



Instituto brasileiro de
administração municipal

PARECER

Nº 1214/2019¹

- PG – Processo Legislativo. Inadequação de Lei Complementar. Estatuto da Guarda Municipal. Lei Federal nº 13.022 de 08/08/2014. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Arguição de Inconstitucionalidade. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita parecer jurídico sobre o Projeto de Lei Complementar n. 7/2019, que segue anexo.

RESPOSTA:

Preliminarmente, cumpre registrar que como a doutrina costuma afirmar, as leis complementares, como já diz seu nome, destinam-se a complementar diretamente o texto constitucional.

Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações ser disciplinados por meio de leis ordinárias. Em quase todos os casos, quando a Constituição se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária.

¹PARECER SOLICITADO POR ROBERTO BENETTI FILHO, ASSESSOR JURÍDICO - CÂMARA MUNICIPAL (CORDEIRÓPOLIS-SP)

A reserva de matérias à lei complementar, salvo raras exceções, deve vir expressa no texto constitucional. As raras exceções, acima mencionadas, dizem respeito a situações em que a interpretação sistemática da Constituição permite inferirmos a exigência de lei complementar, ainda que o texto constitucional somente se refira à lei, sem qualificativo.

Com efeito, a Carta Magna previu algumas espécies normativas de tramitação no processo legislativo e incluiu a lei complementar nesse rol. Sobre lei complementar leciona Alexandre de Moraes:

"(...) a razão de existência da lei complementar consubstancia-se no fato de o legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar de evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Federal, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas, ao mesmo tempo não poderiam comportar constantes alterações através de um processo legislativo ordinário. O legislador constituinte pretendeu resguardar determinadas matérias de caráter infraconstitucional contra alterações volúveis e constantes, sem, porém, lhes exigir a rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, assim que necessário". (In: MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17ª ed. São Paulo: Atlas. 2005).

No que diz respeito à aprovação, as leis complementares devem ser aprovadas por maioria absoluta dos parlamentares. Diversamente, as leis ordinárias são aprovadas por maioria simples, ou seja, devem obter em seu favor a metade mais um dos votos dos parlamentares presentes à sessão. Note-se como é grande a diferença. As leis complementares, por esse motivo, além de serem mais difíceis de serem aprovadas, são muito mais estáveis, uma vez que somente podem ser modificadas mediante a edição de outra lei complementar.

As matérias referentes a servidores públicos não se inserem no rol reservado à lei complementar, por isso devem ser tratadas em lei ordinária e não em lei complementar. Sobre o tema, é pertinente

colacionar a recente decisão do STF:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II - A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí". (STF - Tribunal Pleno. ADI nº. 2872. DJ-e 05/09/2011. Rel. Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI)

Todas as matérias referentes a servidores públicos são da competência privativa do Poder Executivo devendo ser tratadas em lei ordinária e não em lei complementar. Isso porque, como sabido, as normas gerais aplicáveis aos servidores públicos do Município constituem seu regime jurídico funcional, e devem constar de lei ordinária de iniciativa privativa do Executivo, como previsto no art. 61 § 1º, II, "c", da CRFB/88, aplicável ao Município em razão do disposto no art. 29 "caput", da CRFB/88. Vejamos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto:

"Significação constitucional do regime jurídico dos servidores públicos (civis e militares). A locução constitucional 'regime jurídico dos servidores públicos' corresponde ao conjunto

de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes". (STF. ADI nº. 2.867. DJ de 09/02/2007. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Não obstante, se aprovada Lei Complementar em matéria que lhe seja imprópria, será considerada materialmente Lei Ordinária, podendo ser alterada por Lei Ordinária.

Nos termos do que dispõe o art. 18 da CRFB/1988, o Município é autônomo para organizar os seus serviços, constituindo sua obrigação estabelecer o regime jurídico aplicável ao pessoal e bem assim os respectivos planos de carreira, conforme disposto no art. 39:

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas". (Redação restaurada pelo STF na ADI 2.135-MC).

Como é sabido, ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, dentre outras coisas, instituir a Guarda Municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Tais guardas não têm funções inerentes às polícias civis e militares, de sorte que não exercem funções de polícia judiciária nem de apuração de infrações penais e tampouco podem assumir policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública, embora muito se discuta hoje o assunto, inclusive com a expedição de lei federal que autoriza o uso de armamento pela guarda municipal.

A função da guarda municipal é basicamente de polícia administrativa, com objetivo de dar proteção ao patrimônio e aos serviços do Município. Com a expedição do Código de Trânsito Brasileiro, a guarda municipal vem atuando também no controle do trânsito, inclusive cabendo-

Ihe a aplicação de multas nos limites da competência municipal quanto ao assunto. Nesse ponto, cumpre observar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 637539, decidiu, em 06/08/2015 que as guardas municipais têm competência para fiscalizar o trânsito, lavrar auto de infração de trânsito e impor multas.

Mesmo que a intenção do legislador seja adequar a Guarda Municipal em conformidade com as disposições trazidas pela Lei Federal nº 13.022 de 08/08/2014, que "Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais", temos que esse diploma é de duvidosa constitucionalidade, porque a competência para legislar sobre as Guardas é exclusiva dos Municípios, o que impõe muita cautela nas alterações que se pretende fazer.

Como foi amplamente noticiado na mídia, o Ministério Público Federal e os comandantes das Polícias Militares do país contestaram a constitucionalidade da malfadada lei, que amplia os poderes das guardas civis, estendendo a elas o poder de polícia e também o porte de armas.

No nosso entendimento, tal lei viola o art. 144 da Constituição Federal, que assegura ser a segurança pública responsabilidade das policias estaduais, federais e do Corpo de Bombeiros. Esse também é o entendimento de Ives Gandra Martins; nas palavras do professor, "Para que a guarda aja em suplementação às atividades da polícia, é necessária uma emenda constitucional". (Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/08/mpf-e-pm-contestam-lei-que-da-poder-de-policia-guardas-municipais.html>).

A mesma posição é defendida por Joycemar Tejo em artigo intitulado "Da inconstitucionalidade do Estatuto Geral das Guardas Municipais." (Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/30548/da-inconstitucionalidade-do-estatuto-geral-das-guardas-municipais#ixzz3Di3GSEHd>).

Registre-se que a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (FENEME) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº

5156 no Supremo Tribunal Federal (STF), na qual contesta a malfadada lei. Na ADI, a FENEME sustenta que a União não tem competência para legislar sobre guardas municipais, uma vez que são órgãos facultativos a serem criados ou não pelos municípios, segundo o interesse local, e, ainda, é vedado às guardas municipais atuarem como polícia. Apesar do mérito ainda não ter sido julgado o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, já proferiu seu parecer no sentido de serem inconstitucionais diversos desses dispositivos. Vejamos:

"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" (Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5156&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M.>).

O art. 5º, o art. 48, dentre outros, do Projeto de Lei são inconstitucionais por pretender conferir a Guarda Municipal natureza jurídica de instituição de segurança pública e não de instituição destinada a garantir a proteção de bens, serviços e instalações municipais.

Por fim, há problemas de técnica legislativa e redação, p. ex., no § 4º do art. 7º do Projeto de Lei, quando há um ponto final no meio do artigo. Seria recomendável abrir um § 8º para acertar a redação.

Em suma:

1) Todas as matérias referentes a servidores públicos são da competência privativa do Poder Executivo devendo ser tratadas em lei

ordinária e não em lei complementar;

2) O art. 5º, o art. 48, dentre outros, do Projeto de Lei são inconstitucionais por pretender conferir a Guarda Municipal natureza jurídica de instituição de segurança pública e não de instituição destinada a garantir a proteção de bens, serviços e instalações municipais;

3) Há problemas de técnica legislativa e redação, p. ex., no § 4º do art. 7º do Projeto de Lei, quando há um ponto final no meio do artigo. Seria recomendável abrir um § 8º para acertar a redação; e

4) A Lei Federal nº 13.022 de 08/08/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) tem inúmeros dispositivos inconstitucionais, razão pela qual o Projeto de Lei é inconstitucional por pretender conferir a Guarda Municipal natureza jurídica de instituição de segurança pública e não de instituição destinada a garantir a proteção de bens, serviços e instalações municipais.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 03 de maio de 2019.