



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 18.196/2015-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.156/DF

Relator: Ministro **Gilmar Mendes**
Requerente: Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME)
Interessados: Presidente da República
Congresso Nacional

CONSTITUCIONAL. SEGURANÇA PÚBLICA. ESTATUTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. LEI 13.022/2014. FALTA DE LEGITIMIDADE DA REQUERENTE. ORGANIZAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS: INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ÀS GUARDAS MUNICIPAIS COMPATÍVEIS COM A DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO DE BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS.

1. A Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), pelo fato de representar apenas fração da categoria dos policiais militares estaduais (os oficiais), não possui qualidade de agir para impugnar, em ação direta de inconstitucionalidade, norma que repercute nas atividades das praças das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Precedente.

2. A norma do art. 144, § 8º, da Constituição da República dirige-se ao legislador municipal e representa reserva legal qualificada, pois a expressão “conforme dispuser a lei” deve ser tomada no sentido de a lei municipal que constituir e organizar guarda municipal não poder estender as atribuições desta para além da destinação constitucional específica de proteção de bens, serviços e instalações de município.

3. Criação e organização de guardas municipais inserem-se na competência dos municípios para dispor sobre matérias de predominante interesse local (CR, art. 30, I). Não possui a União, conquanto louvável o intento de padronizar o regime jurídico das

guardas municipais nos milhares de municípios brasileiros, competência legislativa para fixar normas gerais de organização e funcionamento de guardas municipais, sobretudo porque a lei nacional a que se refere o art. 144, § 7º, da Constituição diz respeito a órgãos responsáveis pela segurança pública.

4. A Lei 13.022, de 8 de agosto de 2014 (Estatuto das Guardas Municipais), da União, ao detalhar competências das guardas municipais, salvo poucas exceções, não lhes conferiu feição de polícia municipal. Explicitou atribuições inerentes à destinação constitucional específica de proteção de bens, serviços e instalações (art. 144, § 8º), em contexto de interação e cooperação com órgãos do sistema de segurança pública para concretizar políticas públicas voltadas a atuação preventiva de proteção ao patrimônio municipal.

5. São inconstitucionais os incisos VI, XIII e XVII, do art. 5º da Lei 13.022/2014, no que atribuem às guardas municipais, em caráter primário, exercício de competências municipais de trânsito; atendimento de ocorrências emergenciais ou de pronto atendimento; auxílio na segurança de grandes eventos e proteção de autoridades e dignatários, pois desbordam da vocação constitucional específica desses órgãos.

6. Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal ou, casos superadas essas teses, pela procedência parcial do pedido.

I RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), contra os arts. 2º (expressão “a função de proteção municipal efetiva”); 3º, I a III; 4º, *caput* (expressão “logradouros públicos municipais”); 5º, II, III, V a VII, IX a XI, XIII a XVIII; e 12, *caput* e § 3º, todos da Lei 13.022,

de 8 de agosto de 2014, que “dispõe sobre o Estatuto das Guardas Municipais”.

Os dispositivos questionados possuem o seguinte teor:

[...]

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;

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;

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, 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 forças militares.

Sustenta, preliminarmente, inconstitucionalidade formal da lei, por incompetência da União para legislar sobre guardas municipais, pois são órgãos facultativos a serem criados ou não pelos municípios, segundo seu interesse local. Alega inconstitucionalidade material dos dispositivos vindicados, por violação ao art. 144, *caput* e §§ 5º e 8º, da Constituição da República, ao transformar guardas municipais em polícias e bombeiros municipais, por atribuir-lhes competências que extrapolam a mera proteção dos próprios municipais.

O relator adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (decisão na peça 23 do processo eletrônico).

A Presidência da República aponta em informações ilegítimidade ativa *ad causam* da FENEME para propor ação direta de inconstitucionalidade. No mérito, refuta a alegação de inconstitucionalidade formal, com o fundamento de que a lei não cria guardas municipais, mas, tão somente, traça seus princípios, e, no que toca aos apontados vícios materiais, defende a constitucionalidade da norma por entender não terem sido extrapoladas atribuições próprias daqueles órgãos (peça 37).

O Congresso Nacional igualmente afasta a incompetência da União para criar guardas municipais, com o fundamento de que o art. 144, § 8º, da CR é expresso em que criação de guardas municipais se dará conforme dispuser a lei, e a lei aqui “obviamente” seria nacional. Sustenta que o art. 144, § 8º, da Constituição, ao admitir constituição de guarda municipal para proteção de bens, serviços e instalações municipais, não pretendeu restringir sua atuação à esfera patrimonial, mas também à imaterial, que, no contexto em que foi inserida (segurança pública), engloba preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Aduz que a Lei 13.022/2014, ao regulamentar a guarda municipal para atuar na proteção de municípios, observou rigorosamente o art. 144, § 8º, da Carta da República (peça 53).

Manifestou-se a Advocacia-Geral da União por ilegitimidade ativa *ad causam* da FENEME e, no mérito, por improcedência do pedido (peça 81).

O Sindicato dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro (SISEP-Rio) foi admitido como *amicus curiæ* (decisão na peça 22). Pendem de apreciação pedidos de ingresso no processo das seguintes entidades: Sindicato dos Servidores Públicos e dos Trabalhadores nas Entidades Paraestatais do Município de Petrópolis (SISEP-Petrópolis) (peça 25); Sindicato de Guardas Municipais do Estado do Rio Grande do Norte (SINDGUARDAS-RN) (peça 40); Sindicato dos Guardas Municipais do Estado do Maranhão (SIG-MEMA) (peça 55); Associação dos Guardas Municipais de Soro-

caba (peça 61); Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos de São Paulo (SINDIGUARDAS-SP) (peça 66); Associação Brasileira dos Guardas Municipais (ABRAGUARDAS) (peça 71); Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (peça 74); Sindicato dos Trabalhadores no Sistema de Operação, Sinalização, Fiscalização, Manutenção e Planejamento Viário e Urbano do Estado de São Paulo (SINDI-VIÁRIOS) (peça 83); Confederação dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal (peça 92); Sindicato dos Agentes de Segurança Patrimonial Municipais, dos Agentes Comunitários de Segurança Municipais e dos Guardas Municipais do Estado do Espírito Santo (SINDAGENTE/ES) (peça 98); Associação Nacional das Entidades Representativas dos Militares Estaduais e Corpo de Bombeiros Militares do Brasil (ANERMB) (peça 100); Associação Fundo de Auxílio Mútuo dos Militares do Estado de São Paulo (AFAM) (peça 123); Confederação dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais (peça 129).

O SISEP-Rio requer julgamento monocrático da ação direta, por patente ilegitimidade ativa da FENEME (peça 51).

É o relatório.

II ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM

A legitimidade ativa de entidades de classe de âmbito nacional para provocar controle concentrado de constitucionalidade, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, depende

de: (i) homogeneidade da categoria que representem;¹ (ii) representatividade da categoria em sua totalidade;² (iii) não hibridismo na composição;³ (iv) comprovação de caráter nacional por presença de membros ou associados em, pelo menos, nove Estados da Federação;⁴ (v) vinculação temática entre objetivos institucionais da postulante e norma impugnada.

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, tem recusado legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade a entidades de classe de âmbito nacional que representem mera fração ou parcela de categoria de agentes estatais.

Citem-se, por exemplo, os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ENTIDADE DE CLASSE QUE REPRESENTA FRAÇÃO DE CATEGORIA FUNCIONAL – AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

– Não se qualifica como entidade de classe, para efeito de instauração do processo de controle normativo abstrato de constitucionalidade (CF, art. 103, IX), a instituição que congregue agentes estatais que constituam mera fração de determinada categoria funcional. Precedentes.⁵

1 STF. Plenário. ADI 108-QO/DF. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 13/4/1992, unânime. *Diário da Justiça*, 5 jun. 1992; *Revista trimestral de jurisprudência*, v. 141, p. 3.

2 STF. Plenário. ADI 1.486-MC/DF. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 19/9/1996. *DJ*, 13 dez. 1996.

3 STF. Plenário. ADI 146/RS. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 6/5/1998, un. *DJ*, 19 dez. 2002; *RTJ*, v. 139, p. 391.

4 STF. Plenário. ADI 108-QO/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 13/4/1992. *DJ*, 5 jun. 1992; *RTJ*, v. 141, p. 3.

5 STF. Plenário. Agravo regimental na ADI 4.358/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 13/8/2014, maioria. *DJe* 173, 8 set. 2014.

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FUNCIONÁRIOS DA POLÍCIA FEDERAL (ANSEF). LEGITIMIDADE ATIVA.

I – Associação Nacional dos Funcionários da Polícia Federal: por congregar um segmento de classe, os servidores da Polícia Federal, parcela dos servidores policiais, representativa, pois, de uma fração da classe dos servidores federais, não se constitui em entidade de classe com legitimidade ativa para a ação direta de inconstitucionalidade.

II – ADI não conhecida.⁶

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.⁷

Veja-se, por exemplo, o seguinte julgado:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 7º E 11 DA RESOLUÇÃO Nº 71, DE 31 DE MARÇO DE 2009, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. NORMA QUE

6 STF. Plenário. ADI 1.431/DF. Rel.: Min. SYDNEY SANCHES. Redator para acórdão: Min. CARLOS VELLOSO. 5/2/1998, maioria. *DJ*, 12 set. 2003.

7 STF. ADPF 154/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 30/6/2011, decisão monocrática. *DJ eletrônico*, 1º ago. 2011.

REPERCUTE SOBRE TODA A MAGISTRATURA NACIONAL. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MAGISTRADOS ESTADUAIS (ANAMAGES). ENTIDADE REPRESENTATIVA DOS INTERESSES DOS MAGISTRADOS QUE INTEGRAM A JUSTIÇA DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO E DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. PARCELA DA CATEGORIA PROFISSIONAL. ILEGITIMIDADE ATIVA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orientou-se no sentido de que não detém legitimidade ativa *ad causam* para o controle concentrado de constitucionalidade a associação que represente apenas parcela da categoria profissional sobre a qual repercute o ato normativo impugnado. Precedentes.

2. No caso presente, a Associação Nacional de Magistrados Estaduais (ANAMAGES), entidade representativa dos interesses dos magistrados que integram a Justiça dos Estados da Federação e do Distrito Federal e Territórios (art. 2º, *a*, do Estatuto), impugna os arts. 1º, 7º e 11 da Resolução nº 71/2009 do Conselho Nacional de Justiça, normas que repercutem sobre toda a magistratura nacional, restando evidente a ilegitimidade ativa da associação.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.⁸

A respeito, especificamente, da ilegitimidade ativa *ad causam* da FENEME para impugnar, em ação direta de inconstitucionalidade, lei cujos efeitos repercutam na esfera de interesses de todos os militares estaduais, colhe-se julgado desse Tribunal, resumido a seguir:

Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Não conhecimento da ação. Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME). Ilegitimidade ativa. Impugnação do sistema de previdência dos servidores militares do Estado do Pará. Entidade que não abrange a totalidade dos atuantes dos corpos militares estaduais, compostos de praças e oficiais. Precedentes.

Agravo a que se nega provimento.⁹

8 STF Plenário. ADI 4.443-AgR/DF. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI, 19/11/2014, un. DJe 241, 10 dez. 2014.

A ação, portanto, não reúne condições processuais de curso até julgamento de mérito; cumpre relembrar que o relator pode efetuar controle prévio dos requisitos formais dos processos de fiscalização abstrata de constitucionalidade instaurados perante o Supremo Tribunal Federal.

III MÉRITO

III.1 Competência Legislativa para Dispor sobre Guardas Municipais

A Lei federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, embora reserve a lei municipal a criação de guardas municipais (art. 6º), dispõe, de forma geral, sobre sua estrutura, organização e funcionamento.

Em matéria de segurança pública, há repartição de competência legislativa entre União e Estados. A Constituição da República, ao estabelecer a competência legislativa privativa da União, dispõe, ao menos em três incisos do art. 22, sobre matéria diretamente relacionada com segurança pública: (i) “requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra” (inciso III); (ii) “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias” (inc. XXI); e (iii) “competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais militares e corpos de bombeiros militares” (inc. XXII). Cabe à União, também, dispor, mediante lei nacional, so-

9 STF Plenário. ADI 4.473-AgR/DF. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 20/6/2012, un. *DJe* 150, 1º ago. 2012.

bre “organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública” (art. 144, § 7º).

Esclarece DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO,¹⁰ com razão, que, excluídas as reservas de competência legislativa da União, os demais poderes para dispor sobre segurança pública estão inseridos na competência residual dos Estados (CR, art. 25, § 1º).¹¹

Seguindo o modelo constitucional de repartição de competência legislativa, caberá aos Estados, no que se refere à segurança pública, disciplinar, de forma residual, as funções de polícia judiciária e as atribuições da polícia civil na apuração de infrações penais (CR, art. 144, § 4º), o regime jurídico de policiais militares e bombeiros militares (CR, art. 42, § 1º)¹² e a organização e funcionamento dos órgãos incumbidos da segurança pública no âmbito es-

10 MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Competência do Estado para legislar sobre segurança pública, em especial para disciplinar as atividades de vigilância privada e de guarda municipal: interpretação dos artigos 22, VI e VII, e 144, *caput*, e §§ 4º, 5º, 7º e 8º, da Constituição Federal. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, n. 46, p. 225-230, 1993. Disponível em:

< <http://zip.net/brqPg2> >

ou

< <http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeConteudo?article-id=846048> >.

Acesso em: 30 jan. 2015.

11 “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. [...]”.

12 “Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. [*Redação dada pela Emenda Constitucional 18, de 1998.*]

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.” [*Redação dada pela Emenda Constitucional 20, de 15/12/1998.*]

tadual (CR, art. 144, § 7º), bem como outros aspectos relacionados a segurança pública inseridos na esfera de interesse regional.

A municípios compete apenas dever genérico de garantir a segurança pública como direito fundamental de todo cidadão (CR, art. 144, *caput*), nos termos definidos pelo ente competente para legislar a esse respeito (União e Estados), não possuindo órgão próprio para desempenho dessa específica atividade estatal.

A esse respeito, observa JOSÉ AFONSO DA SILVA:

Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de Polícia Municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com qualquer responsabilidade específica pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que, sendo entidades estatais, não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança, e menos ainda de polícia judiciária.

A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir *Guardas Municipais* destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Aí, certamente, está uma área que é de segurança pública: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva, que é função da Polícia Militar. Por certo que não lhe[s] cabe qualquer atividade de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, que a Constituição atribui com exclusividade à Polícia Civil (art. 144, § 4º), sem possibilidade de delegação às guardas municipais.¹³

O art. 144, § 8º, da CR – que faculta a municípios criação de guardas municipais para “proteção de seus bens, serviços e instala-

13 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 652-653.

ções, conforme dispuser a lei” – é norma dirigida ao legislador municipal que impõe verdadeira reserva legal qualificada, pois impede a ampliação, por lei pautada na predominância do interesse local, das atribuições da guarda municipal para além da relativa à proteção de próprios municipais.

Nesse sentido são os corretos comentários de ADRIANO e ANDERSON SANT’ANA PEDRA ao art. 144, § 8º, da Constituição da República:

Traz o art. 144, § 8º, da CF que os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

A lei que menciona o legislador constituinte é a lei municipal que, obviamente, deverá obedecer as balizas constitucionais, e cuidará, necessariamente, da área de atuação referida no texto constitucional.

O texto constitucional resolveu assim controvérsia sobre a possibilidade de os Municípios criarem guardas para fins específicos.

Contudo, essas finalidades a serem especificadas em lei não podem, obviamente, sobrepor as competências funcionais das polícias federais, das polícias civis estaduais, nem ao policiamento ostensivo que é atribuído à polícia militar estadual, sob pena de se ter configurada uma inconstitucionalidade.

[...].¹⁴

A expressão “conforme dispuser a lei”, contida no art. 144, § 8º, da CR, além de reservar à lei ordinária municipal a criação de guarda municipal, impõe-lhe limitação de conteúdo, de modo

14 PEDRA, Adriano Sant’ana; PEDRA, Anderson Sant’ana. Comentário ao artigo 144, § 8º, da Constituição. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1.739.

que não extrapole, na definição de suas atribuições, a proteção de bens, serviços e instalações da edilidade.

Cabe, portanto, a município criar, por lei ordinária, guarda para proteção de bens, serviços e instalações. A lei municipal instituidora, naturalmente, cuidará de estrutura, organização e funcionamento da guarda municipal para atender às peculiaridades do interesse predominantemente local (art. 30, I).¹⁵

Pondera, acertadamente, IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, ao comentar o art. 144, § 8º, da Constituição:

Os municípios podem ter suas guardas municipais, cujo destino é a proteção de seus bens, serviços e instalações.

O constituinte acrescenta que tal proteção dar-se-á nos termos da lei que, à evidência, cuidará da sua organização.

A lei de criação da guarda há de ser, necessariamente, municipal. Não pode extrapolar os limites da Constituição, devendo, apenas, cuidar da área de atuação referida no Texto Supremo.¹⁶

Em que pese ao nobre intuito da Lei federal 13.022/2014 de disciplinar, de maneira uniforme, estrutura, organização e carreira das guardas municipais em todos os municípios brasileiros, tal disciplina deu-se com invasão da competência legislativa dos municípios e, portanto, em ofensa ao princípio federativo.

15 Segundo HELY LOPES MEIRELLES: “para a aferição desse interesse local [art. 30, I, da CR] que legitimará a ação do Município o melhor critério é [...] o da predominância do seu interesse em relação ao das demais entidades estatais – União e Estados-membros” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 138).

16 BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, v. 5, p. 297-298.

III.2 Limites das Atribuições das Guardas Municipais

O art. 144, § 8º, da Constituição da República, como sustentou o tópico precedente, limita a liberdade de conformação do legislador municipal para disciplinar as atribuições das guardas municipais, restringindo-a a “proteção de bens, serviços e instalações do Município”.

Não compete a guarda municipal o exercício, direto ou indireto, de atividades próprias à segurança pública, conquanto o preceito constitucional que a fundamente (art. 144, § 8º) se situe topograficamente no capítulo da Constituição da República relacionado à segurança pública (Capítulo III do Título V, “Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas”).

DIOGENES GASPARINI alude à doutrina majoritária sobre o tema e registra, corretamente:

O disposto neste parágrafo [§ 8º do art. 144 da CR] é de uma clareza mediana, dispensando-se assim qualquer interpretação. As guardas só podem existir se destinadas à 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 susotranscrito art. 144 da Carta Federal [...].

Mantém-se, assim, nos termos da legislação constitucional, a tradição de não se atribuir ao Município competências e responsabilidades da Polícia Militar e da Polícia Civil. Essa persistente orientação é colhida no desenrolar dos trabalhos da Constituição de 1988. De fato, os dispositivos pertinentes à criação e às finalidades das guardas municipais no Projeto de Constituição de setembro/87 (art. 162, § 5º), no

projeto “A” (art. 169, § 5º), no projeto “A” emendado (art. 170, § 6º), no projeto “B” (art. 150, § 8º), no projeto “C” (art. 144, § 8º), e, finalmente, no projeto “D” (art. 144, § 8º) sempre prescreveram, em redações mais ou menos iguais, que essas corporações se destinavam à proteção de bens, serviços e instalações do Município.

Ademais, qualquer tentativa visando a garantir às guardas municipais atribuições de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária ou de apuração de infrações penais, sempre foram rejeitadas pelos constituintes de 1988, conforme menciona JOSÉ AFONSO DA SILVA, nesses termos: “os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não pode[m] eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária”.

Vozes abalizadas já manifestaram que às guardas municipais não tocam senão os serviços mencionados no § 8º do art. 144 da CF, interpretando, assim, corretamente o mandamento constitucional. Com efeito, afirma, com acuidade jurídica que lhe é peculiar, TOSHIO MUKAI que: “os Municípios, ainda de acordo com outras disposições esparsas da Constituição, ‘poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei’ (art. 144, § 8º). Portanto, o Município não pode ter guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 144, § 6º)”.

Dessa inteligência não destoam o Constitucionalista, membro da Comissão AFONSO ARINOS para a elaboração do Anteprojeto de Constituição para o Brasil, assessor do Sen. MÁRIO COVAS e, num segundo momento do PSDB na Assembleia Nacional Constituinte, Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA. Com efeito, nessa oportunidade, escrevendo, pois, de cátedra, afirmou: “a Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, ao cuidar da prevenção da segurança interna no plano federal, estadual e municipal, afirma: “no plano municipal, as atribuições de vigilância se restringem à segurança patrimonial de seus bens, serviços e instalações”.

Não se pode, por todas as razões levantadas, alargar a competência atribuída às guardas municipais. Nem o simples fato de estar o artigo constitucional que permite sua criação integrado no cap. III, que trata da segurança pública autoriza essa ampliação.¹⁷

Os órgãos incumbidos da segurança pública foram enumerados taxativamente no art. 144, I a IV, da Constituição da República,¹⁸ não sendo dado a lei (federal, estadual, distrital ou municipal) ou a constituições estaduais (e suas emendas) criar órgão diverso para seu exercício, como tem reconhecido o Supremo Tribunal Federal, nos termos, por exemplo, do seguinte julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 39, de 31 de janeiro de 2005, à Constituição do Estado de Santa Catarina. 3. Criação do Instituto Geral de Perícia e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. Legitimidade ativa da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL-Brasil). Precedentes. 5. Observância obrigatória, pelos estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da

17 GASPARINI, Diogenes. As guardas municipais na Constituição Federal de 1988. *Revista dos Tribunais*, v. 671, p. 46, set. 1991.

18 “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 corpo de bombeiros militares.”

República. Precedentes. 7. Impossibilidade da criação, pelos estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes. 8. Ao Instituto Geral de Perícia, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do artigo 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.¹⁹

A guarda municipal, por não constar desse rol exaustivo, ficou excluída, por opção do constituinte, dos órgãos encarregados da segurança pública; cabe-lhe, tão somente, como se viu, a proteção de bens, serviços e instalações do município que vier a constituí-la.

É elucidativa a doutrina de HELY LOPES MEIRELLES acerca do alcance das atribuições do órgão:

A guarda municipal destina-se ao policiamento administrativo da cidade, especialmente de parques e jardins, dos edifícios públicos e museus, onde a ação dos depredadores do patrimônio público se mostra mais danosa. Tal serviço enquadra-se perfeitamente na competência municipal, mas nem sempre vinha sendo aceito pelo estado-membro como atribuição local, sob o especioso argumento de que constitucionalmente só as unidades federadas podem ter “polícias militares”.

A guarda municipal – ou que nome tenha – é apenas um corpo de agentes adestrados e armados para proteção do patrimônio público e maior segurança dos munícipes, sem qualquer incumbência de manutenção da ordem pública (atribuição da polícia militar) ou de polícia judiciária (atribuição da polícia civil). O fato de confiar uma arma a seus componentes não “militariza” essa guarda, nem a descaracteriza como *serviço civil* do Município, pois até os vigilantes

19 STF, Plenário, ADI 3.649/SC, Rel.: Min. GILMAR MENDES, 16/9/2010, maioria. *DJe* 39, 28 fev. 2011.

particulares são autorizados a portar arma para desempenho de sua missão, e, assim também o devem ser os guardas municipais. Aliás, nas oportunidades em que a questão foi levada à Justiça os Tribunais decidiram pela constitucionalidade das guardas municipais armadas, uma vez que o policiamento preventivo e a proteção das pessoas e bens é atribuição comum a todas as entidades estatais, nos limites de sua competência institucional. A Constituição de 1988 faculta aos Municípios a constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações conforme dispuser a lei (art. 144, § 8º).²⁰

O Estatuto das Guardas Municipais, ao detalhar a atribuição constitucional dessa guarda de proteção de bens, serviços e instalações municipais, não exorbitou, de modo geral, o comando do art. 144, § 8º, da CR, pois se limitou a definir, na linha do entendimento doutrinário de HELY LOPES MEIRELLES, sua forma de atuação na proteção de praças, parques, edificações e logradouros públicos, por exemplo, e das pessoas que ali se encontrem, mediante atuação preventiva de seus agentes ou em colaboração com os demais órgãos do sistema de segurança pública.

Passa-se a examinar de forma mais específica os dispositivos questionados.

O disposto no art. 3º, I a III, do Estatuto seria mesmo dispensável, pois “proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas”, assim como preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição de perdas é dever de todo órgão estatal e de cada cidadão, não apenas das guardas municipais. Patrulhamento preventivo nada mais é do que

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. Obra citada na nota 15, p. 466-467.

presença, em rondas ou em postos fixos, de guarda municipal em praças, parques, museus, edificações e outros locais da administração municipal, no sentido de manter a integridade destes e o respeito à lei, em função do poder dissuasório que geralmente causa a presença ostensiva de agentes do poder público.

Os arts. 4º e 5º do estatuto, embora com certa atecnia distingam a competência única da guarda municipal em geral e específicas, na verdade apenas destrincham a competência definida pelo art. 144, § 8º, da CR. O art. 4º, *caput*, ao incluir na dita competência geral os logradouros públicos, nada mais fez do que explicitar um dos bens dos municípios a serem protegidos pela guarda municipal, ou seja, os de uso comum do povo (Código Civil, art. 99, I).²¹

Competência “para 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” (art. 5º, II) corresponde ao patrulhamento preventivo (art. 3º, III), realizado pela presença e vigilância do guarda com a finalidade de evitar dilapidação do patrimônio municipal.

O art. 5º, III, atribui à guarda municipal atuação preventiva e permanente na proteção sistêmica da população que utiliza bens, serviços e instalações municipais. É, pois, corolário da atribuição de inibir infrações penais e administrativas que atentem contra

21 “Art. 99. São bens públicos:

I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; [...]”.

bens, serviços e instalações municipais (art. 5º, II), de modo que, ao protegê-los, conseqüentemente estará legitimada a proteger seus usuários.

Esse dispositivo, no entanto, não pode ser interpretado com o art. 4º no sentido de permitir à guarda municipal a prestação de segurança de comunidade local nos espaços públicos em geral, pois, nesse caso, a ação assumiria natureza essencialmente policial militar (preservação da ordem pública) e afrontaria o art. 144, § 5º, da Constituição.²²

O inciso V atribui à guarda municipal competência para colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas. Não há, aqui, extrapolação da destinação constitucional das guardas municipais, mas apenas o dever – de todo cidadão –, de contribuir para a pacificação social da comunidade.

O inc.VI confere à guarda municipal exercício de competências de trânsito do município, em vias e logradouros locais, na forma da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB), ou, de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual.²³ Há, aqui, extrapolação

22 “Art. 144. [...]”

§ 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.”

23 Competência de guarda municipal para lavrar auto de infração de trânsito foi matéria reconhecida como de repercussão geral pelo Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal, no recurso 658.570, relatoria do Ministro MARCO AURÉLIO (tema 472).

do limite das atribuições da guarda municipal, destinada constitucionalmente apenas à proteção de bens, serviços e instalações dos municípios, não à prestação direta de serviço de ordenação, fiscalização de trânsito.

O fato de a Lei 9.503/1997, no art. 25, autorizar órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito a celebrar convênio para delegação das atividades previstas no CTB não elide, no caso de delegação do policiamento de trânsito às guardas municipais, a exorbitância de sua destinação específica, definida pelo art. 144, § 8º, da Constituição da República.

O art. 5º, VII, ao dispor que compete à guarda municipal a proteção “do patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas”, não excede o comando do art. 144, § 8º, da CR, uma vez que tal competência visa, justamente, a defesa civil do patrimônio material e imaterial do município.

O inc. IX inclui nas atribuições das guardas municipais a interação com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas relacionados à segurança das comunidades. Nisso, limita-se a inseri-la no debate de tema afeto à segurança pública, no exercício direto desta. O inc. XV do mesmo art. 5º, nessa linha, atribui à guarda municipal dever de “contribuir no estudo de impacto da segurança pública local, conforme o plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte”. Tampouco há aí exorbitância da previsão constitucional.

O inc. X faculta às guardas municipais estabelecimento “de parceria com os órgãos estaduais e da União, ou de municípios vizinhos, por meio de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas”. Esse dispositivo, como os demais do estatuto, deve ser lido com observância da ressalva do art. 2º, segundo a qual a função de proteção municipal preventiva atribuída às guardas municipais deve respeitar as competências dos demais entes federados. É dizer, a parceria, no que toca às guardas municipais, deve voltar-se a ações preventivas de proteção de bens, serviços e instalações municipais, na forma do art. 144, § 8º, da Constituição.

Na mesma linha deve interpretar-se o inc. XI (articulação com órgãos municipais de políticas sociais, para adoção de ações interdisciplinares de segurança no município).

O inc. XIII do art. 5º, todavia, no que outorga à guarda municipal competência para atender ocorrências emergenciais ou prestá-las diretamente quando deparar com elas, invade atribuição própria da polícia militar ou do corpo de bombeiros militar de manutenção da ordem pública e defesa da sociedade civil. Não significa ser vedado a guardas municipais prestar socorro a cidadãos em perigo iminente. Apenas se há de ressaltar que o exercício de tal atribuição, fora de excepcionalidade que a justifique, importaria em usurpação de funções da polícia militar ou do corpo de bombeiros militar.

A competência prevista no art. 5º, XIII, portanto, restringe-se a auxílio eventual, em situação de necessidade, aos órgãos encarregados da segurança pública; não pode a ação da guarda se dar de forma primária e ordinária no atendimento de ocorrências emergenciais.

O inc. XIV explicita caber aos integrantes da guarda municipal a condução de autor de infração penal preso em flagrante à autoridade policial, na esteira do art. 301 do Código de Processo Penal.²⁴ Essa faculdade já cabe a qualquer do povo, de modo que é legítimo – conquanto redundante – prevê-la para guardas municipais.

O inc. XVI insere a guarda municipal no desenvolvimento de “ações de prevenção primária à violência,²⁵ isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros municípios ou das esferas estadual e federal”. Não há, aí, assunção da segurança pública pela guarda municipal, apenas

24 “Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.”

25 O relatório *Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública*, elaborado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – estudo-base para o projeto de lei 3.734/2012, “que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências” –, destaca que “a prevenção primária se dirige a prevenir a violência antes que ela surja, atuando sobre os fatores contribuintes e os agentes da violência. Foi denominada por LEAVELL & CLARCK como fase pré-patogênica, em analogia ao modelo médico etiológico de enfermidades”. Disponível em: < <http://zip.net/byqPBg> > ou < <http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/arquiteturainstitucionaldosistemaunicodeseguranca publ.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2015

participação direta desta no desenvolvimento de políticas públicas de prevenção à criminalidade que promovam inclusão social e igualdade de oportunidades para todos.

Já o inc. XVII, ao conferir à guarda municipal competência para “auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários”, claramente desbordou da destinação constitucional específica daquele corpo (art. 144, § 8º), dada a falta de correspondência de tais atribuições com a proteção patrimonial do município e ações correspondentes, salvo estritamente no que esses eventos envolvam bens, serviços e instalações municipais. Por essa razão, cabe fixar-se interpretação conforme a Constituição para esse inciso.

O inc. VIII atribui à guarda municipal competência para “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 cultura de paz na comunidade local”. Aqui, nada mais se tem do que desdobramento do inc. XVI, voltado diretamente à segurança escolar. A referência ao zelo pelo entorno de unidades de ensino municipal deve ser tomada, novamente a fim de evitar invasão de atividade de polícia militar, no sentido de proteção de bens municipais, como escolas e creches, por exemplo.

As “competências específicas” detalhadas no art. 5º do estatuto, salvo poucas exceções, não extrapolam a destinação constitucional das guardas municipais, pois, embora atribuam esferas de

responsabilidades não explicitadas no art. 144, § 8º, da Constituição da República, o fazem no contexto de corporação incumbida da proteção de bens, serviços e instalações do município.

A esse respeito, destaca JOÃO TRAJANO SENTO-SÉ, no capítulo do relatório *Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)* intitulado “Gestão da segurança municipal e guardas civis: experiências nacionais e internacionais”, com razão, que o papel de guardas municipais de defesa de bens, serviços e instalações se concilia com abordagem cooperativa delas com os demais órgãos do sistema de segurança pública na proteção municipal preventiva:

[...] Constitucionalmente as guardas municipais têm como atribuição proteger os prédios públicos, as praças, parques e monumentos. Esse papel claramente secundário tem se ampliado bastante sem que se viole o preceito constitucional. Há um grande debate em torno do papel que as guardas municipais podem vir a ter. Há aqueles, por exemplo, que advogam um perfil mais militarizado, bem próximo, portanto, do formato atual das polícias militares. Os defensores dessa perspectiva estão normalmente entre aqueles que defendem que os guardas municipais sejam autorizados a portar arma em serviço e que funcionem como uma força predominantemente de repressão. Tal abordagem acrescenta pouco no que diz respeito a avanços na política de prevenção local, já que concebe a guarda municipal quase como uma duplicação da Polícia Militar.

Abordagens que defendem maiores responsabilidades às guardas municipais, sem ferir o previsto na Constituição e sem encará-la como uma espécie de duplicação das polícias militares, atribuem a seus profissionais um lugar central na interação com membros das comunidades e na ligação entre

essas e órgãos do Poder Público, dentre eles as próprias polícias estaduais. [...] ²⁶

O art. 12 e seu § 3º do estatuto estabelecem a faculdade de os municípios criarem órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, que não se confundam com órgãos de capacitação de forças militares. Capacitação de guardas municipais (como de agentes públicos em geral) é inerente ao exercício de sua atribuição constitucional. A exigência de academia diversa da das forças militares reforça o caráter civil daquele órgão.

Portanto, do ponto de vista material, apenas os incs. VI, XIII e XVII do art. 5º da Lei 13.022/2014 merecem censura judicial do Supremo Tribunal Federal, por darem contornos de órgão policial responsável pela segurança pública às guardas civis municipais, em violação ao art. 144, I a V e §§ 5º e 8º, da Constituição da República. Os demais dispositivos questionados, desde que restritos à proteção de bens, serviços e instalações municipais, não são inconstitucionais.

26 Disponível em: < <http://zip.net/byqPBg> > ou < <http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/arquiteturainstitucionaldosistemaunicodesegurancapubl.pdf> >. Acesso em: 16 fev. 2015.

IV CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação; no mérito, 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, incs.VI, XIII e XVII, na forma acima indicada.

Caso Vossa Excelência admita algum pedido de ingresso de *amici curiæ*, desde já requer nova vista do processo para, se for o caso, emitir parecer complementar, diante de fundamentos que possam vir aos autos.

Brasília (DF), 18 de fevereiro de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WS/PC-Par.PGR/WS/1.960/2015