



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL – GILMAR MENDES**

**RELATOR da AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº
5156**

**O SINDICATO DOS TRABALHADORES EM ATIVIDADE DE
TRÂNSITO, POLICIAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO DAS
EMPRESAS E AUTARQUIAS DO DISTRITO FEDERAL –
SINDETRAN/DF**, entidade sindical de primeiro grau, inscrito no CNPJ
sob o nº 37.050.333/0001-35, estabelecido no SRTVN, Quadra 702,
conjunto P, ala A, sala 2083, Brasília, DF, vem respeitosamente a
presença de Vossa Excelência, por intermédio de seus advogados,
estabelecidos no endereço sito SCN Qd.2, Bloco D, Torre A, 13º
andar, Brasília, DF, CEP 70710-500, no intuito de auxiliar essa Corte
Excelsa nos autos da presente AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE proposta pela **FEDERAÇÃO NACIONAL
DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS (FENEME)**,
requerer seu ingresso no presente feito na qualidade de **AMICUS
CURIAE**, na forma da fundamentação que acompanha a presente:

1 – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE ADMISSÃO DO PETICIONANTE NA CONDIÇÃO DE AMICUS CURIAE

O ingresso da requerente na qualidade de *amicus curiae*, encontra manifesto respaldo na Lei Federal nº 9.868 de 10 de novembro de 1999, ao dispor sobre o processo e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade perante essa Corte, em específico na redação do § 2º de seu art. 7º que onde o relator do feito, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir a manifestação de outros órgãos ou entidades.

2 – DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA

Tal missiva se dá diante da necessidade dos devidos esclarecimentos concernentes à matéria tratada nos autos, que trata da constitucionalidade da Lei Federal 13.002 de 08 de agosto de 2014, e que, porventura, por vezes, ante a insuficiência de informações existentes nos autos, pode limitar a escorreita compreensão do magistrado, malferindo assim a premissa imperativa da adequada prestação jurisdicional.

Nesse sentir, é de bom alvitre que se busque obter a maior gama possível de informações a fim de afastar qualquer digressão no perfeito julgamento da lide.

Se a hodierna legislação pátria assim o fez, corroborando o raciocínio esposado, é porque até mesmo na Ação Direta de Inconstitucionalidade, cuja função precípua reside na guarda da sistemática de conformidade dos textos infraconstitucionais perante a

lei maior, não se deve olvidar das nuances fáticas, que por muitas vezes, permeiam a essência da questão ali discutida e exurgirão no momento da coisa julgada tornar-se material.

Isto porque, cumulativamente, a proteção da legalidade e da hierarquia das leis, ambos constantes da Carta Política de 88, mas diante da boa hermenêutica e da vasta abstração do texto constitucional, deve o Judiciário observar tanto o “Princípio da Segurança Jurídica”, quanto ao Princípio da “Razoabilidade”, traduzidos neste exato momento pela cautela com a o chamamento e a oitiva da instituição sindical, ora peticionante, cujo condão dos argumentos não vem perante o Pretório Excelso, no sentido de promover a defesa do interesse de seus associados, até porque tais interesses não se transmudam puramente no âmago da presente ação, mas sim, de dar sedimento constitucional a lúcida manutenção da situação jurídica, agora vergastada por intermédio da presente ação.

A respeito do tema vale compulsar o ensinamento do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua Obra Curso de Direito Administrativo¹, *in verbis*:

“Ora bem, é sabido e ressabido que a Ordem Jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores conseqüências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado da “segurança jurídica”, o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentro de todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles.”

Bandeira de Mello, Celso Antônio, Curso de Direito Administrativo¹, 19ª Edição Editora Malheiros, pág. 111.

Na que concerne ao princípio da Razoabilidade, na mesma obra², preleciona o mestre, em reconhecida percuciência, conforme trecho que se decota:

“Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida”

(...)

“Fácil é ver-se, pois, que o princípio da razoabilidade fundamenta-se nos mesmos preceitos que arrimam constitucionalmente os princípios da legalidade (art. 5º, II, 37, e 84) e da finalidade (os mesmos e mais o art. 5º, LXIX, nos termos já apontados).”

Nesse mesmo sentido, emanou entendimento o julgado proferido por essa Corte Suprema, em sessão do Tribunal Pleno, onde, ante a necessária preservação da segurança jurídica, se acatou o ingresso no feito por terceiro interessado, conforme abaixo:

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Embargos de Declaração. Questões relacionadas à violação do devido processo legal, do contraditório e à inconstitucionalidade por arrastamento. 3. Natureza objetiva dos processos de controle abstrato de normas. Não identificação de réus ou de partes contrárias. **Os eventuais requerentes atuam no interesse da preservação da segurança jurídica e não na defesa de um interesse próprio.** 4. Informações complementares. **Faculdade de requisição atribuída ao relator com o objetivo de permitir-lhe uma avaliação segura sobre os fundamentos da controvérsia.** 5. Extensão de inconstitucionalidade a dispositivos não impugnados expressamente na inicial. Inconstitucionalidade por arrastamento. Tema devidamente apreciado no julgamento da Questão de Ordem. 6. Inexistência de omissão, obscuridade ou contradição. 7. Embargos de declaração rejeitados ADI-ED 2982 / CE – CEARÁ EMB. DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 02/08/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

Bandeira de Mello, Celso Antônio, Curso de Direito Administrativo², 19ª Edição Editora Malheiros, pág. 97/98.

E mais, por consectário, veja Vossa Excelência que o pedido não é extemporâneo, uma vez que os autos não foram ainda liberados para julgamento, sendo apta a interposição do presente *petitum* a ter sua eficácia reconhecida pelo Juízo:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. ADMISSÃO DE AMICUS CURIAE. PRAZO. Segundo precedente da Corte, é extemporâneo o pedido para admissão nos autos na qualidade de amicus curiae formulado após a liberação da ação direta de inconstitucionalidade para julgamento. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (ADI 4067 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2010, DJe-071 DIVULG 22-04-2010 PUBLIC 23-04-2010 EMENT VOL-02398-01 PP-00060 RDECTRAB v. 17, n. 190, 2010, p. 111-113)

Desta feita, no que é pertinente ao tema tratado na presente demanda, diante aos entendimentos colacionados e a necessária cautela diante da relevância do texto ora sob análise, mostra-se admissível e até desejável a figura do *amicus curiae* nos autos da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a fim de promover o exaustivo exame dos fatos e do direito, na consecução da função estatal jurisdicional, no que por direito, se requer o conhecimento e deferimento do pretendido ingresso.

3 – DA PERTINÊNCIA SUBJETIVA DA ENTIDADE SINDICAL PETICIONANTE

A pertinência subjetiva do requerente guarda adequação jurídica e apresenta-se claramente acatável, em face da natureza de instituição sindical requerente, das atribuições previstas em seu estatuto social, sobre as quais, por mera ilustração se decota e colaciona, na forma dos artigos abaixo:

Art. 2º - O SINDETRAN tem por finalidade:

- a) Representar perante as **autoridades administrativas e judiciárias** os interesses gerais da categoria e os interesses individuais de seus filiados;

Da mesma forma, dessa representação exsurtem critérios objetivos e subjetivos da categoria representada, ao que diretamente afeta à segurança pública, consoante comando emanado da Emenda Constitucional nº82, que firmou a segurança viária como um dos lastros da segurança pública.

Em razão do exposto, consoante a natureza sindical da entidade, bem como de suas finalidades estatutárias, restou caracterizada a **PERTINÊNCIA SUBJETIVA**, afeta a **RELEVÂNCIA DA TEMÁTICA** abordada nos presentes autos, e que versa sobre a constitucionalidade de Lei Federal que dispõe sobre o Estatuto das Guardas Municipais.

4 - DO HISTÓRICO

Ultrapassada a exposição dos requisitos de admissibilidade para o ingresso na condição de *amicus curiae*, cumpre, a título elucidativo retornar em apertada síntese, o histórico dos presentes autos.

A FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS (FENEME), com fundamento nos artigos 102, I “a” e 103, IX da Constituição da República distribuiu junto a essa Excelsa Corte, a presente AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, objetivando a declaração de inconstitucionalidade dos termos da Lei Federal nº 13.022 de 08 de agosto de 2014.

Os dispositivos atacados por intermédio desta ação direta de inconstitucionalidade, em remissão a inicial, encontram-se abaixo listados e grifados:

“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. GN

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 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.

§ 1º Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo.

§ 2º O Estado poderá, mediante convênio com os Municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos Municípios conveniados.

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

A missiva aposta na exordial se concentra numa suposta desconformidade dos dispositivos invocados com os comandos emanados nos art. 25, § 1º, 30, I e V, 144 da §§ 5º e 8º da Constituição da República, que assim predizem:

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.

.....
Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

.....
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.

§ 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.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Em que pese o respeito a todos os argumentos apostos nos presentes autos, que ora coadunam ora divergem daqueles lançados na peça vestibular, até por suas ilustres lavras, tem-se que o pedido inicial merece guarida.

Isso porque enfrentou o tema com o correto enquadramento da *questio*, tanto com relação aos princípios de Direito, quanto aos aspectos fáticos, históricos e legislativos, que norteiam o objeto da demanda, dando ao Juízo, o necessário arcabouço para seu convencimento no que concerne as impropriedades da *legis* ora vergastada.

5 – FUNDAMENTAÇÃO

5.1 - Do Federalismo e da Repartição de Competências

Em princípio, a fim de enriquecer o enfrentamento do tema, cumpre ressoar a lição do mestre José Afonso da Silva³ acerca do tema do federalismo, *in verbis*:

"O federalismo como expressão do Direito Constitucional nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas e autônomas. Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional quer-se referir a uma forma de Estado, denominada de federação, ou Estado Federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político constitucional, autonomia federativa."

E prossegue o mestre:

Estado federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional. A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do estado brasileiro. Os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno.

(...)

³ Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, São Paulo, 2003, pag. 99

A repartição de competências entre a União e os Estados-membros constitui o fulcro do Estado Federal, e dá origem a uma estrutura estatal complexa, que apresenta a um tempo, aspectos unitário e federativo. É unitário enquanto possui um único território que, embora dividido entre os Estados-membros, esta submetido ao Poder da União, no exercício da competência federal, e ainda uma só população, formando um único corpo nacional, enquanto regida pela constituição e legislação federais. É federativo (associativo), enquanto cabe aos Estados-membros participar na formação da vontade dos órgãos federais (especialmente no Senado Federal, que se compõem de representantes dos Estados, art. 46 da Constituição, e também pela participação das Assembléias Legislativas estaduais no processo de formação das emendas constitucionais, art. 60, III) e enquanto lhes é conferida competência para dispor sobre as matérias que lhes reserva a Constituição Federal com incidência nos respectivos territórios e populações. Com isso constituem-se no Estado federal duas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: a da União e a de cada Estado-membro. No Brasil há ainda a esfera governamental dos Municípios.

No que concerne a repartição de competências, assim aduz o reconhecido doutrinador⁴:

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal. São notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios.

(...)

A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica de enumeração de poderes da União (art. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os

⁴ Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, São Paulo, 2003, pág. 475.

Municípios (art. 30), mas combina com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, § único), áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe a União enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.

(...)

Isso permite falar em espécies de competências, visto que as matérias que compõem seu conteúdo podem ser agrupadas em classe, segundo sua natureza, sua vinculação cumulativa a mais de uma entidade e seu vínculo a função de governo. Sob esses vários critérios, podemos classificar as competências primeiramente em dois grandes grupos com suas subclasses: (1) competência material, que pode ser (a) exclusiva (art. 21); e (b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); (2) competência legislativa, que pode ser (a) exclusiva (art. 25, §§ 1º e 2º); (b) privativa (art. 22); (c) concorrente (c) concorrente (art. 24); (d) suplementar (art. 24, § 2º).

Da refulgência de tais ensinamentos tem-se muito claro que a manutenção do pacto federativo impõe a estrita observância dessas competências, que resultam numa simetria que, eleita no texto magno, deriva o cotejo das atribuições sem qualquer tipo de usurpação ou violação.

Dessa premissa, tem-se então que o art. 22 da carta maior firmou de maneira clara e expressa, as matérias de competência legislativa privativas da União, construindo no parágrafo único do dispositivo a hipótese permissiva de delegação em favor dos Estados.

Diante disso, ao se cotejar o teor da legislação aqui vergastada que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, verifica-se que a União ao entabular no ordenamento jurídico, norma que lhe escapa às suas prerrogativas legiferante, aúfere manifesta

desconformidade com o disposto no art. 22 da Carta Magna, violando, por conseguinte, o pacto federativo.

5.2 - Da Reserva de Lei

Ainda debruçado sobre a doutrina de José Afonso da Silva⁵, vale compulsar os ensinamentos acerca da reserva de lei, ou legalidade específica, *in verbis*:

A doutrina não raro confunde ou não distingue suficientemente o princípio da legalidade e o da reserva de lei. O primeiro significa a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador. O segundo consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal, embora as vezes se diga que o princípio da legalidade se revela como um caso de reserva relativa, ainda assim é de se reconhecer-se a diferença entre ambos, pois que o legislador, no caso de reserva de lei, deve ditar uma disciplina mais específica do que o necessário para satisfazer o princípio da legalidade.

(...)

Tem-se, pois, reserva de lei quando uma norma constitucional atribui determinada matéria exclusivamente à lei formal (ou atos equiparados, interpretação firmada na praxe) subtraindo-a, com isso, à disciplina de outras fontes, àquela subordinadas.

(...)

Outra diferença importante entre o princípio da legalidade (genérica) e o princípio da reserva de lei (legalidade específica) está em que o primeiro envolve primariamente uma situação de hierarquia das fontes normativas, enquanto o segundo envolve questão de competência. Starck, numa linha, disse-o com precisão: "Estas reservas especiais garantem, como normas de competência, que o legislador será quem regule tudo o que afeta os direitos fundamentais".

Ai o autor menciona direitos fundamentais, porque está cuidando da reserva de lei na parte dita dogmática da Constituição, mas igual compreensão deixara

⁵ Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, São Paulo, 2003, pág. 421.

expressa também a respeito da parte orgânica, que se transcreve em seguida, porque é lição adequada ao nosso sistema:

"Se se consideram as inumeráveis reservas de lei e delegações de competências regulamentares ao legislador na parte orgânica da Lei Fundamental, adverte-se, à primeira vista, que umas e outras pressupõe uma lei formal".

Feita a pertinente remissão doutrinária, cumpre aludir perante Vossa Excelência que nem ao menos socorre a União o argumento de que a terminologia "*conforme dispuser a lei*", encartada no § 8º do art. 144 da Carta Social, concederia essa prerrogativa de entabular os ditames de constituição e uniformização das guardas municipais em favor do Poder Público Federal.

Isso porque como já provado na doutrina arrolada, a terminologia "*conforme dispuser a lei*", traz severa carga de **reserva**, em favor das prerrogativas encartadas no art. 30, inciso I da Carta Maior, ao firmar incontestemente que "**competete aos Municípios, legislar sobre assuntos de interesse local**". É na linha de raciocínio do douto parquet federal a chamada "**reserva qualificada**".

5.3 – Da inconstitucionalidade material

Da mesma forma, em que pese constar menção as Guardas Municipais no Capítulo III (Da Segurança Pública), tem-se que a referida instituição realmente não se encontra encartada *prima facie* no rol de entidades cujas atribuições são afetas diretamente à segurança pública, conforme se infere dos incisos que compõem o caput do art. 144, *in literis*:

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.

Em contrário, o que se verifica é que o legislador somente fez remissão as Guardas Municipais, no texto do parágrafo 8º do referido dispositivo. E isso se deu, em função de suas atribuições expressas das guardas municipais, cujas atribuições são relacionadas à proteção dos bens municipais, serviços e instalações.

Nesse diapasão, a União, não obstante sua **incompetência legislativa**, oriunda **da reserva de lei qualificada**, ao elencar no texto contestado, as atribuições específicas da guarda municipal adentrou irregularmente na seara das entidades relacionadas no caput do art. 144, órgãos esses efetivamente os responsáveis pela condutas de manutenção da segurança pública.

Dentro desse mosaico constitucional, já incorporado ao mundo jurídico nacional, não cabe a União por intermédio de lei, ampliar as atividades das guardas municipais, num maior viés de segurança pública que destoe do comando hierarquicamente superior, praticamente equiparando-a as funções das entidades policiais, constantes dos incisos do caput do art. 144, justamente porque assim o texto da Carta Cidadã não quis.

O corolário dessa afirmação reside franco noutro exemplo e a Emenda Constitucional nº 82 de 16 de julho de 2014, em que a República, verificando a necessidade de um zelo mais acentuado em razão da relevância da segurança nas estradas, aditou o art. 144, com o parágrafo 10, que estabeleceu a conceituação de segurança viária, firmando assim uma tipologia à parte, expressamente vinculada aos agentes de trânsito, *in verbis*:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 82, DE 16 DE JULHO DE 2014

Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 10:

"Art. 144.(...)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei."(NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 16 de julho de 2014

E se assim o foi, com relação à segurança viária, notadamente, com a ampliação de seu contexto e da atuação dos órgãos responsáveis por sua manutenção, através do instrumento competente, leia-se, Emenda Constitucional nº 82, da mesma forma deveria sê-lo em relação às Guardas Municipais, não se podendo falar em qualquer alteração ou ampliação da atuação dessas corporações por intermédio de lei ordinária, mormente em se tratando de atribuições afetas a segurança pública.

Tem-se então, irrefutável que as expressões encartadas nos artigos mencionados na peça inicial, aqui mencionados alhures carregam uma forte desconformidade com a limitação imposta pelo texto constitucional. No que impõe a procedência do pedido.

5.4 – Da pertinência subjetiva da federação em propor ação direta de inconstitucionalidade

Aqui, por último numa proposital inversão de argumentos, vale cotejar por último o único ponto de discordância da entidade aqui peticionante com o douto *parquet*.

Isso porque a Procuradoria da República opinou pela ausência de legitimidade ativa da FENEME para ajuizar a presente ação, alegando que a entidade representa uma fração da categoria dos policiais militares, não possuindo assim a 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.

É certo que o comando normativo emanado do inciso IX do art. 2º da Lei Federal 9.868, de 10 de novembro de 1999, impõe em sua literalidade o permissivo para as entidades de classe de âmbito nacional ajuizarem as ações diretas de inconstitucionalidade, não obstante, os julgados dessa Excelsa Corte, trazidos a colação pelo douto *parquet*, optarem pela construção jurisprudencial noutro sentido, limitando essa prerrogativa, como mencionado acima.

Aqui Excelência há que se fazer uma pausa interlocutória, e sempre na premissa de levar ao Juízo uma maior gama de proposições lógicas, aguçar a compreensão do tema, favorecendo o seu devido esclarecimento.

Isso porque como é do conhecimento de V.Ex^a, o Direito Pátrio é dotado de diversa fontes, dentre as quais a Lei, estrado positivo da volição estatal, oriundo diretamente de processo legislativo no exercício da substitutividade normativa.

Neste sentido, impõe-se ao Juízo, quando necessário, ante a impossibilidade do texto legal prever todas as variantes que permeiam a existência humana social, cotejar e interpretar o comando normativo abstrato, de forma que venha na mais pura equidade, demonstrar inequivocamente aos olhos do julgador, a mais justa manifestação da volição coletiva e pública.

Para tanto, quando necessário, detêm, tanto os Magistrados, quanto os Operadores do Direito, uma ampla gama de mecanismos científicos lingüísticos, desenvolvidos ao longo da história, cujo objetivo é de escavar com minúcias a verdadeira intenção do legislador, no célebre exercício, nem sempre tão exauriente, de regulamentar as condutas sociais.

A essa importante ferramenta, se conhece por hermenêutica, onde no Direito Pátrio compreende as interpretações dos textos legais de forma *“autêntica, doutrinária, jurisprudencial, gramatical, lógica, histórica, sistemática, de direito comparado, extensiva, restritiva, teleológica ou social”*.

Ora Excelência, existem critérios preponderantes que advém da raiz *matter* da entidade autora, e que por si só, ante sua significativa relevância, acaba por dissocia-la daquelas situações já enfrentadas pelo Judiciário, no tocante às demais entidades associativas.

É que a autora tem sua natureza no seio militar, onde por força da própria constituição, em seu art. 142, emana a hierarquia e disciplina como PRIMADO DE SUA EXISTÊNCIA, *in verbis*:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na **hierarquia e na disciplina**, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Ora, na dicção do § 6º do art. 144 da Constituição da República, as polícias militares e corpos de bombeiros militares, são também **forças auxiliares e reserva do Exército**, e subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Ora, num ambiente de **CASERNA**, onde impera a hierarquia e a disciplina como nortes substanciais de manutenção da integridade funcional da entidade, não há como se falar em associação de toda a corporação, propugnou esse tribunal.

Isso porque, contrariamente ao que ocorre com os demais órgãos civis, nas forças armadas, ao superior em comando, se impõe a rígida hierarquia, que impede qualquer suposta possibilidade associativa do oficialato com os comandados.

É dever da entidade petionante na pretensão de auxiliar a essa Excelsa Corte, convocar ao raciocínio de que havendo essa hipótese associativa da corporação como um todo, infirmaria de certo a disciplina e a hierarquia interna da instituição, no que se veria um militar subordinado cumprindo ordens de seu oficial superior e posteriormente em outra ocasião e lugar, poderia na condição de

associado manifestar de igual sua irresignação contestando *omodus operandi* da instituição, pois ali estariam irmanados sem a devida hierarquia. E servidor militar não tem horário de serviço previsto em lei, está em serviço todos os dias, a qualquer hora.

Não é por outra razão que aos militares da ativa se impõe vedação para filiação partidária e sindical, justamente para evitar confrontos de natureza ideológica interna e externa, onde, na letra da lei, não cabe essa premissa. Reza assim a Carta Maior do País.

Para tanto podem sim esses Militares se associarem, mas respeitada a hierarquia formal estabelecida em lei. Dito isto é com robusta certeza que se pode argumentar a idéia de que a associação de toda a corporação é incompatível com natureza e estrutura das forças armadas, e da mesma forma, com os policiais militares, na condição de força auxiliar de reserva.

Veja Vossa Excelência que essas instituições encontraram uma saída jurídica e operacional para essas associações, quando firmaram em grau nacional nas várias instituições das forças armadas associações de oficialato e de sub-oficiais.

Corroborando com o discurso em si tem-se que buscar o esteio legal a lhe dar guarida. Nesse sentido o art. 14 da Lei Federal nº 6.880, de 09 de dezembro de 1980, ao prelecionar que A hierarquia e a disciplina são a base institucional das Forças Armadas. A autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico.

Na mesma linha, mas em complementação ao caput, o comando no § 1º ao dispor que a hierarquia militar é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das Forças Armadas. A

ordenação se faz por postos ou graduações; dentro de um mesmo posto ou graduação se faz pela antigüidade no posto ou na graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à seqüência de autoridade.

Por derradeiro, o disposto no art. 15 e 16 do texto em comento, em que se entabulam expressamente os círculos hierárquicos das corporações, entre militares da mesma categoria:

Art. 15. Círculos hierárquicos **são âmbitos de convivência entre os militares da mesma categoria e têm a finalidade de desenvolver o espírito de camaradagem**, em ambiente de estima e confiança, sem prejuízo do respeito mútuo.

Art. 16. Os círculos hierárquicos e a escala hierárquica nas Forças Armadas, bem como a correspondência entre os postos e as graduações da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, são fixados nos parágrafos seguintes e no Quadro em anexo.

Não se esta aqui defendendo qualquer tipo de segmentação da sociedade civil, até porque na dicção do art. 35 do estatuto das forças armadas **A subordinação não afeta, de modo algum, a dignidade pessoal do militar e decorre, exclusivamente, da estrutura hierarquizada das Forças Armadas.**

A questão é que se esta diante de uma corporação de natureza *sui generis*, **ONDE IMPERA A RÍGIDA HIERARQUIA E DISCIPLINA**, não havendo, como se vislumbrar em tese, a aglutinação de todos os seus integrantes numa única entidade associativa. Isso somente se daria se essa **HIERARQUIA MILITAR** fosse transposta para o seio dessas **ENTIDADES ASSOCIATIVAS**, o que se mostra inviável ante a **SUA NATUREZA CIVIL.**

Têm-se então que diante desse critério funcional manifestamente incisivo no tocante à essas categorias de servidores, e das condições singulares a que estão submetidos, persiste uma sólida premissa a

possibilitar a excludente da FENEME, ou no mínimo flexibilização, quanto ao entendimento esposado nas decisões colacionadas aos autos pelo douto *parquet*, e que supostamente inviabilizam a legitimidade ativa dessas entidades no ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade.

Por fim, ainda sob o pálio da tentativa de auxiliar o Juízo, cumpre assinalar que a alegação de que a autora não representa as corporações policiais militares e dos bombeiros como um todo, é plenamente sanável com o chamamento das demais entidades elencadas pelo douto *parquet*, a serem convocadas por essa Excelsa Corte, a fim de se manifestarem, sendo prova exclusiva do Juízo, no condão de aplainar quaisquer dúvidas na forma prevista inclusive na lei de regência procedimental da ação direta de inconstitucionalidade.

6 – CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, consoante fundamentação esposada na presente, requer a Entidade Sindical, o deferimento de seu ingresso no feito, na condição de *AMICUS CURIAE*, pugnando desde já, pela sustentação oral em sessão de julgamento, bem como pela PROCEDÊNCIA DA AÇÃO, uma vez que configurado que os dispositivos atacados na inicial, restam em manifesta desconformidade com a Constituição da República.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 10 de março de 2015.

ANTONIO ALVES FILHO
OAB/DF 4.972

LUIZ FELIPE BUAIZ ANDRADE
OAB-DF nº 24.775

CARLOS HERNANI DINELLY FERREIRA
OAB/DF 19.804.