

## PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 751, de 2011, de autoria do Senador Blairo Maggi, que *regulamenta as funções, atribuições e normas de organização básica das guardas municipais, nos termos do § 8º do art. 144 da Constituição Federal e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **ANTÔNIO CARLOS RODRIGUES**

### **I – RELATÓRIO**

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com fundamento nos incisos I e II, alínea *c*, do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 751, de 2011, de autoria do Senador Blairo Maggi, que *regulamenta as funções, atribuições e normas de organização básica das guardas municipais, nos termos do § 8º do art. 144 da Constituição Federal e dá outras providências*.

Mencionado projeto de lei foi distribuído, em 20 de dezembro de 2011, à CCJ para que sobre ele se manifestasse em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas à proposição durante o prazo regimental.



SF/13275.94433-46

Em 12 de agosto passado, fui designado relator da matéria no âmbito da CCJ.

## II – ANÁLISE

Compete à CCJ, neste caso, manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito da proposição.

Empreenderemos, em face da razoável extensão e complexidade do projeto, análise individualizada de cada dispositivo quanto aos aspectos que competem à CCJ.

Antes, porém, é fundamental que enfrentemos questão referente à constitucionalidade formal geral do projeto.

O § 8º do art. 144 da Constituição Federal, que se almeja regulamentar, estabelece que *os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.*

A maior parte da doutrina e da jurisprudência do País sustenta que a lei referida no § 8º do art. 144 da CF seria municipal. Por intermédio dessa lei, o Município constituiria sua guarda municipal e disciplinaria sua organização, competências e forma de funcionamento.

Perceba-se que a CF não obriga todos os Municípios a constituir guarda municipal, o texto constitucional adota a expressão “*poderão constituir*”. Trata-se de faculdade que, caso exercida, deveria utilizar como instrumento de operacionalização a lei municipal.

Para essa corrente hermenêutica, tal entendimento coadunar-se-ia com o disposto no art. 30, inciso I, da CF, que estabelece ser da competência do Município legislar sobre assuntos de interesse local.



Não resta dúvida de que o interesse em constituir ou não guardas municipais e, no caso afirmativo, dispor sobre sua organização, competências e funcionamento, pertence ao Município, que avaliará os meios adequados para a proteção de seus bens, serviços e instalações.

De fato, centenas de municípios já exerceram essa competência e constituíram suas guardas municipais sem que sua competência tivesse sido em qualquer momento questionada.

Questão constitucional de relevo a ser enfrentada consiste na averiguação sobre a existência de espaço normativo a ser preenchido pela União na disciplina da matéria.

Dito de outra forma, seria possível aventar a hipótese da necessidade de norma nacional, de competência da União, que fixasse regras gerais a serem implementadas por todos e suplementadas com os aspectos específicos e peculiares de cada Município?

A resposta nos parece positiva e, dessa forma, legítima constitucionalmente o projeto de lei sob análise.

Além de serem fixadas as regras gerais, essenciais à padronização da atuação dessas guardas em todo o país, essa norma nacional de competência da União, de iniciativa ampla, que admitiria a deflagração do processo legislativo por parlamentar, teria, ainda, como objeto, a disciplina das relações institucionais entre as guardas municipais e os órgãos de segurança pública elencados pelo art. 144 da CF.

Nem se alegue que essa função de harmonização institucional seria da incumbência da lei, nacional, de competência da União, prevista no § 7º do art. 144 da CF. É que essa lei, consoante se extrai do texto expresso do dispositivo constitucional, disciplina *a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades*.

Se é certo que as guardas municipais não são órgãos de segurança pública, por não constarem do rol expresso do art. 144 da CF, como, aliás, sustenta o Supremo Tribunal Federal (ver ADI nº 236) e parte



significativa da doutrina, conseqüentemente, elas não se encontram no espectro subjetivo de abrangência da lei prevista no § 7º do art. 144.

E como, no mundo real, no dia a dia dos cidadãos que vivem nos Municípios, há uma recorrente interface entre a atuação da Guarda Municipal e das Polícias Militar e Civil, cuja disciplina da organização e funcionamento compete aos Estados, por força do que dispõe o art. 144, § 6º, da CF, e até, em hipóteses mais agudas, entre a Guarda Municipal e as Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, de competência da União, pelo que determinam, respectivamente, os §§1º, 2º e 3º do art. 144 da CF, é imperiosa a existência de norma nacional que estabeleça os padrões de relacionamento, formas de cooperação e os limites da atuação de cada uma delas.

Esse é precisamente o espaço normativo destinado ao regramento a ser imposto por lei nacional que estabeleça normas gerais de funcionamento das guardas municipais. Esse é o principal mérito da presente proposição.

Assim, levando em consideração os princípios hermenêuticos que almejam a máxima organicidade, racionalidade e efetividade dos dispositivos constitucionais, entendemos que é formalmente constitucional projeto de lei nacional, de iniciativa parlamentar, que se disponha a regulamentar o § 8º do art. 144 da CF e a fixar normas gerais de organização das guardas municipais.

Posto isso, passemos à análise individualizada dos dispositivos.

O projeto de lei é composto de treze artigos.

O **art. 1º** dispõe que a lei que eventualmente resultar da aprovação da presente proposição destina-se a regulamentar, nos termos do § 8 do art. 144 da Constituição Federal, as funções, atribuições e normas de organização básica das guardas municipais.



Este dispositivo fixa o objeto da norma que é absolutamente consentâneo com os argumentos esposados acima e que sustentam a constitucionalidade formal do presente projeto de lei.

O **art. 2º** fixa, em seus sete incisos, as competências das guardas municipais e estabelece, em seu *caput*, que elas serão organizadas em carreira, com base na hierarquia e disciplina, dirigidas por integrantes de carreira ou por profissionais oriundos da carreira policial, de livre escolha, subordinadas ao prefeito municipal.

Como as guardas municipais são órgãos estatais que possuem funções permanentes, decorrência lógica e constitucional é que sejam estruturadas em carreira. O respeito à hierarquia e à disciplina também é consentâneo com suas atribuições constitucionais. Não vemos óbices de natureza jurídico-constitucional.

Não nos parece adequado, contudo, prever que as guardas municipais possam ser dirigidas por profissionais oriundos da carreira policial (federal, civil ou militar), pelo fato de essa regra possuir repercussão no regime jurídico, de competência federal ou estadual, conforme o caso, dos policiais, o que suscitaria críticas de mitigação do pacto federativo. **Apresentaremos emenda propondo a correção desse aspecto.**

São competências das guardas municipais, segundo o PLS 751, de 2011: zelar pela proteção de bens, serviços e instalações municipais (**inciso I**); educar, orientar, fiscalizar e controlar o trânsito nas vias e logradouros municipais, visando a segurança e a fluidez no tráfego, consoante a competência municipal prevista no Código de Trânsito Brasileiro (**inciso II**); vigiar e proteger o patrimônio ecológico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, adotando medidas educativas e preventivas, nos termos do art. 23, III, IV, VI e VII e art. 225 da Constituição Federal, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (**inciso III**); colaborar, nos termos da lei estadual, na execução de policiamento ostensivo, sob coordenação operacional da Polícia Militar, quando e conforme convênio firmado com o Estado-membro (**inciso IV**); colaborar, com os órgãos federais, estaduais e municipais para o desenvolvimento e o provimento da segurança pública no município,



visando a proteção da tranquilidade e da incolumidade públicas, nos limites de sua competência **(inciso V)**; participar do sistema de defesa civil, conforme dispuser a legislação federal e estadual **(inciso VI)**; realizar outras atividades de competência do município, conforme previsto em legislação municipal **(inciso VII)**.

**Não há reparos a serem feitos às competências elencadas nos incisos I, III, V, VI e VII.** No inciso I, há a reprodução das competências expressamente fixadas pelo § 8º do art. 144 da CF. No inciso III, há referência às competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nos incisos V e VI, fica evidenciado o principal objeto desta norma, qual seja, a cooperação da Guarda Municipal com os órgãos federais e estaduais de modo a prover segurança pública e a tornar efetivo o sistema de defesa civil no Município. O inciso VII, por seu turno, veicula cláusula genérica que permite abranger outras atribuições previstas na legislação municipal e compatíveis com as funções da Guarda Civil.

**Apresentaremos proposta de supressão da competência fixada no inciso II,** pois trata de matéria não elencada no rol de competências das guardas municipais pelo § 8º do art. 144 da CF, e por se encontrar sob análise no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), quanto à constitucionalidade da atribuição de funções relacionadas ao trânsito às guardas municipais. Registre-se, ainda, que nem a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que *institui o Código de Trânsito Brasileiro*, atribui essa competência às guardas municipais.

O STF reconheceu a existência de repercussão geral na questão constitucional suscitada pelo Recurso Extraordinário nº 637539/RJ, que versa sobre a possibilidade de aplicação de multa de trânsito por guarda municipal, em face da inexistência de poder de polícia em segurança pública do Município. Diversos recursos similares aguardam a posição definitiva do STF sobre esse caso.

Sob o mesmo argumento constitucional de fundo – inexistência de poder de polícia em segurança pública – **apresentaremos proposta de supressão da competência prevista no inciso IV,** eis que admite a possibilidade de atuação da Guarda Municipal no policiamento



ostensivo, competência exclusiva e expressa das polícias militares, conforme o disposto no § 5º do art. 144 da CF.

O **parágrafo único do art. 2º** estabelece que, para a prática de atos complementares às ações de segurança pública previstos neste artigo, o município deverá firmar convênio com o Estado-membro visando ao treinamento, à cooperação técnica e material e à coordenação das atividades. Não identificamos problemas de ordem jurídico-constitucional.

O **art. 3º** dispõe que as guardas municipais desempenharão missões eminentemente preventivas, zelando pelo respeito à Constituição Federal e Estadual, às leis e a proteção do patrimônio público municipal.

Este artigo fixa as principais diretrizes de atuação das guardas municipais, em consonância com o texto constitucional.

O **art. 4º prevê** que as guardas municipais terão seus estatutos legais regulados por lei municipal.

É importante consignar que o regime jurídico dos servidores municipais que integram ou integrarão as guardas municipais deve ser veiculado por lei de iniciativa do Prefeito. Trata-se de observar, por simetria, o que estabelece o art. 61, § 1º, II, *c*, da CF.

Seu **§ 1º** indica que as guardas municipais terão carreira única e que a formação dos guardas municipais deve estar comprometida com a evolução social da comunidade, observados, entre outros, os princípios de respeito aos direitos humanos, da cidadania e da proteção das liberdades públicas, nos termos da legislação estadual e municipal.

Esse dispositivo veicula regras gerais consentâneas com a Constituição Federal e que não ofendem a competência municipal quanto ao regramento do regime jurídico de seus servidores.

O **§ 2º** prevê que a **ascensão** na carreira obedecerá aos critérios de antiguidade e merecimento, observados a qualificação e o aperfeiçoamento profissional, a serem definidos por estatuto próprio.



Cabe aqui uma ressalva. A Constituição Federal, por força do que determina o inciso II do art. 37, eliminou a figura da **ascensão** (passagem do cargo situado na classe mais elevada de uma carreira para o cargo da classe inicial de carreira diversa). A progressão dos servidores públicos na carreira se dá com a **promoção** (passagem de uma classe para outra mais elevada na mesma carreira), conforme o que estabelece o art. 39, § 2º, da CF. **Apresentaremos emenda para corrigir esse ponto.**

O § 3º dispõe que os uniformes, os equipamentos e a identificação dos integrantes das guardas municipais deverão ter emblemas específicos do Município, de forma a não confundir com os utilizados pelas Forças Armadas e pela Polícia Militar do respectivo Estado. Prevê, ainda, que as viaturas das guardas municipais deverão ser pintadas em cores próprias, diferentes das utilizadas pelas corporações policiais do respectivo Estado, e ter identificação numérica visível.

São regras gerais compatíveis com a necessidade de harmonização da atuação dos órgãos previstos no art. 144 da CF e que obedecem ao princípio da razoabilidade, previsto no art. 5º, inciso LIV, da CF.

O art. 5º estabelece que as guardas municipais colaborarão com as autoridades estaduais e federais que atuam nos municípios, especialmente no que tange à proteção do meio ambiente, ecologicamente equilibrado, e ao bem-estar da criança e do adolescente, nos limites da competência municipal.

Trata-se de regra compatível com o espírito da norma, conforme explicitado na análise do art. 2º deste Projeto de Lei.

O art. 6º prevê que, sendo solicitados para o atendimento de ocorrências emergenciais ou deparando-se com elas, os guardas municipais deverão dar atendimento imediato e encaminhar ao órgão com competência constitucional.

Seu **parágrafo único** dispõe que, quando o órgão com competência constitucional chegar ao local da situação de emergência, a guarda municipal deverá colaborar, dentro de sua atribuição.



Este artigo é compatível com o espírito de cooperação e colaboração institucional de que trata este projeto de lei.

**O art. 7º** trata da participação das guardas municipais em atividades policiais de grande porte realizadas no Município, nos limites da sua competência.

Seu **§1º** estabelece que, na realização dessas atividades, as guardas municipais manterão as chefias de suas frações, com a finalidade precípua de harmonizar e transmitir ordens pertinentes à consecução dos objetivos comuns, desde que não comprometa a eficácia e a eficiência dos trabalhos desenvolvidos, ou quando convocados pelo Estado-membro, ou, ainda, nos casos de intervenção estadual.

O **§ 2º** prevê que, nos casos de grave perturbação da ordem, nos termos da legislação estadual, as guardas municipais poderão ser convocadas ou mobilizadas pelo Estado-membro para atuação nos limites municipais.

Este dispositivo deve ser analisado com cuidado. Entendemos tratar-se de norma jurídica e constitucional em face dos limites fixados pela parte final de seu *caput*, ou seja, as guardas municipais somente atuarão no limite de suas competências. Para tanto, reforça-se **a necessidade de supressão da competência prevista no inciso IV do art. 2º** da redação original do PLS nº 751, de 2011, pois o policiamento ostensivo não é atribuição constitucional das guardas municipais.

**O art. 8º** estabelece que, respeitadas a autonomia e as peculiaridades de cada uma das organizações com atuação no Município, os responsáveis poderão trocar informações sobre os campos de atuação.

Trata-se de regra que almeja a eficiência na ação da administração pública, prevista no *caput* do art. 37 da CF, especialmente na área de segurança pública. Para que essa eficiência seja alcançada é determinante a cooperação e a organização de todos os órgãos que atuam, ainda que complementarmente, na área, respeitada a autonomia de todos os entes federados envolvidos, especialmente a dos Municípios.



O art. 9º prevê que as prefeituras municipais poderão, mediante autorização do órgão federal, operar em frequência privativa os equipamentos de rádio da respectiva guarda municipal.

Pensamos ser importante fazer menção, neste dispositivo, ao que estabelece a **legislação específica** sobre o tema. **Apresentaremos emenda nesse sentido.**

O art. 10 assegura direitos aos integrantes das guardas municipais em seus seis incisos: recolhimento em cela especial, isolados dos demais presos, a fim de garantir a segurança dos mesmos, quando sujeitos a prisão antes de condenação definitiva (**inciso I**); identidade com validade em todo o território nacional (**inciso II**); porte de armas nos termos da legislação federal (**inciso III**); aposentadoria especial, observados os termos do art. 40, § 4º da Constituição Federal (**inciso IV**); seguro de vida e de acidente a ser regulamentado em lei municipal (**inciso V**); jornada de trabalho diferenciada a ser estabelecida em estatuto próprio (**inciso VI**).

O artigo em comento assegura diversos direitos aos servidores municipais efetivos que integram ou integrarão as guardas municipais. São normas essenciais, que fazem parte do regime jurídico estatutário balizador das relações desses servidores com os Municípios. Versam sobre identidade funcional, aposentadoria especial, seguro de vida e acidente de trabalho, jornada de trabalho, entre outros. Como visto anteriormente, essas matérias devem ser veiculadas por lei municipal submetida à cláusula constitucional de reserva de iniciativa legislativa, vale dizer, somente o Prefeito pode apresentar à Câmara de Vereadores respectiva projeto de lei que trate do regime jurídico dos servidores que integram a Guarda Municipal, por força do que determina, por simetria, o art. 61, § 1º, II, c, da CF, em respeito à prerrogativa da autonomia administrativa municipal. A redação atual deste dispositivo afronta essa autonomia e viola o pacto federativo. **Apresentaremos, nesse sentido, emenda que suprima o art. 10.**

O art. 11 determina que o órgão estadual responsável pela segurança pública será incumbido, nos termos da lei estadual, do controle do efetivo e regulamentação da compra e do registro das armas, munições e



equipamentos para as guardas municipais, de acordo com a legislação vigente.

É injurídico o presente dispositivo, pois toda a sistemática referente ao registro, posse e comercialização de armas de fogo e organização e funcionamento do Sistema Nacional de Armas (Sinarm) deve ser tratada na Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003.

Ademais, nesse campo, o controle a ser exercido pelo órgão estadual responsável pela segurança pública sobre as guardas municipais contradiz o que estabelece o art. 6º, III e IV, e §§ 3º e 7º; e o art. 23, § 4º, todos da Lei nº 10.826, de 2003.

**Apresentaremos, ao final, emenda visando suprimir esse dispositivo.**

**O art. 12** fixa o âmbito de abrangência da lei que resultar da eventual aprovação deste projeto de lei, prevendo sua aplicação apenas às guardas municipais criadas por lei municipal, com a previsão de que seus integrantes sejam servidores públicos, da administração municipal direta ou autárquica.

Trata-se de norma, a nosso ver, desnecessária, pois o § 8º do art. 144 da CF já determina que as guardas municipais sejam constituídas por lei. Por exercerem funções permanentes e exclusivas de Estado, é decorrência lógica que seus servidores ocupem cargos efetivos, providos por concurso público e regidos por estatuto próprio.

Proporemos, em homenagem à boa técnica legislativa, em especial ao estabelecido no *caput* do art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, **a supressão do mencionado dispositivo.**

Por fim, **o art. 13** prevê a vigência da Lei que decorrer da eventual aprovação desta proposição na data de sua publicação.



### III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PLS nº 751, de 2011, com as seguintes emendas.

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se a expressão “**ou por profissionais oriundos da carreira policial**” contida no **caput do art. 2º** do PLS nº 751, de 2011.

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o **inciso II do art. 2º** do PLS nº 751, de 2011.

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o **inciso IV do art. 2º** do PLS nº 751, de 2011.

EMENDA Nº - CCJ

Substitua-se a expressão “**ascensão**”, contida no **§ 2º do art. 4º** do PLS nº 751, de 2011, por “**promoção**”.

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao **art. 9º** do PLS nº 751, de 2011, a seguinte redação:



“**Art. 9º** As prefeituras municipais poderão, **desde que prevista na legislação específica** e mediante autorização do órgão federal, operar em frequência privativa os equipamentos de rádio da respectiva guarda municipal.”

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o **art.10** do PLS nº 751, de 2011.

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o **art.11** do PLS nº 751, de 2011.

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o **art.12** do PLS nº 751, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

