

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) - 0818470-79.2023.8.14.0000

AUTORIDADE: PREFEITO MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADOR: KENIA TAVARES DE OLIVEIRA

AUTORIDADE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

RELATOR(A): Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALTERAÇÃO DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. CLASSIFICAÇÃO DE GUARDAS MUNICIPAIS E AGENTES DE TRÂNSITO COMO INTEGRANTES DA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Prefeito Municipal de Parauapebas contra a Emenda à Lei Orgânica nº 01/2023, que alterou o art. 86, §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica Municipal. A norma impugnada incluiu os cargos de Guarda Municipal e Agente de Trânsito na área de segurança pública, atribuindo-lhes caráter técnico, para fins de acumulação de cargos nos termos da alínea "b" do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal (art. 41, alínea b, da CE/89). Alegou-se a inconstitucionalidade formal e material da emenda, com usurpação da iniciativa privativa do Prefeito e invasão de competência legislativa atribuída à União e ao Estado.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões centrais em discussão: (i) a existência de vício formal, pela usurpação da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, prevista no art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal e no art. 105, II, "b", da Constituição do Estado do Pará; (ii) a ocorrência de inconstitucionalidade material, pela violação dos limites da competência legislativa municipal, em desacordo com o art. 144 da Constituição Federal, e com os arts. 51 e 56, II, da Constituição do Estado do Pará.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O Prefeito Municipal possui legitimidade ativa para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, conforme disposto no art. 162, VIII, da Constituição Estadual.



4. O art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal, que estabelece a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre o regime jurídico de servidores, é de observância obrigatória por Estados e Municípios, em razão do princípio da simetria. Assim, a iniciativa parlamentar da emenda afronta norma constitucional, configurando vício formal.

5. A jurisprudência do STF (Tema 223 da Repercussão Geral, RE 590829) é clara ao afirmar que é inconstitucional a normatização de direitos de servidores públicos em Lei Orgânica Municipal, em virtude da reserva de iniciativa ao Chefe do Executivo.

6. Com fundamento no § 8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988, foi editada a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Já com base no § 7º do mesmo artigo, por meio da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, foi instituída a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS, bem como criado o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP

7. Com efeito, o Sistema Único de Segurança Pública foi dotado de uma estrutura e abrangência nacionais que preveem, além do compartilhamento de dados, a realização de operações e colaborações entre as esferas federal, estadual e municipal.

8. É logicamente dedutível, com base no art. 9º, § 2º, incisos VI e XV, da mencionada legislação – de natureza geral, como é importante frisar –, que não compete ao município definir que seus Agentes de Trânsito e Guardas Municipais integram a área de segurança pública, uma vez que essa competência legislativa é atribuída à União, nos termos do art. 144 da Constituição Federal de 1988.

9. Dessa forma, a alteração normativa em questão, ao dispor que os Guardas Municipais e Agentes de Trânsito e Transporte do Município de Parauapebas eram servidores integrantes da área de segurança pública, excedeu os limites da competência suplementar (no que couber) à legislação federal e estadual, conforme previsto nos artigos 51 e 56, inciso II, da Constituição do Estado do Pará. Assim, configurou-se também a inconstitucionalidade material.

IV. DISPOSITIVO E TESE

10. Pedido procedente.

Tese de julgamento:

1. A iniciativa de emenda à Lei Orgânica Municipal que dispõe sobre o regime jurídico de servidores públicos é privativa do Chefe do Poder Executivo, em observância ao art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal, ao art. 105, II, "b", da Constituição Estadual e ao princípio da simetria.

2. É inconstitucional norma municipal que classifica Guardas Municipais e Agentes de Trânsito como integrantes da área de segurança pública, extrapolando a competência suplementar do Município e invadindo competência legislativa atribuída à União, nos termos do art. 144 da Constituição Federal de 1988.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Desembargadores do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Pará, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Desembargadora Maria de Nazaré Silva Gouveia dos Santos, a unanimidade, acordam julgar procedente o pedido para declarar, com efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade formal e material da Emenda à Lei Orgânica nº 01, de 24 de outubro de 2023, que atribuiu nova redação ao art. 86, §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica do Município de Parauapebas, nos termos do voto da relatora.



Belém/PA, data e hora registradas eletronicamente pelo sistema.

Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

RELATÓRIO

TRIBUNAL PLENO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0818470-79.2023.8.14.0000

RELATORA: DESEMBARGADORA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE PARAUPEBAS

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS

PROCURADORA LEGISLATIVA: GISELLE NASCENTES CUNHA NUNES (OAB/PA 15.781-B)

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA: CESAR BECHARA NADER MATTAR JÚNIOR

RELATÓRIO

O então Prefeito Municipal de Parauapebas propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contestando a nova redação conferida ao art. 86, §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica do Município, por meio da Emenda à Lei Orgânica nº 01, de 24 de outubro de 2023, nos seguintes termos:

Art. 1. O art. 86 da Lei Orgânica Municipal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 86. A segurança pública é dever do município e constitui direito e responsabilidade de toda população, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de atuação efetiva dos poderes municipais.

§ 1. São servidores públicos civis e municipais da área de segurança pública os guardas municipais e os agentes de trânsito e transporte.

§ 2. Para fins do disposto na alínea b do inciso XVI do art. 37 da Constituição da República, considera-se técnico o cargo público efetivo de guarda municipal e o de agente de trânsito e transporte.

Art. 2. O capítulo IX da seção III passa a ser nominado como ‘DA GUARDA MUNICIPAL E DOS AGENTES DE TRÂNSITO E TRANSPORTE.

Art. 3. Esta emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

Aduziu que a Câmara Municipal, por iniciativa própria e sem a participação do Poder Executivo, alterou a Lei Orgânica do Município de Parauapebas, passando a enquadrar os cargos



efetivos de Agente de Trânsito e Guarda Municipal como pertencentes à área de segurança pública. Ademais, atribuiu a esses cargos natureza técnica, viabilizando, dessa forma, a possibilidade de acumulação prevista na alínea “b”, do inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Sustentou que essa alteração legislativa é **formalmente inconstitucional** (art. 105, II, alínea “b”, da Constituição Estadual e art. 61, §1º, inciso II, alínea “c” da Constituição da República), uma vez que a iniciativa para dispor sobre os servidores públicos municipais é privativa do Prefeito Municipal.

O autor também apontou a existência de **inconstitucionalidade material** (artigos 51 e 56, incisos I e II, da Carta Estadual), fundamentada na inobservância da competência constitucional do Município para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, especialmente diante da competência exclusiva da União para dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública.

Argumentou que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limita ao estabelecimento de normas gerais, enquanto os Estados e o Distrito Federal possuem competência suplementar. Na ausência de lei federal, a competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal será plena.

No entanto, a questionada Emenda à Lei Orgânica do Município de Parauapebas, ao declarar que os cargos de Guarda Municipal e Agente de Trânsito integram a segurança pública e ao atribuir-lhes caráter técnico para fins de acumulação permitida pela Constituição Federal, invadiu a competência para legislar sobre normas gerais, já exercida pela legislação federal mencionada. Essa competência é restrita à atuação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, excluindo o Município dessa atribuição.

Neste contexto, afirmou que a Lei Federal nº 13.675/2018 regulamenta a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, conforme o § 7º do art. 144 da Constituição Federal. Essa lei criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), entre outras medidas.

Da análise do art. 9º, §2º, incisos VII e XV, afirmou ser possível concluir que os Guardas Municipais e os Agentes de Trânsito são integrantes operacionais do SUSP. Assim, não cabe à lei municipal suplementar matéria legislativa de competência concorrente, usurpando a competência do Estado, responsável por suprir eventuais lacunas na lei geral federal.

Em relação aos Guardas Municipais, acrescentou que segundo a Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), em especial o seu art. 40, que definiu as competências gerais, não considerou tal espécie funcional como de natureza técnica.

Conclusivamente, requereu que seja declarada a inconstitucionalidade formal e material da Emenda à Lei Orgânica nº 01, de 24 de outubro de 2023, que deu nova redação ao art. 86, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica Municipal de Parauapebas

A Câmara Municipal de Parauapebas apresentou manifestação sustentando a legitimidade da referida proposição, subscrita por 08 (oito) dos 15 (quinze) vereadores.

Informou que apesar da proposição ter recebido manifestação desfavorável – Parecer Jurídico Prévio nº 279/2023, da Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo – a tramitação prosseguiu sendo aprovada pelas Comissões de Constituição, Justiça e Redação e pela Comissão de Segurança Pública e Defesa Social, através de Parecer Conjunto, que concluiu pela rejeição do Parecer Jurídico Prévio.



Sustentou que a proposição tinha por objetivo valorizar o trabalho exercido pelas mencionadas categorias funcionais, seguindo uma tendência já adotada em outras municipalidades.

Finalizou pugnando pela rejeição da medida cautelar.

A Procuradoria-Geral de Justiça manifestou-se **favoravelmente à declaração de inconstitucionalidade**.

Em atenção ao disposto no art. 12 da Lei 9.868/1999 informei às partes a adoção do rito especial, inclusive oportunizando à Câmara Municipal de Parauapebas a possibilidade de complementar sua manifestação preliminar (ID 18024995).

Restou certificado o transcurso do prazo sem manifestação (ID 18972852).

É o relatório.

VOTO

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO - RELATORA:

Conforme o art. 162, inciso VIII, da Constituição do Estado do Pará, o Prefeito Municipal detém legitimidade ativa para iniciar o controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais perante a referida Carta Estadual. A petição inicial encontra-se devidamente assinada pelo mencionado legitimado.

Pois bem, a Constituição da República de 1988, ao tratar das diretrizes do processo legislativo, dispôs:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

¶§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

¶I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

¶II - disponham sobre:

¶¶(...)

¶c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).” (Grifo nosso).

¶A norma acima citada foi replicada na Constituição do Estado do Pará, em seu art. 105, inciso II, alínea “b”, ao tratar da iniciativa legislativa, assim dispondo:



“Art. 105. São de **iniciativa privativa** do Governador as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade.” (Grifo nosso).

O Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado de que a regra do art. 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição da República – reproduzida na Constituição Estadual – é de observância obrigatória para Estados e Municípios, em virtude do princípio da simetria. Senão vejamos:

*“EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.446/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Participação de servidores e ex-servidores na composição da direção da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Ofensa ao art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal. Desrespeito à normatividade federal. Procedência do pedido. 1. **Formalmente, a norma impugnada padece de vício consubstanciado na inobservância do disposto na alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, a qual, em sua redação original, assegurava ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei para dispor sobre a organização, a estrutura e as atribuições de seus órgãos e entidades. 2. As normas relativas ao processo legislativo, notadamente aquelas que concernem à iniciativa legislativa, são de observância obrigatória por estados, Distrito Federal e municípios, por força do princípio da simetria. Ademais, a inobservância da iniciativa para deflagrar o processo legislativo acarreta inconstitucionalidade formal, a qual não pode ser convalidada sequer mediante sanção do chefe do Executivo. Precedentes. 3. A norma ora impugnada também é incompatível com o disposto no art. 7º, inciso XI, da Constituição da República, que estabelece o princípio da gestão democrática nas relações de trabalho e tem por finalidade precípua aproximar os interesses de empregados e empregadores, proporcionando meios para que os primeiros participem dos destinos da empresa na qual trabalham e contribuindo para a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento de políticas mais inclusivas e protetivas. 4. O art. 7º, inciso XI, da Carta Magna, volta-se à proteção dos empregados, não se podendo, validamente, elastecer esse conceito legal para abranger também os inativos, uma vez que esses não possuem qualquer relação com a sociedade empresária em discussão, mas apenas – e quando muito – com a fundação por ela constituída para a complementação da aposentadoria previdenciária. Os aposentados estão excluídos do âmbito de proteção da norma constitucional em questão, e a tentativa de incluí-los em tal âmbito, como fez a legislação estadual examinada, longe de dar concretude à parte final do art. 7º, XI, da Constituição Republicana, distorce e esvazia o propósito teleológico desse comando constitucional. 5. Embora não exista empecilho a que o estado-membro disponha, no corpo de sua constituição, ou por meio de lei infraconstitucional, sobre características peculiares de suas sociedades empresárias, de modo a aperfeiçoar a organização, a estrutura e/ou as atribuições dessas, o que faz como estado-acionista, é mister que o faça em conformidade com os preceitos constitucionais e se valha das formas admitidas pelo direito comercial (isto é, observada a normatividade federal a respeito). 6. No presente caso, a norma impugnada extrapola a disciplina federal vigente sobre o tema ao conferir também aos***



inativos a possibilidade de representação junto aos órgãos superiores da empresa estatal, afastando-se, inclusive, do disposto no inciso XI do art. 7º do Texto Constitucional, por fragilizar referida garantia, conferida apenas aos empregados. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2296, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04-10-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)

“COMPETÊNCIA NORMATIVA – DIREITO DO TRABALHO. Cumpre à União legislar sobre direito do trabalho, incluída a jornada de integrantes de categoria profissional. **PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA – REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR. Consoante dispõe o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal, incumbe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que verse regime jurídico de servidor. A norma é de observância obrigatória por estados e municípios.**” (ADI 3894, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 10-10-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)

“EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 740/2003, do Estado do Amapá. **Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Vencimentos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de Desempenho a certa classe de servidores. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alínea “a”, da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos.**” (ADI 3176, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30-06-2011, DJe-150 DIVULG 04-08-2011 PUBLIC 05-08-2011 EMENT VOL-02560-01 PP-00026)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal.** II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva. III - É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal. IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso.” (ADI 4154, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26-05-2010,



“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo. I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. III. - Precedentes do STF. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2719, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20-03-2003, DJ 25-04-2003 PP-00033 EMENT VOL-02107-01 PP-00180)

No caso em análise, a Câmara Municipal de Parauapebas, por iniciativa própria e sem a participação do Poder Executivo, alterou a Lei Orgânica Municipal para enquadrar os cargos de Agentes de Trânsito e Guardas Municipais na área de segurança pública, e ainda, visando aos fins previstos na alínea “b” do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal (art. 41, alínea b, da CE/89) – ou seja, para viabilizar eventuais acumulações –, **classificou tais cargos como de natureza técnica.**

Essa alteração, de fato, usurpou a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para legislar sobre o regime jurídico dos respectivos servidores públicos, conforme disposto no art. 105, inciso II, alínea “b”, da Constituição do Estado do Pará, e no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição da República.

É válido acrescentar, o Supremo Tribunal Federal quando julgou o Tema 223, do catálogo da repercussão geral, fixou a seguinte tese:

“É inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município.”

Esse julgado ficou assim resumido:

“CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ATUAÇÃO – REVISÃO. Ante a possibilidade de vir à balha entendimento que possua ligação com a Constituição Federal, como ocorre quanto aos preceitos sensíveis, de adoção obrigatória pela Carta estadual, admissível é o recurso extraordinário – Recurso Extraordinário nº 199.293/SP, de minha relatoria, e Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.529/MT, da relatoria do ministro Octavio Gallotti. **LEI ORGÂNICA DE MUNICÍPIO – SERVIDORES – DIREITOS. Descabe, em lei orgânica de município, a normatização de direitos dos servidores, porquanto a prática acaba por afrontar a iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.944/PR, relatada pela ministra Cármen Lúcia, 3.176/AP, 3.295/AM, relatadas pelo ministro Cezar Peluso, e 3.362/BA, de minha relatoria.” (RE 590829, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 05-03-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-061 DIVULG 27-03-2015 PUBLIC 30-03-2015)**

Dessa forma, a Câmara Municipal, ao aprovar projeto de lei de iniciativa parlamentar que tratava do funcionalismo municipal, buscando incluir no texto da respectiva Lei Orgânica



permissivo para viabilizar eventuais acumulações de cargos públicos, infringiu de maneira evidente a regra de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal. Por esse motivo, considero procedente a alegação de **inconstitucionalidade formal**.

Quanto ao vício de **inconstitucionalidade material**, faz-se necessário tecer algumas considerações mais aprofundadas.

Os artigos 51 e 56, inciso II, da Constituição do Estado do Pará, ao tratarem da organização regional e da competência dos municípios, respectivamente, asseguraram a esses entes federativos autonomia política, administrativa e financeira. Contudo, ficou igualmente consignado – de forma expressa, diga-se de passagem – **que o exercício da competência legislativa complementar desses entes ocorrerá nos limites do que lhes couber**. Confira-se:

“Art. 51. O Estado do Pará é dividido em Municípios, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição Federal e por esta Constituição.

(...)

Art. 56. Além do exercício da competência comum com a União e o Estado e de sua competência tributária, prevista na Constituição Federal, compete aos Municípios:

(...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.” (Grifo nosso).

Isto posto, a Constituição Federal de 1988, conhecida como Carta Cidadã, ao tratar da segurança pública, determinou:

“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.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e



o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as 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.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (Vide Lei nº 13.675, de 2018) Vigência.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Vide Lei nº 13.022, de 2014)” (Grifo nosso).

Com fundamento no § 8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988, foi editada a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Já com base no § 7º do mesmo artigo, por meio da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, foi instituída a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS, bem como criado o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.

Com efeito, o Sistema Único de Segurança Pública foi dotado de uma estrutura e abrangência nacionais que preveem, além do compartilhamento de dados, a realização de operações e colaborações entre as esferas federal, estadual e municipal.

Pois bem, o art. 9º da Lei nº 13.675/2018 indicou os respectivos integrantes operacionais do sistema. Confira-se:



“Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

§ 1º São integrantes estratégicos do Susp:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos;

II - os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados.

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III – (VETADO);

IV - polícias civis;

V - polícias militares;

VI - corpos de bombeiros militares;

VII - guardas municipais;

VIII - órgãos do sistema penitenciário;

IX - (VETADO);

X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;

XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);

XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;

XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);

XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);

XV - agentes de trânsito;

XVI - guarda portuária.

XVII - polícia legislativa, prevista no § 3º do art. 27, no inciso IV do **caput** do art. 51 e no inciso XIII do **caput** do art. 52 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 14.531, de 2023)

§ 3º (VETADO).

§ 4º Os sistemas estaduais, distrital e municipais serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitado o disposto



nesta Lei.” (Grifo nosso).

É logicamente dedutível, com base no art. 9º, § 2º, incisos VI e XV, da mencionada legislação – de natureza geral, como é importante frisar –, que não compete ao município definir que seus Agentes de Trânsito e Guardas Municipais integram a área de segurança pública, **uma vez que essa competência legislativa é atribuída à União**, nos termos do art. 144 da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, a alteração normativa em questão, ao dispor que os Guardas Municipais e Agentes de Trânsito e Transporte do Município de Parauapebas eram servidores integrantes da área de segurança pública, excedeu os limites da competência suplementar (no que couber) à legislação federal e estadual, conforme previsto nos artigos 51 e 56, inciso II, da Constituição do Estado do Pará. **Assim, configurou-se também a inconstitucionalidade material.**

ANTE O EXPOSTO, julgo **procedente** o pedido formulado nesta ação direta **para declarar, com efeito *ex tunc*, a inconstitucionalidade formal e material** da Emenda à Lei Orgânica nº 01, de 24 de outubro de 2023, que atribuiu nova redação ao art. 86, §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica do Município de Parauapebas.

É como voto.

Belém/PA, data e hora registradas eletronicamente pelo sistema.

Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

Belém, 29/01/2025

