

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.156 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**

REQTE.(S) : **FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME**

ADV.(A/S) : **ELIAS MILER DA SILVA**

INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO - SISEP-RIO**

ADV.(A/S) : **FREDERICO GUILHERME SANCHES E OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS SERVIDORES PUBLICOS E DOS TRABALHADORES NAS ENTIDADES PARAESTATAIS DO MUNICIPIO DE PETROPOLIS -SISEP**

ADV.(A/S) : **RAISA PESSANHA NOGUEIRA TORRES E OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **SINDICATO DE GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

ADV.(A/S) : **POLLYANA CIBELE PEREIRA COSTA E OUTRO(A/S)**

AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO MARANHÃO - SIGMEMA**

ADV.(A/S) : **IONARA PINHEIRO BISPO**

AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DE SOROCABA**

ADV.(A/S) : **DANIEL HENRIQUE MOTA DA COSTA**

AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO**

ADV.(A/S) : **RODRIGO DE AZEVEDO FERRÃO**

ADV.(A/S) : **ROBERTO WAGNER MANCUSI**

AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS**

ADV.(A/S) : **REGINALDO LUIZ DA SILVA**

AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS**

ADV.(A/S) : **PAULO ANTÔNIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA**

AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS TRABALHADORES NO SISTEMA**

ADI 5156 / DF

DE OPERAÇÃO, SINALIZAÇÃO, FISCALIZAÇÃO,
MANUTENÇÃO E PLANEJAMENTO VIÁRIO E
URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO

- ADV.(A/S)** :DÁRISON SARAIVA VIANA
ADV.(A/S) :HUGO LEONARDO DE RODRIGUES E SOUSA
AM. CURIAE. :CONFEDERACAO DOS TRABALHADORES NO
SERVICO PUBLICO MUNICIPAL-CUT
- ADV.(A/S)** :MICHEL DA SILVA ALVES
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS AGENTES DE SEGURANÇA
PATRIMONIAL MUNICIPAIS, DOS AGENTES
COMUNITÁRIOS SE SEGURANÇA MUNICIPAIS E
DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO - SINDAGENTE/ES
- ADV.(A/S)** :ALOYR RODRIGUES NETO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS ENTIDADES
REPRESENTATIVAS DOS MILITARES ESTADUAIS E
CORPO DE BOMBEIROS MILITARES DO BRASIL -
ANERMB
- ADV.(A/S)** :JOSÉ LAGANA
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS DO
DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO - SINDETRAN/RJ
- ADV.(A/S)** :JORGE ÁLVARO DA SILVA BRAGA JÚNIOR
AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DOS SERVIDORES
PÚBLICOS CIVIS E MILITARES DO ESTADO DO
PARÁ - INDESPCMEPA
- ADV.(A/S)** :ANA PAULA REIS CARDOSO
AM. CURIAE. :PARTIDO VERDE
- ADV.(A/S)** :MICHEL DA SILVA ALVES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO FUNDO DE AUXÍLIO MÚTUO DOS
MILITARES DO ESTADO DE SÃO PAULO - AFAM
- ADV.(A/S)** :CLAUDEMIR ESTEVAM DOS SANTOS
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES E
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DAS FUNDAÇÕES,
AUTARQUIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS - CSPM
- ADV.(A/S)** :JAMIR JOSE MENALI
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS TRABALHADORES EM ATIVIDADE

ADI 5156 / DF

DE TRÂNSITO, POLICIAMENTO E FISCALIZAÇÃO
DE TRÂNSITO DAS EMPRESAS E AUTARQUIAS DO
DISTRITO FEDERAL - SINDETRAN/DF

ADV.(A/S) : ANTONIO ALVES FILHO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS AGENTES DA AUTORIDADE DE
TRÂNSITO MUNICIPAIS E ESTADUAL DO ESTADO
DE SANTA CATARINA - SINDATRAN

ADV.(A/S) : FELIPE OSWALDO GUERREIRO MOREIRA E
OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE MACAPA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE
MACAPÁ

ADV.(A/S) : TAISA MARA MORAIS MENDONCA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE
GUARDA MUNICIPAL

ADV.(A/S) : MARCIO SOUZA DE ALMEIDA

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais – FENEME, visando à declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispões sobre o Estatuto Geral das Guardar Municipais.

Eis o teor da norma impugnada:

“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. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais: I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do

ADI 5156 / DF

exercício da cidadania e das liberdades públicas;

II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

III - patrulhamento preventivo;

(...)

Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.

Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

(...)

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

(...)

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei no 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;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

(...)

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

ADI 5156 / DF

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

(...)

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

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;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

(...)

Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º.

(...)

§ 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de

ADI 5156 / DF

forças militares. “

A requerente pretende ver declarada inconstitucional a supracitada legislação, por entender violados os art. 25, § 1º; 30, I e IV e 144, V, e § 5º e 8º; da Constituição Federal.

Afirma, em síntese, que o Brasil adotou o modelo de federação, em que as competências são distribuídas através do “princípio da predominância de interesse”. Dessa maneira, não compete a União legislar sobre guardas municipais, sendo a competência do ente federado municipal e, posteriormente, estadual, quando se tratar de normas gerais.

Sustenta, ainda, que a legislação impugnada alterou a natureza das guardas municipais, invadindo as competências das polícias militares, civis e federais, dentre elas a proteção preventiva dos municípios, a repressão de infrações penais e administrativas e a pacificação dos conflitos sociais.

Argumenta que com o advento da lei a guarda municipal deixa de ser um serviço de vigilância patrimonial e passa a exercer, concomitantemente, as funções das polícias militares e do corpo de bombeiros, bem como de gestora da segurança pública.

Nesse contexto, aduz que a guarda municipal não é órgão de segurança pública e que a sua atuação como polícia não possui qualquer fundamento constitucional, gerando, dessa maneira, risco jurídico na esfera penal. Assim, diante da suposta violação da competência privativa do município para legislar sobre assuntos de interesse local, pretende ver a norma impugnada ser declarada inconstitucional.

Na ocasião, deferi o pedido formulado pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro (SISEP-RIO), para ingressar no feito como *amicus curiae*.

Por oportuno, solicitei informações a Procuradoria-Geral da República e a Advocacia-Geral da União, bem como a Presidência da República e ao Congresso Nacional. (eDOC 23. 32 e 33)

A Presidência da República manifesta-se, inicialmente, pela ausência de legitimidade da autora, bem como pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela sua improcedência. (eDOC 37)

ADI 5156 / DF

O Congresso Nacional, por sua vez, manifestou-se pela improcedência da ação e pela constitucionalidade integral do dispositivo impugnado, uma vez que fora observado com rigor o disposto no art. 144, §8º, da Constituição Federal. (eDOC 53)

A Advocacia-Geral da União opinou pela ilegitimidade ativa da requerente e, no mérito, pela improcedência do pedido. (eDOC 81)

A Procuradoria-Geral da República defende a ilegitimidade ativa *ad causam* da entidade para propor a ação. Quanto ao mérito, a PGR opina pela procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal e, caso superadas essas teses, pela parcial procedência do pedido, para firmar interpretação conforme a Constituição do art. 5º, incisos VI, XIII e XVII. (eDOC 134)

A Federação das Entidades dos Oficiais Militares Estaduais - FENEME, reiterou a defesa da legitimidade ativa para propor a ação direta de inconstitucionalidade. (eDOC 160)

O Sindicato dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro - SISEP RIO reiterou o posicionamento pelo acolhimento da ilegitimidade ativa da requerente. (eDOC 164)

Deferi o ingresso nos autos, como *amicus curiae*, o Sindicato dos Servidores Públicos e dos Trabalhadores das Entidades Paraestatais do Município do Rio de Janeiro (Petição 40.708/2014 – eDOC 25); o Sindicato de Guardas Municipais do Estado do Rio Grande do Norte (Petição 43.092/2014 – eDOC 40); o Sindicato dos Guardas Municipais do Estado do Maranhão (Petição 43.362/2014 – eDOC 55); a Associação dos Guardas Municipais de Sorocaba (Petição 43.414/2014 – eDOC 61); o Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos de São Paulo (Petição 43.557/2014 – eDOC 66); a Associação Brasileira dos Guardas Municipais (Petição 43.571/2014 – eDOC 71); a Confederação Nacional dos Municípios (Petição 43.906/2014 – eDOC 74); o Sindicato dos Trabalhadores no Sistema de Operação, Sinalização, Fiscalização, Manutenção e Planejamento Viário e Urbano do Estado de São Paulo (Petição 45.368/2014 – eDOC 83); a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal (Petição 45.508/2014 – eDOC 92); o Sindicato dos Agentes de Segurança

ADI 5156 / DF

Patrimonial Municipais, dos Agentes Comunitários de Segurança Municipais e dos Guardas Municipais do Estado do Espírito Santo (Petição 45.833/2014 – eDOC 98); a Associação Nacional das Entidades representativas dos Militares Estaduais e Corpo de Bombeiros Militares do Brasil (Petição 48.190/2014 – eDOC 100); a Associação Fundo de Auxílio Mútuo dos Militares do Estado de São Paulo (Petição 51.482/2014 – eDOC 123); a Confederação dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais (Petição 52.736/2014 – eDOC 129); o Sindicato dos Trabalhadores em Atividade de Trânsito, Policiamento e Fiscalização de Trânsito das Empresas e Autarquias do Distrito Federal (Petição 10.749/2015 – eDOC 139); o Sindicato dos Funcionários do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (Petição 23.304/2015 – eDOC 147); o Instituto de Defesa dos Servidores Públicos Cíveis e Militares do Estado do Pará (Petição 24.001/2015 – eDOC 151); e o Partido Verde (Petição 22.909/2016 – eDOC 171). (eDOC 179)

Em seguida, deferi o ingresso nos autos, como *amicus curiae*, do Sindicato dos agentes da autoridade de trânsito municipais e estadual do estado de Santa Catarina – SINDATRAN (Petição 61851/2016 - eDOC 184) e a Municipalidade de São Paulo (Petição 69.395/2016 - eDOC 192). (eDOC 194)

Diante do número de *amici curiae* já admitidos no feito, inclusive a presença de outras instituições correlatas a defender os interesses de guardas municipais, indeferi o pedido formulado pela Associação de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul, por Elvis de Jesus. (eDOC 203-204)

Com base no art. 7º, §2º, da Lei 9868/99, deferi o pedido formulado pelo Município de Macapá, para que ingresse no feito na condição de *amicus curiae*. (eDOC 205)

Deferi, ainda, pedido formulado pela Associação Nacional de Altos Estudos de Guarda Municipal para que ingresse no feito na condição de *amicus curiae*. (eDOC 212)

É o relatório necessário.

Decido.

ADI 5156 / DF

A ação não pode ser conhecida, em razão da ilegitimidade ativa da Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais – F.ENEME para proposição da presente ação.

Nos termos do art. 103, IX, da Constituição e do art. 2º, I, da Lei 9.882/1999, podem propor ADI confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Eis o teor do dispositivo:

“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

(...)

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional”.

A jurisprudência do STF é consolidada no sentido da ausência de legitimidade dos sindicatos e das federações, mesmo aquelas de âmbito nacional, para propor ações de controle concentrado. A Corte entende que é privativa das confederações a legitimação para ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse mesmo sentido, manifestou-se a Procuradoria-Geral da República:

“A Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), por representar fração da categoria dos policiais militares estaduais (os oficiais), não possui qualidade para agir em fiscalização abstrata de constitucionalidade, sobretudo para impugnar norma que, segundo a inicial, repercute diretamente nas atividades da Polícia Militar (PM) e do Corpo de Bombeiros Militar (CBM) dos Estados, alcançando, assim, interesses das praças militares, que por ela não são representados. O Supremo Tribunal Federal afasta a possibilidade de instauração de controle concentrado de constitucionalidade de dispositivo cujo conteúdo material extrapole os objetivos institucionais da entidade de classe requerente.” (eDOC 134, p. 9)

Além disso, esta Corte já se pronunciou diversas vezes acerca da ausência de legitimidade da requerente. Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. LEI COMPLEMENTAR Nº 39/2002 DO ESTADO DO PARÁ. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DAS ENTIDADES AUTORAS. NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO. FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS (FENEME). INSTITUIÇÃO QUE NÃO ABRANGE A TOTALIDADE DOS CORPOS MILITARES ESTADUAIS, COMPOSTOS DE PRAÇAS E OFICIAIS. ILEGITIMIDADE. CLUBE DOS OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR DO PARÁ (COPMPA), CLUBE DOS OFICIAIS DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ (COCB), ASSOCIAÇÃO DOS CABOS E SOLDADOS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ (ASSUBSAR). ASSOCIAÇÃO DE SUBTENENTES E SARGENTOS DA POLÍCIA MILITAR DO PARÁ. INSTITUTO DE DEFESA DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS E MILITARES DO ESTADO DO PARÁ (INDESPCMEPA). ENTIDADES COM ATUAÇÃO LIMITADA AO ESTADO DO PARÁ. AUSÊNCIA DE CARÁTER NACIONAL NOS TERMOS DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. PEDIDO DE INTERVENÇÃO DE TERCEIROS EM ADI. NÃO CABIMENTO. ART. 7º, CAPUT, DA LEI Nº 9.868/99. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 1. A Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME) não ostenta legitimidade ativa ad causam para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade questionando o sistema previdenciário aplicável a todos os servidores militares do Estado do Pará uma vez que sua representatividade da categoria é apenas parcial. Precedente do STF: ADI nº 4.733, rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, Dje de 31.07.2012. 2. O Clube dos Oficiais da Polícia Militar do

ADI 5156 / DF

Pará (COPMPA), o Clube dos Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Pará (COCB), a Associação dos Cabos e Soldados da Polícia Militar do Pará (ASSUBSAR) e o Instituto de Defesa dos Servidores Públicos Cíveis e Militares do Estado do Pará (INDESPCMEPA) são entidades com atuação limitada ao Estado do Pará, de modo que não apresentam caráter nacional necessário ao enquadramento no art. 103, IX, da Constituição da República, consoante pacífica jurisprudência do STF (cf., dentre outros, ADI nº 108/DF-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 5/6/92, ADI nº 3.381/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJ 29.6.2007; ADI-AgR nº 3.606/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJ 27.10.2006). 3. O rito procedimental da ação direta de inconstitucionalidade não comporta pedido de intervenção de terceiros, qualquer que seja a modalidade de que se cuide, ex vi do art. 7º, caput, da Lei nº 9.868/99. 4. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.” (ADI 4967, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 10.04.2015 – GRIFO MEU)

Cito, ainda, os seguintes precedentes: ADI nº 4473, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 01.09.2011, ADI nº 4750, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 21.05.2015, ADI nº 4751, Rel. Min. Edson Fachin, DJ 17.08.2018, ADI nº 4753, Rel. Min. Edson Fachin, DJ 19.02.2020.

Assim, verifico que a presente ação não preenche os requisitos para seu conhecimento, uma vez que a Federação requerente não possui legitimidade para sua propositura.

Ante o exposto, indefiro liminarmente a presente ação direta de inconstitucionalidade (art. 4º da Lei 9.868/99 e art. 21, § 1º, RISTF).

Publique-se.

Brasília, 29 de maio de 2020

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente