (EQP), com carga mínima de 80 horas

Grade curricular do Estágio de Qualificação Profissional (EQP)

	DISCIPLINA	Carga horária
1	Motivando para excelência	4 horas
2	Noções de Planejamento Institucional	4 horas
3	Postura do GCM no Atendimento ao Cidadão	8 horas
4	Gerenciamento de Crise	4 horas
5	Direitos Humanos	4 horas
6	Pronto Socorrismo	6 horas
7	Regulamento Disciplinar	4 horas
8	Introdução e Conceito da Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	4 horas
9	Comunicado de Descarte Irregular de Resíduos - CDIR	4 horas
10	Elaboração de Documentos Oficiais	4 horas
11	Cautela e Empréstimo Diário de Armamento e Equipamentos Correlatos	2 horas
12	Técnicas Operacionais	6 horas
13	Defesa Pessoal	10 horas
14	Educação Física	6 horas
15	Tiro Prático e Ações de Desarmamento	8 horas
	Avaliação	2 horas
	Total	80 horas

Fonte: Elaboração própria com dados de SÃO PAULO (2013a, p. 5)

Ressalta-se que a Guarda Civil Metropolitana de São Paulo é referência quanto aos aspectos estruturais e de formação profissional de seus servidores, cujo reflexo não corresponde a realidade fática dos demais municípios. Ou seja, se para adequar a Guarda Civil Metropolitana de São Paulo a Lei nº 13.022/2014 serão necessários novos treinamentos e adaptação no conteúdo programático para que sejam capazes de cumprir com as novas

responsabilidades, o que dirá do restante das guardas municipais existentes no Brasil, que em grande maioria encontram-se completamente despreparadas.

Fica evidente que não há nas guardas municipais experiência em policiamento ostensivo, portanto, a esmagadora maioria das guardas municipais (993 no Brasil) teria que rever seus conceitos, primeiramente pelo custo envolvido e posteriormente pela necessidade de ser reinventada nos moldes de um policiamento ostensivo. Cabe frisar que quanto mais distantes estão os municípios das grandes capitais, maiores são os custos envolvidos para aquisição de produtos e serviços, que perdem não apenas pela logística, mas pela escala de compra.

Importante considerar que para uma capacitação e formação adequada, é necessário uma academia de polícia bem estruturada, que vai muito mais além de um espaço físico, aparato tecnológico, sistemas de informação. Exige metodologia, tempo, planejamento e muito recurso humano, material e financeiro.

Portanto, evidencia-se que o perfil das atuais Guardas Municipais em nada se assemelham ao das Polícia Militares, seja na manutenção da ordem ou no policiamento ostensivo.

Outro problema que poderá emergir com o advento da lei nº. 13.022/2014 diz respeito a eventual equiparação salarial entre as Guardas Municipais e as Polícias Militares pelo cumprimento das funções de manutenção da ordem e policiamento ostensivo, o que representaria um valor impagável por parte dos entes municipais.

2 DO PEDIDO

Primeiramente, dada a relevância da matéria e a representatividade da Confederação Nacional de Municípios (CNM), reiteramos a solicitação de admissão da entidade, na qualidade de AMICUS CURIAE, na ação acima referida, já manifestada no pedido de habilitação apresentado em 22 de setembro de 2014, bem como, sejam acolhidas as razões de mérito.

Quanto ao tema central da ação, fica claro, diante de todo o exposto, que os dispositivos legais impugnados são inconstitucionais de forma que a Ação Direta de Inconstitucionalidade em discussão deve ser julgada procedente.

Na hipótese de ser determinada a realização de provas ao longo do procedimento, protesta a CNM pela possibilidade de seu amplo acompanhamento e apresentação de documentos e/ou manifestações, tais como sustentação oral e outras que se façam necessárias e pertinentes.

Nestes termos, Pede deferimento.

Brasília, 17 de outubro de 2014.

Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira

OAB/RS 33.940

ROL DE DOCUMENTOS ANEXADOS A PETIÇÃO

1. PROCURAÇÃO
2. ESTATUTO DA CNM
3. ATA DE ELEIÇÃO DO PRESIDENTE DA CNM

