



Arg Inconstitucionalidade Nº 1.0024.11.263222-9/002

EMENTA: INCIDENTE DE ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.319/2007 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. ART. 130. GUARDA MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DE SINDICALIZAÇÃO. ART. 144, §8º, CR. ART. 138, CEMG. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DIVERSAS DOS MILITARES. ANALOGIA. INAPLICABILIDADE. DIREITO À LIVRE ASSOCIAÇÃO SINDICAL. ARTS. 5º, XVII, 8º, *CAPUT*, E 37, VI, CR. PROCEDÊNCIA. Conquanto a previsão constitucional das guardas municipais esteja inserida no capítulo que trata da segurança pública (capítulo III), o §8º do art. 144 da CR atribuiu competência às guardas municipais apenas para proteger os bens, serviços e instalações dos Municípios. Ainda que indiretamente, as guardas municipais colaboram para a manutenção da ordem pública e preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porém, tal constatação não permite concluir que realizam policiamento ostensivo e preventivo para a preservação da ordem pública, mesmo porque a Constituição da República atribui essa competência às polícias militares (art. 144, §5º). Tratando-se as guardas municipais de órgãos com atribuições diversas das polícias militares, bem como dos corpos de bombeiros militares, não se pode conferir aos primeiros o mesmo tratamento dispensado aos militares. Não se afigura possível estender às guardas municipais, ao argumento de emprego da analogia, proibições impostas aos militares, restringindo direitos que, como no caso da sindicalização, é, em regra, assegurado constitucionalmente, inclusive ao servidor público civil, mormente considerando que o exercício do direito de associação sindical não apresenta risco, por si só, para o exercício regular de suas atribuições.

ARG INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0024.11.263222-9/002 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - REQUERENTE(S): PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL DO TJMG - REQUERIDO(A)(S): ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - INTERESSADO: MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE, PREFEITO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, ANTENOR BARBOSA EFIGENIO E OUTRO(A)(S), FRANKLIN MARTINS RAMOS, SECRETARIO MUN SEGURANÇA URBANA PATRIM MUNICIPIO BELO HORIZONTE, CORREGEDOR GUARDA MUN BELO HORIZONTE, COMANDANTE GUARDA MUN BELO HORIZONTE

A C Ó R D ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, do ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, à unanimidade, em JULGAR PROCEDENTE A ARGÜIÇÃO.

DES. EDILSON FERNANDES
RELATOR.



DES. EDILSON FERNANDES (RELATOR)

V O T O

Trata-se de Incidente de Argüição de Inconstitucionalidade suscitado pela egrégia Primeira Câmara Cível deste Tribunal, acerca do art. 130 da Lei nº 9.319/2007 do Município de Belo Horizonte.

A Coordenação de Pesquisa e Orientação Técnica deste Tribunal informou não ter encontrado manifestação do Órgão Especial acerca da (in) constitucionalidade do art. 130 da Lei nº 9.319/2007 do Município de Belo Horizonte, havendo apenas duas ADI que tratam da constitucionalidade de outros artigos da referida Lei (ADI nº 1.0000.08.4791144/000 e nº 1.0000.12.0039763/000) (f. 164).

O Ministério Público opinou pela improcedência do incidente, conforme r. parecer de ff. 168/174, da lavra da ilustre Procuradora de Justiça, Dr^a. Elaine Martins Parise.

Preliminarmente, vislumbro a necessidade de solução da questão constitucional para o prosseguimento do julgamento pelo órgão fracionário, visto que o colendo Órgão Especial não se pronunciou sobre a constitucionalidade do art. 130 da Lei nº 9.319/2007 do Município de Belo Horizonte, bem como que o Mandado de Segurança em que foi suscitada a argüição visa a garantir o direito de guardas municipais de Belo Horizonte filiarem-se ao sindicato de sua categoria profissional.

A Lei Municipal nº 9.319/2007, a qual dispõe sobre o Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte, prescreve, em seu art. 130, que “*ao ocupante do cargo público efetivo de Guarda Municipal são proibidas a **sindicalização**, a greve e a atividade político-partidária*”.



Nos termos do *caput* e incisos do art. 144 da Constituição da República, a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio da polícia federal, da polícia rodoviária federal, da polícia ferroviária federal, das polícias civis, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, destacando em seus parágrafos as atribuições de cada um desses órgãos:

“1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

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, aérea e de fronteiras;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

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.

§ 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.

§ 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.

No âmbito dos Municípios, a CR dispõe que poderão ser constituídas guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (art. 144, §8º).

A Constituição do Estado de Minas Gerais, com redação semelhante à da Constituição da República, estabelece que:

“Art. 136 – A segurança pública, dever do Estado e 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 Civil;

II – Polícia Militar;

III – Corpo de Bombeiros Militar”.

“Art. 138 – O Município pode constituir guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos do art. 144, § 8º, da Constituição da República”.

Da análise dos citados dispositivos constitucionais, depreende-se que as guardas municipais não têm competência para a preservação da ordem pública, da incolumidade



Arg Inconstitucionalidade Nº 1.0024.11.263222-9/002

das pessoas e do patrimônio, uma vez que não foram elencadas entres os órgãos responsáveis pela segurança pública.

Conquanto a previsão constitucional das guardas municipais esteja inserida no capítulo que trata da segurança pública (capítulo III), o §8º do art. 144 da CR atribuiu competência às guardas municipais apenas para proteger os bens, serviços e instalações dos Municípios.

Certamente, as guardas municipais colaboram, ainda que indiretamente, para a manutenção da ordem pública e preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio, visto que, ao garantir o funcionamento dos serviços públicos, preservar os bens e as instalações dos municípios, as guardas municipais protegem os usuários dos bens e serviços, assim como os agentes públicos envolvidos, auxiliando, portanto, os demais órgãos do Estado no exercício da segurança pública.

Todavia, tal constatação não permite concluir que as guardas municipais realizam policiamento ostensivo e preventivo para a preservação da ordem pública, mesmo porque a Constituição da República atribui essa competência às polícias militares (art. 144, §5º).

Comentando sobre o tema, ALEXANDRE DE MORAES ensina que:

“(…) 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 ou judiciária” (Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2009, 24. ed., p. 806).

Outrossim, DIÓGENES GASPARINI leciona que:

“As guardas municipais só podem existir se destinadas à proteção de bens, serviços e



instalações do Município. Não lhes cabem, portanto, os serviços de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária e de apuração de infrações penais. Aliás, essas competências foram essencialmente atribuídas à polícia militar e à polícia civil, consoante prescrevem os §§4º e 5º do suso transcrito no art. 144 da Carta Federal (...).

(...)

Mantém-se, assim, nos termos da legislação constitucional, a tradição de não se atribuir ao Município competências e responsabilidades da polícia militar e da polícia civil. Essa persistente orientação é colhida no desenrolar dos trabalhos da Constituição de 1988. (...)

(As guardas municipais na constituição de 1988. <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/handle/id/175918/000458838.pdf?sequence=1>, pp. 239/240).

Tratando-se as guardas municipais de órgãos com atribuições diversas das polícias militares, bem como dos corpos de bombeiros militares, não se pode conferir aos primeiros o mesmo tratamento dispensado aos militares.

A Constituição da República estabelece um regimento próprio para os militares, assim considerados os membros das Forças Armadas (art. 142, §3º, *caput*) e os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (art. 42), prevendo que aos militares dos Estados serão aplicadas as disposições do art. 142, §§ 2º e 3º, dentre as quais se insere a proibição de sindicalização (§3º, IV).

Entretanto, não se afigura possível estender às guardas municipais, ao argumento de emprego da analogia, proibições impostas aos militares, restringindo direitos que, como no caso da sindicalização, é, em regra, assegurado constitucionalmente, inclusive ao servidor público civil:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se



aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

“Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)”.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical”.

O Estatuto da Guarda Municipal de Belo Horizonte estabelece que:

“Art. 1º - A Guarda Municipal de Belo Horizonte - GMBH - é órgão integrante da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, organizada com base na **hierarquia e na disciplina**, sob a autoridade suprema do Prefeito de Belo Horizonte, com a finalidade de garantir segurança aos órgãos, entidades, agentes, usuários, serviços e ao patrimônio do Município de Belo Horizonte, e tem como princípios norteadores de suas ações:

I - o respeito à dignidade humana;

II - o respeito à cidadania;

III - o respeito à justiça;

IV - o respeito à legalidade democrática;



V - o respeito à coisa pública” (destaquei).

A organização da instituição com base na hierarquia e na disciplina também não é suficiente para sustentar a natureza militar da Guarda Municipal de Belo Horizonte, afinal, a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais também é estruturada dessa forma e é sabido que vários de seus membros são filiados ao sindicato da categoria.

Interessante destacar que a Constituição do Estado de Minas Gerais, nos dispositivos que versam sobre as atribuições dos órgãos responsáveis pela segurança pública estadual, faz uma distinção quanto ao regime aplicado a tais órgãos quando prescreve que a Polícia Civil é organizada com base na hierarquia e disciplina, ao passo que a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar são organizados com base na hierarquia e na disciplina **militares**:

“Art. 139 – À Polícia Civil, órgão permanente do Poder Público, dirigido por Delegado de Polícia de carreira e organizado de acordo com os princípios da **hierarquia e da disciplina**, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração, no território do Estado, das infrações penais, exceto as militares, e lhe são privativas as atividades pertinentes a:

I – Polícia técnico-científica;

II – processamento e arquivo de identificação civil e criminal;

III – registro e licenciamento de veículo automotor e habilitação de condutor.

Art. 142 – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na **hierarquia e na disciplina militares** e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:



I – à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

II – ao Corpo de Bombeiros Militar, a coordenação e a execução de ações de defesa civil, a prevenção e combate a incêndio, perícias de incêndio, busca e salvamento e estabelecimento de normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe;

III – à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar, a função de polícia judiciária militar, nos termos da lei federal.

§ 1º – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar são forças auxiliares e reservas do Exército.
(...)” (destaquei).

Ressalte-se que colendo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação nº 6.568, decidiu pela proibição do exercício do direito de greve pelos policiais civis do Estado de São Paulo, sendo oportuno destacar a ementa desse julgado:

“EMENTA: RECLAMAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAIS CIVIS. DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. SERVIÇOS OU ATIVIDADES PÚBLICAS ESSENCIAIS. COMPETÊNCIA PARA CONHECER E JULGAR O DISSÍDIO. ARTIGO 114, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DIREITO DE



GREVE. ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEI N. 7.783/89. INAPLICABILIDADE AOS SERVIDORES PÚBLICOS. DIREITO NÃO ABSOLUTO. RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO DE GREVE EM RAZÃO DA ÍNDOLE DE DETERMINADAS ATIVIDADES PÚBLICAS. AMPLITUDE DA DECISÃO PROFERIDA NO JULGAMENTO DO MANDADO DE INJUNÇÃO N. 712. ART. 142, § 3º, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO. AFRONTA AO DECIDIDO NA ADI 3.395. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA DIRIMIR CONFLITOS ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS E ENTES DA ADMINISTRAÇÃO ÀS QUAIS ESTÃO VINCULADOS. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MI n. 712, afirmou entendimento no sentido de que a Lei n. 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, é ato normativo de início inaplicável aos servidores públicos civis, mas ao Poder Judiciário dar concreção ao artigo 37, inciso VII, da Constituição do Brasil, suprindo omissões do Poder Legislativo. 2. **Servidores públicos que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da Justiça --- aí os integrados nas chamadas carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e à saúde pública. A conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve. Defesa dessa conservação e efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil.** 3. Doutrina do duplo



efeito, segundo Tomás de Aquino, na Suma Teológica (II Seção da II Parte, Questão 64, Artigo 7). Não há dúvida quanto a serem, os servidores públicos, titulares do direito de greve. Porém, tal e qual é lícito matar a outrem em vista do bem comum, não será ilícita a recusa do direito de greve a tais e quais servidores públicos em benefício do bem comum. Não há mesmo dúvida quanto a serem eles titulares do direito de greve. A Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é despreendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é. Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. **Ocorre, contudo, que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. Atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça --- onde as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária --- e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por esse direito. Serviços públicos desenvolvidos por grupos armados: as atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve [art. 142, § 3º, IV].** 4. No julgamento da ADI 3.395, o Supremo Tribunal Federal, dando interpretação conforme ao artigo 114, inciso I, da Constituição do Brasil, na redação a ele



conferida pela EC 45/04, afastou a competência da Justiça do Trabalho para dirimir os conflitos decorrentes das relações travadas entre servidores públicos e entes da Administração à qual estão vinculados. Pedido julgado procedente” (Relator: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2009, DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009 EMENT VOL-02375-02 PP-00736, destaquei).

Entendeu-se que alguns serviços públicos, em razão da essencialidade para a conservação do bem comum, deverão ser prestados em sua totalidade, como é a hipótese da segurança pública, estendendo à polícia civil, por analogia, a proibição do exercício de greve prevista para os militares.

Contudo, com a devida vênia, tal entendimento não pode ser aplicado no caso em análise, porquanto o direito de greve foi proibido tendo em vista as conseqüências que o seu exercício poderia causar na sociedade, buscando, por meio de sua vedação, garantir a continuidade de serviços públicos essenciais em sua plenitude. Lado outro, o exercício do direito de associação sindical não apresenta risco, por si só, para o exercício regular das atribuições da Guarda Municipal de Belo Horizonte.

Forçoso concluir pela inconstitucionalidade da norma municipal que proíbe a sindicalização dos membros da Guarda Municipal de Belo Horizonte, diante de sua natureza civil e da impossibilidade de emprego da analogia para o fim de estender a vedação ao direito de associação sindical imposta aos militares.

JULGO PROCEDENTE A ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE para incidentalmente declarar inconstitucional o art. 130 da Lei Municipal nº 9.319/2007, apenas tocante à proibição de sindicalização dos servidores da Guarda Municipal de Belo Horizonte.



Arg Inconstitucionalidade Nº 1.0024.11.263222-9/002

DES. ELIAS CAMILO SOBRINHO (REVISOR) - De acordo com o(a)
Relator(a).

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE
ACORDO COM O RELATOR.

SÚMULA: "JULGARAM PROCEDENTE A ARGÜIÇÃO."