



## PARECER JURÍDICO

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SEGURANÇA PÚBLICA. ALTERAÇÃO DA DENOMINAÇÃO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL PARA POLÍCIA MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.**

### **I - RELATÓRIO**

Trata-se de análise acerca da legalidade e constitucionalidade da proposição PLc nº 62/2021, de iniciativa do Vereador visando a alteração da denominação do cargo de Guarda Civil Municipal para Polícia Municipal, que deve seguir o **Regime de Tramitação do Art. 151, II, RI.**

Ab initio, a proposição legislativa modificaria a redação da Lei Complementar nº 1.738, de 04 de dezembro de 2014, da Lei Municipal nº 1.355, de 14 de dezembro de 2010, da Lei Municipal nº 2.035 de 28 de dezembro de 2018, da Lei Municipal nº 2.061, de 24 de junho de 2019, dentre outras.

Antes de adentrarmos no mérito, cumpre ressaltar o caráter meramente técnico-opinativo deste parecer, pois cabe exclusivamente a Comissão de Constituição, Justiça e Redação apreciar a matéria e exarar parecer conclusivo acerca dos aspectos constitucional e legal, nos termos do art. 44, inc. I e II, do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório. Passamos ao mérito.





## II – FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal<sup>1</sup> estabelece a possibilidade de os Municípios constituírem suas Guardas Municipais destinadas a proteção dos cidadãos, órgãos, entidades, vias públicas e patrimônio do Município, ex vi:

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:

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

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

De acordo com o comando retro, a União editou a Lei Federal<sup>2</sup> n° 13.022, de agosto de 2014, preceituando que a guarda municipal seria uma instituição de caráter civil, uniformizada e armadas com poder de polícia, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

No âmbito municipal, a Lei Orgânica prevê o dever de o Município promover a segurança pública (Art. 250), ao mesmo tempo, determinou a instituição da Guarda Municipal (Art. 16, X), delegando à Lei Complementar a confecção de seu regramento (Art. 56 e 56-A), nos seguintes termos:

**Art. 250** A segurança pública, também dever do Município, direito e responsabilidade de todos será exercida, para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, no âmbito de

<sup>1</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

<sup>2</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/113022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113022.htm)





competência do Município com a participação da Guarda Municipal.

**Art. 16** Compete ao Município de Marataízes:

X - instituir a Guarda Municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços, instalações extensivamente a todo o patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;

**Art. 56** A Guarda Municipal, destinada à proteção dos bens, serviços do Município, reger-se-á por Lei Complementar Municipal, que disporá sobre o acesso, deveres, direitos, vantagens e regime de trabalho, com base na hierarquia e disciplina:

**Art. 56-A** Compete a Guarda Civil Municipal a Fiscalização do trânsito, ainda que realizadas ostensivamente, com o exercício do poder de polícia de trânsito, realizando controle e orientação do trânsito, coibir estacionamento em locais proibidos, inclusive com a aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, em proteção ao patrimônio municipal, por serem atribuições decorrentes de delegação legítima ao município, presentes o interesse local e as regras do Código de Trânsito Brasileiro, na forma de Lei Complementar Municipal a ser editada pelo Chefe do Poder Executivo.

Assim, em cumprimento a determinação da Lei Orgânica, o Município de Marataízes instituiu sua Guarda Civil Municipal, através da Lei Complementar nº 1.738, de 04 de dezembro de 2014<sup>3</sup>, onde estabeleceu os princípios, as competências e atribuições.

Além disso, em consonância com a Constituição Federal e com o Art. 6º, IV da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, também autorizou o porte funcional de arma de fogo, através da Lei Municipal nº 2.061, de 24 de junho de 2019<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> <http://www3.cmmarataizes.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C17382014.html>

<sup>4</sup> <http://www3.cmmarataizes.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=5360&numero=2061>





Dessa feita, s.m.j., inobstante a denominação “civil”, a Guarda Municipal de Marataízes se tornou protagonista na promoção da segurança pública, atuando tanto preventivamente na defesa dos cidadãos, dos bens públicos, do trânsito, tanto como ostensivamente no combate à criminalidade.

Sendo assim, a meu ver a função da Guarda Civil Municipal tornou-se atividade tipicamente de polícia, isto porque afeta a segurança ostensiva pessoas e não somente com função preventiva, como à princípio previu o legislador pátrio.

Todavia, inobstante ao nosso particular entendimento sobre a atividade tipicamente de polícia desempenhada e dos dizeres da Lei Federal nº 13.022/2014 que **assegura a utilização de outras denominações** pela Guarda Municipal, cumpre-nos afirmar que a Doutrina e a Jurisprudência Pátria possui entendimento de que a alteração de denominação padece de vício de iniciativa e ofende ao princípio da separação dos poderes, nos termos do Art. 1º, 18, 24, 30, 144 e 147 da Constituição Federal, conforme segue:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.978, de 15 de maio de 2018, do município de Itu, que altera a denominação da Guarda Civil e dispõe que os servidores desse órgão da administração se identifiquem como Polícia Municipal. Alegação de **vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento.** Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que avança sobre área de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando as disposições dos artigos 5º e 24, § 2º, n. 02 e 04, 47, II, XIV e XIV, a e 144, todos da Constituição Paulista. Ademais, se a Constituição Paulista, reproduzindo norma da Constituição Federal (CF, art. 144, § 8º), refere-se à guarda municipal, como órgão destinado à proteção dos bens, serviços e instalações municipais (art. 147), **não se afigura razoável que a legislação municipal altere essa denominação para polícia**





municipal, quebrando a uniformidade da expressão adotada pela Constituição Federal e pelo próprio Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014), ainda que se argumente com a semelhança das funções, pois, os próprios dispositivos constitucionais diferenciam as atribuições da Guarda Municipal e as atividades policiais (exercidas para preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio). Inconstitucionalidade reconhecida, nessa parte, não só por ofensa às disposições dos artigos 147 da Constituição Estadual e 144, § 8º, da Constituição Federal, mas também por afronta ao princípio da razoabilidade (CE, art. 111). Ação julgada procedente. (TJ-SP - ADI: 20987114520198260000 SP 2098711-45.2019.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 11/09/2019, Órgão Especial, **Data de Publicação: 26/09/2019**)<sup>5]</sup>

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PRELIMINARES DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E ILEGITIMIDADE ATIVA - REJEITADAS - NO MÉRITO - EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE DISPONDO SOBRE ATIVIDADE DA GUARDA MUNICIPAL E ALTERANDO FUNÇÕES E SUA NOMENCLATURA - VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS - VERIFICADOS - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. Demonstrado nos autos que a parte autora vista o controle de constitucionalidade de ato normativo municipal em face da Constituição Estadual, não há que se falar em inadequação da via eleita. Nos termos do art. 516, inciso V, do RITJMS e do art. 123, VI, da Constituição Estadual, as entidades sindicais ou de classe, de atuação estadual ou municipal, são partes legítimas para ingressarem com ação direta de inconstitucionalidade, desde que demonstrem seu interesse jurídico no caso; fato vislumbrado no presente feito. Emenda à lei orgânica que altera a denominação da Guarda Municipal e dispõe, dentre outras coisas, que os servidores desse órgão se identifiquem como Polícia Municipal, exerçam funções típicas de polícia ostensiva e como se dará a forma de investidura no cargo, deveria ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a quem compete exercer a direção superior da Administração (RE nº 370.563-AgR/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 31/05/2011), daí porque a norma ora impugnada, de iniciativa da Câmara de Vereadores, não poderia interferir em matéria dessa natureza, como ocorreu no

<sup>5</sup><https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/904540759/direta-de-inconstitucionalidade-adi-20987114520198260000-sp-2098711-4520198260000>





presente caso, possuindo vício de formalidade. Se a Constituição Estadual, refere-se à guarda municipal, como órgão destinado à proteção dos bens, serviços e instalações municipais (art. 10, § 2º), **não se afigura razoável que a legislação municipal altere essa denominação para polícia municipal, quebrando a uniformidade da expressão adotada pela Constituição Federal e pelo próprio Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal n. 13.022/14)**, ainda que se argumente com **a semelhança das funções, pois, os próprios dispositivos constitucionais diferenciam as atribuições** da Guarda Municipal e as atividades policiais, exercidas para preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio (CE, artigo 10, § 2º; CF, art. 144), daí o **reconhecimento de inconstitucionalidade da norma impugnada**, não só por ofensa às disposições dos artigos da Constituição Estadual e artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, mas também por afronta ao princípio da razoabilidade. (TJ-MS - ADI: 14125812820188120000 MS 1412581-28.2018.8.12.0000, Relator: Des. Marcos José de Brito Rodrigues, Data de Julgamento: 15/07/2020, Órgão Especial, **Data de Publicação: 17/07/2020**)

O Supremo Tribunal Federal (Tema de Repercussão Geral 472) reconheceu expressamente que as guardas municipais desenvolvem atividade de segurança pública, todavia o fato desempenhar atribuições correlatas ao poder de polícia, não os equiparas à atividade policial<sup>6</sup>.

Neste sentido, leciona Alexandre de Moraes, in "Direito Constitucional", Editora Atlas, 15ª ed., 2004, p. 677:

*"Por fim, a Constituição Federal concedeu aos Municípios a faculdade, por meio do exercício de suas competências legislativas, de constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, **sem, contudo, reconhecer-lhes a possibilidade de exercício de polícia ostensiva e judiciária.**"*  
(negrito nosso)

<sup>6</sup> <http://jusmilitaris.com.br/sistema/arquivos/doutrinas/guardamunicipal.pdf>





No mesmo sentido, Diógenes Gasparini, in “As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988”, RT-671, p. 48:

*(...) mesmo que pela sua natureza se pudesse entender a prestação dos serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública como de interesse local, esses não seriam do Município por força do que estabelece o § 5º do art. 144 da CF, que de forma clara atribui essas competências à Polícia Militar.*

Ademais, ainda que ultrapassadas a invasão de competência do Governo Federal e Estadual, convém lembrar que a alteração de Regime Jurídico de carreiras, vencimentos e a Estrutura das Secretarias e Órgãos ligados ao Poder Executivo Municipal são matérias reservadas a competência privativa do Chefe daquele Poder, nos moldes da Lei Orgânica Municipal, a seguir:

**Art. 90. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal** as leis que disponham sobre:

I - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria, disponibilidade, benefícios, vantagens e reajuste da administração direta, autárquica e fundacional no Município, ressalvada a competência da Câmara;

II - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Município, fixação e aumento de sua remuneração, observado o disposto no artigo 63, XVI desta Lei;

IV - criação, estruturação, atribuições e extinção dos órgãos da administração pública direta do município;

V - fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;







Por todo o exposto, registramos o ensinamento de Hely Lopes Meireles, pelo qual *“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”*. Concluindo que *“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara - como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito - é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”*<sup>7</sup>.

### III - CONCLUSÃO

Ante ao exposto, inobstante a relevância da proposta, em obediência às normas legais, esta Assessoria Jurídica opina pela ilegalidade e inconstitucionalidade do presente Projeto de Lei, por violação ao **PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**, conforme os entendimentos acima expostos.

<sup>7</sup> Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712.







Por fim, reitera que o presente parecer tem caráter técnico-opinativo e não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.

É o parecer, que ora submeto, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

Marataízes/ES, 03 de dezembro de 2021.

**ÉRIKA HELENA LESQUEVES GALANTE**

PROCURADORA LEGISLATIVA

