



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 154 /2020

Assunto: Projeto de Lei nº 66/20 – Aatoria Prefeito Orestes Previtale Junior – “Atribui à Secretaria de Segurança Pública e Cidadania e à Guarda Civil Municipal o poder de polícia administrativa em vigilância sanitária, em decorrência da declaração de estado de calamidade pública e quarentena, visando a redução da disseminação do Coronavírus (Covid-19), com fundamento nas Leis Municipais nº 2291/1990 e 2953/1996, na forma que especifica”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Atribui à Secretaria de Segurança Pública e Cidadania e à Guarda Civil Municipal o poder de polícia administrativa em vigilância sanitária, em decorrência da declaração de estado de calamidade pública e quarentena, visando a redução da disseminação do Coronavírus (Covid-19), com fundamento nas Leis Municipais nº 2291/1990 e 2953/1996, na forma que especifica”** de autoria do **Prefeito Orestes Previtale Junior** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente sua justificativa:

“Esta propositura, elaborada conforme os elementos constantes do processo administrativo nº4440/2020, visa atribuir poder de polícia administrativa em vigilância sanitária, à Guarda Civil Municipal, visando aumentar o efetivo de agentes públicos que possam realizar

(ACP)

f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

essa fiscalização, em decorrência da declaração do estado de calamidade pública e quarentena determinada para a redução da disseminação do Coronavirus (Covid-19).

Como é de conhecimento geral, há necessidade da redução da circulação das pessoas, a fim de se evitar a disseminação desse vírus que assola mundialmente, diante desta situação o Município de Valinhos tem que adotar medidas para que os locais que possibilitam aglomerações sejam fiscalizados com maior eficiência, visando que as pessoas se contaminem.

Infelizmente as medidas de conscientização nem sempre são eficazes e a clientela de estabelecimentos comerciais adentram aos locais sem máscaras ou sem as medidas de higiene que são determinadas pela vigilância sanitária.

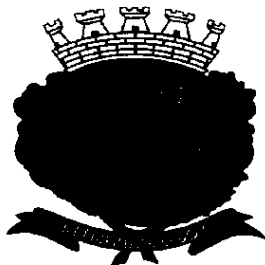
A contratação de maior efetivo para a Secretaria da Saúde, a fim de sanar esta necessidade temporária, demandaria tempo necessário para a realização de concurso público, assim, como medida transitória é que se apresenta esta propositura, com as atribuições de competência que dela constam."

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

A competência para legislar referente à matéria é privativa do Prefeito segundo previsão da Lei Orgânica em simetria com as disposições das Constituições Federal e Estadual de São Paulo:

"Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;"

O objeto da proposta é a alteração de competências entre órgão e secretarias e de atribuições de cargos.

Pois bem, as modificações referem-se ao exercício do poder de polícia administrativa de vigilância sanitária nos termos de leis municipais.

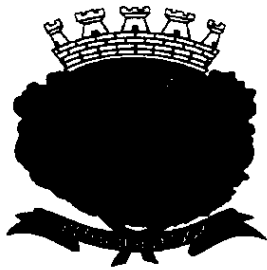
A primeira delas é a Lei Municipal nº 2291/90 que "autoriza o Executivo a fazer cumprir, no Município de Valinhos, a legislação Federal e Estadual, concernentes à fiscalização exercida nos produtos de alimentação e na promoção, preservação e recuperação da saúde e dá outras providências" da qual constam os seguintes dispositivos:

"Art. 2º. Considera-se infração, para os fins da presente Lei, a desobediência ou a inobservância ao disposto nas normas legais e regulamentares e outras que, por qualquer forma, se destinem à promoção, preservação e recuperação da saúde.

§1º Aos infratores serão aplicadas as penas de:

a) advertência, ocasião em que será dada ao infrator, por escrito, notificação para que sejam sanadas as infrações em que será dada ao infrator, por escrito, notificação para que sejam sanadas as infrações em prazo adequado, a critério da autoridade sanitária sem, contudo, ser superior a 30 (trinta) dias, prorrogáveis por até 60 (sessenta) dias a critério da autoridade sanitária;

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

b) multa, quando o infrator não atender às exigências contidas na advertência dentro do prazo estabelecido e não ter interposto recurso ou, sendo o caso, ter o recurso sido indeferido ou decorrido prazo

c) multa em dobro na reincidência, e assim sucessivamente e sem prejuízo de outras penalidades aplicáveis, enquanto persistir a infração e sem que tenha sido interposto recurso ou, sendo o caso, ter o recurso sido indeferido ou decorrido prazo eventualmente concedido;

d) interdição, total ou parcial, por prazo de 03 (três) dias no mínimo e 30 (trinta) dias no máximo, quando persistir a infração de natureza grave e/ou expor à risco a saúde da população; e,

e) cassação de licença e interdição definitiva, a critério do Departamento de Vigilância Sanitária e Epidemiológica, quando a penalidade prevista no item anterior não se concretizar como suficiente para a adequada correção da falha.”

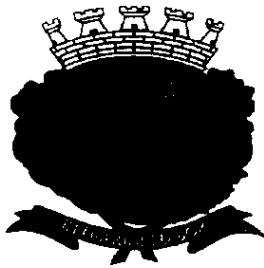
“Art. 12. No exercício de suas funções fiscalizadoras, compete aos farmacêuticos, médicos veterinários, engenheiros, biólogos e outros profissionais de nível universitário da Secretaria da Saúde:

- I – fazer cumprir as leis e regulamentos sanitários;
- II – lavrar autos de infração;
- III – lavrar autos de imposição de penalidade e de multa;
- IV – proceder interdição parcial de estabelecimentos;.

Art. 13. No exercício de suas funções fiscalizadoras, compete aos técnicos de saneamento e aos fiscais de saúde pública da Secretaria da Saúde:

- I – lavrar autos de infração;

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II – proceder a apreensão, inutilização e interdição de produtos que possam comprometer a saúde pública.

Art. 14. É de competência exclusiva da Diretoria de Vigilância Sanitária e Epidemiológica, cassar a licença sanitária concedida e proceder a interdição, total ou parcial, de equipamentos e estabelecimentos, quando persistir a infração de natureza grave e/ou expor a riscos a saúde da população.

Art. 15. O infrator poderá oferecer defesa ou impugnação do auto de infração no prazo de 15 (quinze) dias, contados de sua ciência.

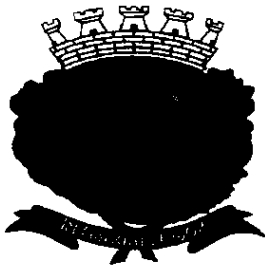
Art. 16. A defesa ou impugnação será julgada pelo Secretário da Saúde, nos casos de interdição total do estabelecimento comercial.

Parágrafo Único. Nas demais infrações, caberá à Diretoria de Vigilância Sanitária e Epidemiológica julgar os recursos apresentados.”

A outra mencionada é a Lei Municipal nº 2953/96 estabelece o Código de Posturas, o qual estabelece e disciplina as relações entre o Poder Público e as Pessoas Físicas e Jurídicas no Município, contendo as medidas de polícia administrativa municipal em matéria de higiene, segurança, ordem pública, bem estar coletivo, funcionamento de estabelecimentos e exercício de atividades, visando a inter-relação e a convivência harmônica da comunidade.

Assim sendo primeiramente se faz necessário trazer alguns conceitos doutrinários referentes aos assuntos posturas municipais e poder de polícia:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"Posturas é uma palavra portuguesa com vários significados, mas, ao que nos interessa, pode-se dizer que postura significa o comportamento do indivíduo em relação à sociedade.

(...)

Com o passar do tempo, diversos assuntos integrantes do antigo Código de Posturas passaram a ter vida própria, por força das crescentes exigências legais adotadas no figurino do direito positivo brasileiro, e, com isso, o Código de Posturas esvaziou-se, restringindo-se, atualmente, a pouco e limitado conjunto de matérias.

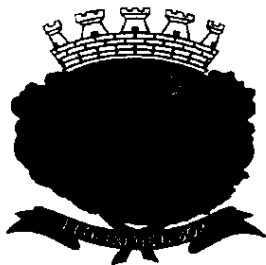
Na verdade, porém, o robusto código de posturas de antanho nada mais era do que a adoção prática do exercício do poder de polícia pelo Estado, que remonta às antigas cidades gregas. A palavra polícia vem da forma latina politia, cuja origem é a expressão grega politeia que significava constituição do Estado ou o bom ordenamento (José Cretella Junior). Segundo Hely Lopes Meirelles, "da polis grega esse poder de vigilância se trasladou para a urbe romana, sob a designação latina politia, que nos deu o vocábulo português polícia".

O interessante é que enquanto o poder de polícia, assim entendido como poder administrativo do Estado, evoluiu sobremaneira pelo desenvolvimento das cidades e a ampliação cada vez maior das atividades humanas, o código de posturas definhou, diante de codificações especiais de diversas normas específicas do poder de polícia.

Neste teor, nada mais significa essa expressão genérica de "código de posturas", embora ainda utilizada pela maioria dos Municípios brasileiros. Em substituição, deveria existir, isso sim, um código geral de poder de polícia administrativa municipal, a consolidar numa só codificação todas as normas jurídicas correspondentes da administração municipal, a saber, entre outras:

- Licença e funcionamento dos estabelecimentos comerciais, industriais, serviços e de outras atividades;

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- Controle e fiscalização do uso da área pública;
- Controle e fiscalização do trânsito e do tráfego;
- Licença de propaganda e publicidade nos logradouros públicos;
- Licença e fiscalização de obras particulares;
- Controle e fiscalização da saúde pública;
- Controle e fiscalização do meio ambiente;
- A fiscalização do patrimônio público, histórico e artístico.

(...)

Como se sabe, sob o aspecto do Direito, código é um texto jurídico que reúne de maneira sistemática o conjunto das disposições legislativas aplicáveis ao ramo do direito em questão. Assim, o trabalho de unificar em uma só codificação todas as normas municipais relativas ao poder de polícia não só facilitaria a leitura e análise dos interessados como, também, evitaria o conflito de normas que, por incrível que pareça, ocorre em diversas leis municipais. Um exemplo é o caso das condições extremamente excepcionais em que se permite à fiscalização ingressar ou invadir uma residência sem a anuência prévia do morador, assunto que se confunde nas leis especiais (código de obras, lei do meio ambiente, lei da vigilância sanitária etc.). Outro exemplo seria o de determinar quando a fiscalização pode interferir em atos da intimidade moral das pessoas. Pode a fiscalização municipal autuar um estabelecimento comercial que expõe um quadro, ou foto, considerada "obscena"? O que significaria o jargão "bons costumes", tanto usado em leis municipais? Aliás, tal assunto não seria somente pertinente à polícia judiciária, nada tendo a ver com a polícia administrativa? Com o intuito apenas de ilustrar, a Suprema Corte americana (caso *Lawrence x Estado do Texas*) decidiu que a intimidade moral das pessoas não é assunto de poder de polícia, exceto quando envolve aspectos de saúde ou segurança.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...) Já no Brasil, há que se cumprir com o máximo de cuidado os direitos constitucionais das pessoas, a grande linha divisória que limita o poder de polícia e evita que se transforme em abuso de poder o seu exercício.

Merece registro, a propósito, a diferenciação entre poder de polícia administrativa e poder de polícia judiciária. A polícia administrativa atua sobre bens, direitos ou atividades, enquanto a polícia judiciária incide sobre pessoas, com base no Direito Penal (mais adiante retornaremos ao assunto).

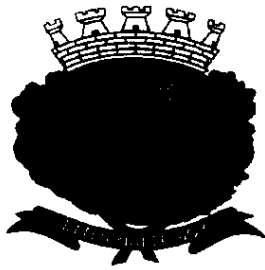
Com base na Constituição Federal, aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, mas não se deve traduzir "competência" como "poder"; melhor seria entender a competência como um "dever" da Administração Municipal em favor do interesse público. Recai sobre a Administração Municipal a responsabilidade de cuidar da organização da cidade e promover o bem-estar público e de tal responsabilidade não pode se esquivar ou se omitir. Não pode, simplesmente, flandar sobre esse dever e fingir que o cumpre através de normas legais não executáveis. Não se trata aqui de "vontade política" de fazer, mas de obrigação administrativa a ser cumprida e executada.

Tal responsabilidade recai, também, sobre a Câmara Municipal, pois o poder de polícia reparte-se entre Legislativo e Executivo. Este último só pode agir se houver lei, sendo dever da Câmara Municipal estabelecer as regras legais e cobrar do Executivo a sua aplicação.

Pois a lei confere ao Executivo o poder de agir, sem o qual o dever se fragilizaria e perderia todas as suas forças. Tem-se, então, que a Administração Municipal se ampara no "poder-dever" que lhe permite cumprir aquilo que é de sua responsabilidade.

Deste modo, o poder de polícia é exercido através dos seguintes meios de atuação:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

1º: A criação de atos normativos, a partir da lei municipal e de suas consequências internas – decretos, portarias, resoluções;

2º: A aplicação de operações materiais, pelo uso do quadro fiscal de poder de polícia.

A Fiscalização de poder de polícia

Dentro do sentido literal aqui aplicado do conceito de poder de polícia, o único quadro fiscal municipal que não estaria nele integrado seria o tributário. Leva-se em conta a definição dos americanos de *Police Power*, que seria a função administrativa que tem por objeto a preservação da ordem e tranquilidade pública, a segurança, a salubridade, a boa conduta e as normas de boa vizinhança. No entanto, a adoção do conceito amplo de poder de polícia, no sentido de que é a atividade da administração pública consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, aí, então, os fiscais tributários também se enquadrariam no grupo de fiscais de poder de polícia.

Ao que se comenta neste artigo, deixa-se de fora os fiscais tributários municipais. Há, entretanto, que se analisar um aspecto prático e de uso comum em muitos Municípios. São inúmeros os Municípios que não distinguem com precisão as funções de seus fiscais, ou confundindo atribuições ou mantendo um quadro genérico de fiscalização. Este último é o tristemente conhecido "Fiscal Faz Tudo", cujas funções designadas na lei de cargos municipais, atribui-lhe as mais variadas responsabilidades, desde a de fiscalizar tributos como de aprovar licença de obras, ou de exercer a vigilância sanitária e fiscalizar a ocupação da área pública. Pode-se até admitir a existência do "Fiscal Faz Tudo" em Municípios pequenos, com menos de dez mil habitantes, mas inadmissível em Municípios maiores, pois impossível exigir qualidade no exercício de tão variadas funções. Em tais casos, a verdade é outra: o poder político local não quer cumprir o seu dever de fiscalizar e tenta ocultar a realidade de que não

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

possui, de fato, um quadro fiscal efetivamente preparado, mas procura comprovar a sua existência perante o Tribunal de Contas, o Ministério Público, ou lá a quem se importe com isso, com a apresentação de um quadro fiscal totalmente inoperante pela ausência absoluta de especificação do seu campo de trabalho. Por mais que se esforce, nenhum agente fiscal terá conhecimentos técnicos e tempo suficiente para exercer a "clínica geral". O resultado é sempre o mesmo: vai dedicar-se a uma determinada área de ação e abandonar as demais.

Outro aspecto a comentar é a mistura de funções entre os quadros fiscais. Fiscal Tributário é para fiscalizar e lançar tributos, unicamente isso. Fiscal de Poder de Polícia é para fiscalizar o restrito campo de sua atuação. Assim como não cabe ao Fiscal Tributário fiscalizar alvará de funcionamento de estabelecimentos, não cabe ao Fiscal de Poder de Polícia lançar taxas ou outro tributo qualquer. As taxas, aliás, são lançadas em geral de ofício e a competência de lançamento recai sobre a Administração Fazendária do Município, e como todos os tributos lançados de ofício não se devem exigir dos Fiscais, qualquer que seja, sair em peregrinação pelas ruas para ver se os contribuintes efetuaram o seu pagamento. Tributos lançados de ofício são controlados internamente, por meio de sistemas informatizados, e a inadimplência segue um rito processual próprio, da cobrança amigável interna, da inscrição na dívida ativa e execução judicial. O mesmo ocorre, por exemplo, com o IPTU: seria curioso ver fiscais batendo de porta em porta para certificar-se de que o IPTU foi quitado. Por isso, a fiscalização tributária se concentra no ISS, nos casos de lançamento por homologação.

Por sua vez, licença para estabelecimento funcionar é atividade da fiscalização de poder de polícia, não se trata de atividade tributária. Vai, é fato, redundar no lançamento da taxa de fiscalização de funcionamento ou de localização, mas são aspectos diferentes. O

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

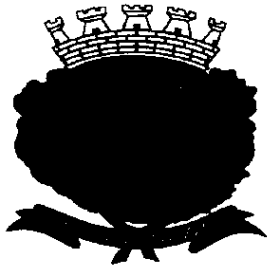
Fiscal de Poder de Polícia não fiscaliza um estabelecimento com a intenção de apurar se a taxa foi paga ou não. O seu trabalho é muito mais importante do que isso: ele vai fiscalizar o estabelecimento, suas condições de higiene, segurança, atividade desempenhada, localização, enfim, se o estabelecimento está em condições normais de uso pelos usuários.

O mesmo ocorre com a vigilância sanitária. A fiscalização sanitária é de vital importância para os munícipes, pois cuida da saúde pública, da validade dos produtos, da higiene e do asseio, e demais normas a que se obrigam os contribuintes. O vigilante sanitário não vai ao estabelecimento com a intenção de arrecadar tributos. Se for essa a instrução recebida, um grave erro se comete.

O Fiscal de Poder de Polícia atua de forma preventiva e repressiva. A forma preventiva não é somente o dispositivo legal que veda ou proíbe qualquer coisa, mas, também, o trabalho de orientação e de educação fiscal. Alguns bons exemplos já existem da participação de Fiscais em reuniões nas escolas, explicando às crianças a importância da fiscalização na vida dos cidadãos, ou em reuniões nas comunidades de bairro ou associações de classes.

Diversos autores costumam afirmar que a polícia administrativa atua, exclusivamente, de forma preventiva, pois a ação repressiva pertence à polícia judiciária. Não é bem assim. A polícia administrativa também exerce funções repressivas, como anota o laureado Celso Antônio Bandeira de Mello: "Com efeito, frequentemente a Administração, no exercício da polícia administrativa, age repressivamente. Sempre que obsta a uma atividade particular, já em curso, é porque esta se revelou contrastante com o interesse público, isto é, lesou-o; enfim, causou um dano para a coletividade". O mestre oferece outros exemplos de ações repressivas, como a apreensão de produtos deteriorados ou impróprios para o consumo; o fechamento e interrupção de espetáculos ofensivo à moralidade social (neste caso,

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

adiciona-se a perturbação da ordem ou do sossego público). E conclui:

“O que efetivamente aparta polícia administrativa de polícia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades anti-sociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica”.

Fiscal não foi feito para multar. A cada multa lavrada comprova-se o insucesso das ações preventivas, é mais um demérito do que propriamente um mérito.

Mas, o que fazer, se a sociedade não é perfeita. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, o poder de polícia seria inane e ineficiente se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de sanções para os casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente.

A sanção funciona como elemento de coação e intimidação, pois a disciplina e o enraizamento de uma cultura de obediência ao bem-estar geral não se forjam sem a ameaça de um castigo.

(...)

Com o passar do tempo e, quem sabe, se a humanidade chegar a uma utópica “sociedade perfeita” seria, aí sim, possível esquecer-se, pelo desuso, o castigo imposto no passado. O escritor sueco, Axel Munthe, em sua magistral obra, “O Livro de San Michele”, conta que no dialeto falado na região da Lapônia não existe uma palavra que signifique ladrão, simplesmente pelo fato de que esse adjetivo não se aplica, nem por hipótese e em nenhuma circunstância. Bem, nós estamos longe de tamanha perfeição, aqui a palavra ladrão está mais para substantivo do que adjetivo, e o jeito ainda é de punir os infratores. Mesmo assim, o Fiscal deve ter em mente que a sua função principal é de orientar, não de punir, e sem esquecer que a sanção tem que estar expressa na lei, e deve sempre ser medida em sua proporcionalidade à infração cometida.

(...)

(ACP) ✓



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

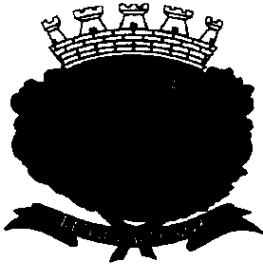
Sem fiscalização não há poder de polícia. De nada vale uma lei perfeita, um código pormenorizado, se não há quem o aplique ou o faça funcionar.

Enquanto o Fiscal Tributário cada vez mais atua internamente, graças aos modernos sistemas de informática e a troca de informações por meio digital, o Fiscal de Poder de Polícia não pode se furtar ao trabalho de campo, nas ruas e nas visitas aos estabelecimentos. Não há sistema ou metodologia que resolva isso ou substitua o Fiscal no serviço externo. Através de seus olhos age a Administração Pública, pois ainda estamos longe, felizmente, do "Big Brother" de George Orwell.

Bem verdade que andam usando câmaras de filmagem nas ruas, mas ainda é o Fiscal, pessoa física, a autoridade a reprimir as infrações. Fiscal é servidor público de quadro de carreira específico, nomeado por concurso público. Não se trata de cargo de chefia ou direção que se permita a nomeação pelo Prefeito, trata-se de servidor de quadro permanente que se exige preencher exclusivamente por concurso público. Não pode, também, o Fiscal ser transferido para outras funções administrativas, a não ser para cargos de chefia e direção, e isso se ele concordar. O motivo é simples: o Prefeito não pode esvaziar a fiscalização, quando essa o incomoda ou prejudica interesses particulares e usar da truculência do poder político transferindo servidores fiscais para outros setores. Contudo, se for o caso de denúncia de improbidade, peculato ou qualquer outro desvio de conduta cabe à autoridade instituir comissão de inquérito, podendo, então, afastar o servidor denunciado enquanto as denúncias são investigadas e apuradas.

Se o Chefe da Fiscalização não for Fiscal de carreira, não pode ele exercer as funções da categoria. Pode mandar, dar ordens, emitir instruções e até participar nas ações de campo, mas não pode lavrar

(ACP)
F



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

um auto de infração ou emitir um auto de interdição de estabelecimento ou de embargo de uma obra.

Tais documentos são de uso exclusivo da fiscalização e se um chefe, não Fiscal, emiti-los sua validade é contestada de pleno direito. O único servidor, além dos Fiscais, que pode emitir um documento próprio da fiscalização, é o Prefeito, por ser o representante legal do Município.

Enfim, a Administração Pública Municipal existe para prestar serviços públicos à população. Esse é o motivo de sua existência, não há outro. E prestar serviços públicos com a busca permanente de maior qualidade e eficiência, não basta mantê-los da forma encontrada, pois o mundo evolui, a população cresce e os serviços não podem ficar estagnados. Neste sentido, a fiscalização de poder de polícia administrativa é de interesse crucial da população, como forma de garantir-lhe os meios de poder viver com tranquilidade, segurança e apoio, numa cidade arrumada e ordenada. E para custear os serviços de fiscalização há a cobrança de taxas, tributos vinculados e que, obrigatoriamente, deveriam ser destinados para esses fins específicos e não ingressar no caixa comum e servir para outros gastos. Mas, isso é assunto para outro momento.” (A importância da fiscalização de posturas municipais, Roberto Tauil – janeiro de 2010, O Código de Posturas www.consultormunicipal.adv.br)

Pois bem, feitos os esclarecimentos necessários, ressalta-se que os poderes ou as competências dos órgãos internos integrantes da Administração Municipal Direta foram previstas na Lei Municipal nº 5629 de 19 de abril de 2018 que “Estabelece a estrutura administrativa e a estrutura de cargos da Prefeitura do Município de Valinhos na forma que especifica” da qual destaco:

(ACP)

“SECRETARIA DA SAÚDE – SS: órgão responsável pela política de saúde pública, mediante administração e prestação de serviços de saúde à população, através dos postos de saúde e do Centro de Atendimento de Urgência e Especialidades e fiscalização das atividades privadas no que se refere a higiene e saúde pública;”

“SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA – SSPC: órgão responsável pela: a. proteção dos bens, serviços e instalações públicas municipais; b. combate a incêndios, busca e salvamento dentro do Município; c. administração da Guarda Civil Municipal; d. formulação da política de cooperação e integração na área de segurança pública municipal, fomentando ação conjunta de setores ligados ao macro sistema de segurança pública, dentre os quais o Poder Judiciário, o Ministério Público, as Polícias Civil e Militar e entidades governamentais e não-governamentais; e. promover a orientação ao munícipe e fiscalização e autuação por infração no âmbito das relações de consumo; f. promover orientação jurídica básica ao consumidor, na forma e nos casos para os quais detenha competência própria ou delegada na forma de convênio próprio com órgão federal ou estadual;”

De tal sorte que a competência para executar o poder de polícia administrativa em vigilância sanitária que se pretender atribuir à Secretaria de Segurança Pública e Cidadania, atualmente, por força da Lei, é da Secretaria de Saúde. Advêm-se daí a pertinência com a especialidade técnica da pasta.

A matéria vigilância sanitária no tocante às infrações é determinada pela Lei Federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977 que configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Resta então conceituar tecnicamente vigilância sanitária:

“Com a Constituição brasileira assumindo a saúde como um direito fundamental do ser humano, e atribuindo ao Estado o papel de provedor dessas condições, a definição de vigilância sanitária, apregoada pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a ser, nesse contexto, conforme o artigo 6º, parágrafo 1º, a seguinte:

‘Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo:

I - o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendendo todas as etapas e processos, da produção ao consumo;

II - o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde.’

(...)

Entendendo que a essência da prática da vigilância é uma ação permanente de avaliação e de tomada de decisão, faz-se necessário referenciar os marcos teóricos e métodos para essa avaliação. Ainda que o ato de fiscalizar e o poder de polícia sejam as características mais antigas da vigilância, sua atuação – a forma de ver as “irregularidades”, de julgar os eventos – muda ao longo do tempo. O modelo vigente tem sido alvo de críticas exacerbadas. Fala-se de um modelo extremamente policial, pouco educador, cartorial, e que valoriza apenas os aspectos de estrutura e, conseqüentemente, pouco eficaz. Nesse item referenciamos, de forma resumida, alguns enfoques de avaliação, como uma das contribuições à construção de uma prática de vigilância sanitária mais eficaz, voltada para a defesa

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

do cidadão e para a promoção da qualidade de vida e saúde da população.

(...)

São características da Vigilância Sanitária as atividades educativas e repressivas, em relação ao seu objeto de ação, isto é, em relação aos prestadores ou produtores.

(...)

A atividade repressiva, inerente ao seu poder de polícia, deve ser exercida durante as fiscalizações quando forem constatadas irregularidades que possam gerar danos à saúde dos indivíduos ou da comunidade. A autoridade sanitária, em exercício de suas funções, não poderá se omitir ao constatar que uma determinada situação, procedimento ou condição estejam em desacordo com a legislação. Não tomar uma medida, além de configurar prevaricação, poderá acarretar transtornos, como o de ser responsabilizada judicialmente por omissão ou negligência, ou punida por penas mais severas, se situações aparentemente pouco danosas desencadearem danos mais graves.

Para o enfrentamento da situação processual que se desencadeia em cada ato de fiscalização, o agente fiscalizador deverá conhecer muito bem:

- Os aspectos técnicos que serão avaliados na fiscalização.
- A legislação técnica que respaldará legalmente o juízo de valor que estará sendo emitido em relação ao observado – se dentro da normalidade ou irregular. Se irregular perante a legislação, está configurada uma infração à lei, que exigirá uma medida para a sua correção.
- As competências legais e sanções, dispostas em legislação, a serem aplicadas quando da constatação de irregularidades. A Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1997, institui as infrações à legislação sanitária em nível nacional e estabelece as respectivas sanções. Os

(ACP)
✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

códigos sanitários estaduais e municipais devem obedecer à legislação nacional, podendo tornar os critérios mais rígidos para a configuração das infrações, mas nunca abrandá-los.

• Os procedimentos para a caracterização das infrações e aplicação de penalidades. Um auto de infração e/ou de aplicação de penalidade mal preenchidos ou preenchidos incorretamente podem ser anulados por ação judicial, porque induzem a erros no julgamento, mesmo que toda a ação da Vigilância Sanitária tenha sido correta do ponto de vista técnico.

• Os procedimentos para a constituição e andamento do processo administrativo gerado pela ação fiscalizadora, análises das defesas apresentadas, prazos, indeferimentos, competências, etc.”

(Eduardo, Maria Bernadete de Paula Vigilância Sanitária, volume 8 / Maria Bernadete de Paula Eduardo ; colaboração de Isaura Cristina Soares de Miranda. -- São Paulo : Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998. -- (Série Saúde & Cidadania)

Não de outra maneira as atribuições dos cargos também são estabelecidas em lei, especialmente dos ocupantes de cargo efetivo de Guarda Civil Municipal, na Lei Municipal nº 5307 de 30 de junho de 2016 que “Estabelece o Estatuto Geral e Plano de Cargos, Carreiras, Salários e Benefícios da Guarda Civil Municipal de Valinhos e dá outras providências:

“Art. 2º A Guarda Civil Municipal de Valinhos é uma instituição municipal, civil, permanente e regular, uniformizada e armada, organizada com base na hierarquia e na disciplina.

Parágrafo único. A Guarda Civil Municipal de Valinhos é fundamentada pelas disposições constantes no art. 144, §8º, combinado com o art. 23, I e art. 225 da Constituição Federal, bem como no art. 24, VI da Lei Federal nº 9.503/97, no art. 6º, IV da Lei

(ACP)
✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

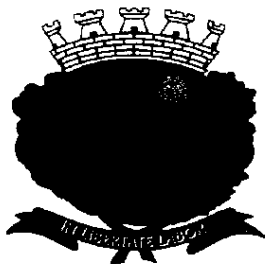
ESTADO DE SÃO PAULO

Federal nº 10.826/03, na Lei Federal nº 13.022/2014, no art. 80, III, da Lei Orgânica do Município e na Lei Municipal nº1932/83.”

“Art. 4º São atribuições da Guarda Civil Municipal, sem embargos às obrigações constantes nos demais diplomas legais atinentes à matéria:

- I. zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos municipais;
- II. prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
- III. atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- IV. colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;
- V. colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;
- VI. exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei Federal nº 9.503/1997, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- VII. proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;
- VIII. cooperar com os órgãos de defesa civil em suas atividades;
- IX. interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;
- X. estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;
- XI. articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;
- XII. integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;
- XIII. garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com tais situações;
- XIV. encaminhar ao Delegado de Polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;
- XV. contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme Plano Diretor Municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;
- XVI. desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da Municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;
- XVII. auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários;

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- XVIII. atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local;
- XIX. cumprir e fazer cumprir o Código de Posturas e demais legislações, auxiliando assim as unidades administrativas da Municipalidade.

Portanto, atualmente a Guarda Civil Municipal de Valinhos exerce seu papel constitucional:

“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.”

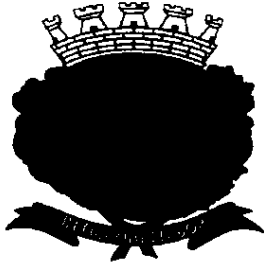
Nessa toada, foi editada a Lei Federal nº 13.022 de 8 de agosto de 2014 que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais:

“Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as guardas municipais, disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.”

“Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.

(ACP) ⁺



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

✓
(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

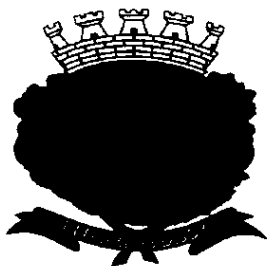
XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria

(ACP)

✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

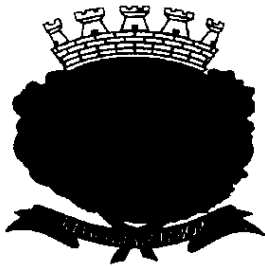
Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.”

Frisando que no Município de Valinhos a GCM foi criada pela Lei Municipal nº 1.932/83, ou seja, antes da promulgação da CF/88.

Pelo até então exposto, a princípio, tem-se que o poder de polícia administrativa em vigilância sanitária não pode ser totalmente atribuído à Guarda Civil Municipal nos termos da proposição.

Os limites das suas competências tem sido matéria tormentosa nas cortes pátrias, sendo constantemente abordada também pela doutrina. Assim sendo, colaciona-se o seguinte texto que corrobora a tese acima:

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"Não é de hoje que muito se questiona judicialmente a atuação das Guardas Municipais nas mais diversas situações do dia a dia.

Atualmente as decisões judiciais, estão fluindo para um caminho de relaxamento de prisões efetuadas por agentes das Guardas, e ate mesmo decisões de cunho criminal e indenizatório contra agentes das Guardas e prefeituras, a respeito de Usurpação de Função Pública, bem como abuso de autoridade.

Muitas das vezes podemos observar a Guarda Municipal por intermédio dos servidores públicos que a ela pertencem, exercer atividades que fogem um pouco a regra, como por exemplo, abordagens a pessoas, vistoria de veículos, bloqueios de trânsito, atendimento de ocorrências de caráter policial entre outras.

(...)

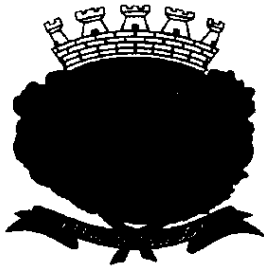
Afinal o que é poder de policia, e Guardas municipais possuem ou não esse poder ?

O poder de policia como já é sabido, está prescrito no artigo 78 do CTN, que em resumo para não nos atermos somente a isto neste artigo, considera-se poder de policia a atividade da administração que limita ou disciplina direito.

A primeira observação que devo fazer aqui é que muitos órgãos da administração pública possuem poder de policia, sendo esta prerrogativa não exclusiva das policias.

Vejamos, muitos órgãos ao impor algo a alguém esta utilizando o poder de policia, como é o caso dos Agentes de Trânsito que Aplicam autuações de trânsito, quando fecham uma rua, quando um órgão de Defesa Civil interdita um local abstando as pessoas de ali permanecer ou entrar, órgão de vigilância sanitária ao verificar inspeções em comércios, como também o fiscal de posturas do município que apreendem mercadorias que estão sem a devida consonância tributaria.

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Desta forma podemos observar que apesar de a lei 13022 que rege o exercício das funções das Guardas em momento algum falar de poder de polícia, de certa forma, quando da atuação de algumas atividades, a GCMs utilizam o devido poder para sucesso de suas atividades, estando totalmente amparada legalmente.

*Entretanto devemos observar o parágrafo único do artigo 78 do CTN, para revestir de legalidade esta atuação da Guarda municipal bem como limitar o poder de polícia a qual poderá exercer. Em resumo este parágrafo nos diz que, **será considerado exercício regular do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável.***

Explicando o citado parágrafo, o uso legal do poder de polícia esta limitado a competência do órgão, para melhor entendermos, imaginemos um órgão de vigilância sanitária que ao realizar inspeção de um comércio, verifica que o proprietário estacionou seu veículo sobre a calçada. Apesar de no momento ~~para fins de sua atividade~~, a vigilância sanitária estar utilizando sua ~~prerogativa~~ de poder de polícia para fiscalizar as questões sanitárias de um comércio, não pode ela atuar no campo de verificação de infrações de trânsito, ainda que a situação esteja ocorrendo em sua frente, tendo em vista não ser ela o órgão competente para tratar deste assunto.

Assim também acontece com as GCMs, dentro de suas competências mesmo a lei 13002 não citando o poder de polícia e até antes dela, as Guardas municipais já realizavam funções que estão dentro de um determinado poder de polícia, limitando direitos e impondo a vontade Estatal, como por exemplo, imaginemos a GCMs como responsáveis pelo fechamento de uma quadra de futebol de uma escola aos finais de semana, onde o fato de em determinado horário fechar a quadra e retirar os que ali estão é um exemplo do uso do poder de polícia, ou com o advento da lei 13022 e com a devida autorização/convenio publicado em diário oficial com o

(ACP) ✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

departamento de trânsito, as GCMs realizarem autuações de trânsito, isto também é o uso legal do poder de polícia.

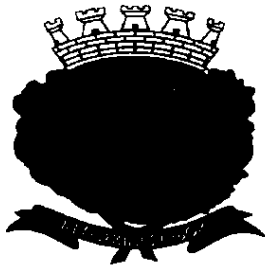
Entretanto para entendermos ainda mais, como no exemplo supracitado da fiscalização sanitária e a infração de trânsito, não pode as Guardas Municipais, por exemplo, receberem uma denúncia e irem averiguar, isto é vetado pela lei 13022/2014, cabendo a guarda tão somente o patrulhamento preventivo para inibir os atos denunciados. Lembrando que em caso de flagrantes delitos podem agir, mas não podem receber a denúncia e por si só irem efetuar averiguações, isto é atividade exclusiva de instituição Policial. Outro exemplo seria A GCM em patrulhamento realizar um auto de infração em determinado veículo que seu condutor não utiliza cinto de segurança e constatar que o licenciamento veicular esta vencido, a GCMs não possuem competência de trânsito para realizar recolha do veículo por falta de licenciamento, apenas devem relatar em seu relatório e liberar o veículo.

(...)

A Guarda municipal é citada no § 8º do artigo 144 da Constituição Federal, então ela também não seria um órgão responsável pela segurança pública e combate ao crime?

Em resposta a essa pergunta, não as guardas municipais não são responsáveis pela segurança pública de caráter policial, mas sim, realizam um trabalho de segurança pública no plano municipal, em outras palavras a GCM é um órgão de segurança pública, mas não é um órgão da segurança pública POLICIAL, por este motivo percebemos que são citadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública como órgão que atua na proteção sistêmica de bens e serviços municipais e com seu patrulhamento preventivo auxilia na segurança pública municipal. Entretanto quando fazemos menção à segurança pública como um todo e inclusive no combate ao crime (segurança pública policial) as ações e enunciados/diretrizes do

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ministério da Justiça e Segurança Pública voltam-se apenas para os órgãos POLICIAIS dos incisos do artigo 144 da C.F.

Pode parecer um pouco complexo, mas vamos às explicações:

Inicialmente antes de tudo, já devemos esclarecer uma coisa, Guarda Municipal não é Instituição Policial, Guarda Municipal não pode ser chamada de polícia nem atuar em atividades típicas de polícia, sob responsabilização por crime de usurpação de função pública e abuso de autoridade.

Explicando, de maneira objetiva já esta pacificado pelo STF na ADI 1.182/2005 que são órgão policiais aqueles descritos nos incisos do artigo 144 da C.F.

Para melhor entendermos, o artigo 144 da C.F é considerado ao que chamamos no ambiente do direito de norma jurídica de rol taxativo, ou seja, apenas as instituições que ali estão são Polícias, não permitindo interpretações extensivas.

(...)

Devemos encerrar o nosso artigo, esclarecendo que toda atividade da administração pública é pautada pelas leis, não podendo os agentes públicos realizar atividades diversas daquelas estipulas pelo simples querer, contrariando o Estado de Direito ao qual pertencemos.” (por Julio Cezar Moura de Souza, Atuação das Guardas Municipais e sua Compatibilidade com a Legislação Brasileira, 25/03/2020, fonte: emperiododireito.com.br)

Recentemente a Lei Municipal de Valinhos nº 5626 de 2018 foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio da seguinte decisão, da qual destaca-se a afirmação da destinação constitucional da Guarda Civil Municipal de proteção de bens, serviços e patrimônio municipal:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei 5.626, de 16 de abril de 2018, do Município de Valinhos, que assegurou à Guarda Municipal a identificação como 'Polícia Municipal de Valinhos' - Alegação do Prefeito, autor da ação, de usurpação da competência privativa do Poder Executivo para disciplinar matéria sobre a organização dos serviços públicos municipais, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA - Projeto apresentado por parlamentar direcionado à nova designação da Guarda Municipal - Matéria claramente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme interpretação dos artigos 5º, 24, § 2º, item 4, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, alínea 'a', da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios por força do seu artigo 144 - Incidência, ainda, do preceito do artigo 147 da Carta Bandeirante, que reproduz o texto do artigo 144, § 8º, da CF/88, que estabelece que a guarda municipal é força de natureza civil destinada à proteção de bens, serviços e patrimônio municipal, sem se imiscuir na Segurança Pública preventiva e ostensiva de atribuição dos Estados e União Inconstitucionalidade das guardas municipais adotarem a identificação de 'polícia', e ainda mais como 'militar', dada sua natureza civil Não violação, por outro lado, dos preceitos orçamentários, segundo Tema 917, em repercussão Geral, no S.T.F. - Ação julgada procedente.

(...)

Dito isso, o artigo 144, parágrafo 8º, da Constituição Federal, dispõe que 'os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei'.

Obviamente o fato de tal dispositivo estar inserto no capítulo que disciplina a Segurança Pública, não há dúvidas de que o limite constitucional das guardas municipais é a proteção de bens, serviços

(ACP) *A*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

e instalações municipais, e não do controle preventivo ou repressivo da criminalidade.

No mesmo escopo o artigo 147 da Constituição Bandeirante:

Artigo 147 - Os Municípios poderão, por meio de lei municipal, constituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, obedecidos os preceitos da lei federal.

Referida Lei Federal é a nº 13.022/2014 que estabeleceu normas gerais para as guardas municipais dentro do limite constitucional, a começar por seu caráter civil:

Artigo 2º - Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Portanto, como bem ressaltado pela Procuradoria Geral do Estado e Procuradoria Geral de Justiça, a designação de 'polícia', ainda mais de caráter 'militar', somente cabe à força de segurança dos Estados e da União, sendo inconstitucional a sua apropriação pelas guardas municipais, repita-se, de caráter civil.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2286983-23.2019.8.26.0000)

No mesmo sentido havido sido exarado o parecer da Procuradoria-Geral de Justiça nos autos:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SEGURANÇA PÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.626, DE 16 DE ABRIL DE 2018, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, QUE “ASSEGURA À GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE VALINHOS A SE IDENTIFICAR COMO “POLÍCIA MUNICIPAL DE VALINHOS”. INICIATIVA PARLAMENTAR. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCEDÊNCIA.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...) A disciplina constitucional da segurança pública, especialmente a estruturação das Polícias estaduais, prevista no art. 144 da CF/88, integra o grupo de normas de observância obrigatória pelos Estados-membros intitulado de "normas constitucionais de preordenação", conforme importante lição do Min. Roberto Barroso exposta no julgamento da ADI nº 4.362/DF, publicado em 06/02/2018:

'(...) 16. O segundo grupo de normas de observância obrigatória pelos Estados-membros é constituído pelas chamadas normas constitucionais de preordenação. Essas normas geralmente possuem natureza institucional e definem, na Constituição Federal, antecipadamente, a organização dos Poderes e instituições dos Estados-membros. São exemplos dessas normas as que definem a quantidade de Deputados na Assembleia Legislativa (art. 27) e a eleição do Governador e do Vice-Governador (art. 28). São também representativas as normas que dispõem sobre a estruturação do Ministério Público estadual (art. 128, §§ 3º e 4º) e das Polícias estaduais (art. 144). Essas normas geralmente são expressas, haja vista traçarem, com algum detalhe, a organização de instituições estaduais.

(...) Daí ser possível o contraste da lei local com o art. 144 da Constituição Estadual, por sua remissão à Constituição Federal e seus dispositivos que definem os órgãos incumbidos da segurança pública em cada ente federativo: na União, as polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal; e, nos Estados, as polícias civis, militares e os corpos de bombeiros (art. 144).

O rol do citado dispositivo constitucional é numerus clausus, sendo vedada a instituição de órgão distinto a pretexto de desenvolver atividade típica de segurança pública.

O Supremo Tribunal Federal, ao longo do debate acerca da Justiça competente para apreciar e julgar a legalidade do exercício do direito de greve por guardas municipais, submetidos ao regime estatutário

(ACP)
}



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ou celetista, reconheceu que as guardas municipais desenvolvem atividade relacionada à segurança pública, embora não seja órgão integrante da segurança pública:

(...) Antes disso, porém, cabe chamar a atenção para a circunstância de que as Guardas Municipais são instituições envolvidas na atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, CF). (...) As Guardas Municipais são previstas constitucionalmente no artigo 144, do Capítulo III, Título V ("Da segurança pública"), portanto, cumprem papel nas atividades estatais de segurança pública, conforme expressa previsão constitucional e regulamentação legal, desempenhando função pública essencial à manutenção da ordem pública, da paz social e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, em especial de bens, serviços e instalações do Município. (...)” (RE 846854, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-022 DIVULG 06-02- 2018 PUBLIC 07-02-2018)

A ideia segundo a qual as guardas municipais integram o conjunto de órgãos de segurança pública retornou ao plenário do Supremo no julgamento do MI 6515, em junho de 2018, oportunidade em que o Min. Roberto Barroso, divergindo do Min. Alexandre de Moraes, consignou:

“Também tem relevância o art. 144, que cuida da segurança pública e enuncia quais serão os órgãos responsáveis pela segurança pública: A Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal e as Polícias Cíveis e as Polícias Militares. Não consta deste elenco constitucional as guardas municipais.

As guardas municipais vêm disciplinadas, no § 8º do art. 144, não como integrantes da estrutura da Segurança Pública, mas com a seguinte missão: “§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas

(ACP)
A



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei."

Ao lado da discussão acerca da natureza das atividades desenvolvidas pelas guardas municipais, embora topograficamente inserida no Capítulo III do Título V da Carta Maior, é consenso que o município, ao instituir e organizar administrativamente a guarda, deve observância aos limites constitucionais.

O Constituinte utilizou o termo "polícia" para órgãos específicos, cujas atribuições foram bem traçadas no texto constitucional, sendo, portanto, inconfundíveis com as das guardas. A pretexto da autonomia legislativa, o Município não pode alterar a denominação da guarda municipal, expressão contida no art. 144, § 8º, da CF/88, para "polícia municipal", assim como o Estado também não pode rever a expressão "corpo de bombeiros" por outra reputada mais conveniente.

E como bem pontuado pela douta Procuradora-Geral do Estado cita-se, apenas como reforço argumentativo, que o Estatuto Nacional da Guarda Municipal, no seu art. 19, expressamente impediu a utilização de denominação idêntica à das forças militares pela estrutura hierárquica da guarda municipal, autorizando, porém, "outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana" (parágrafo único do art. 22).

Ainda que ambas possam atuar na área da segurança pública, desempenhando tarefas complementares ou eventualmente coincidentes, como na hipótese de prisão em flagrante de crime, guardas municipais não se confundem com as polícias concebidas pelo poder constituinte originário.

Desse modo, além do vício de iniciativa, o ato normativo contestado é materialmente inconstitucional, porquanto avesso aos arts. 144 e 147 da Constituição do Estado de São Paulo.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em caso idêntico assim se pronunciou esse Egrégio Tribunal de Justiça: "AÇÃO 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 nº 2098711- 45.2019.8.26.0000, Des. Rel. Ferreira Rodrigues, julgada em 11 de setembro de 2019) g.n"

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A questão da análise das competências constitucionais das Guardas Municipais já havia sido abordada anteriormente pela Corte Paulista, ressaltando-se os seguintes votos divergentes:

“VOTO Nº: 25233

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº: 0244740-79.2011.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR[S]: FEDERAÇÃO DAS CÂMARAS DE DIRIGENTES LOJISTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉU [S]: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Ação direta de inconstitucionalidade - Decreto nº 52.432, de 21.06.2011 e Resolução 001/2011 - GABSEG-PREF, de 22.06.2011, ambas do Município de São Paulo - Concessão de poderes de Polícia à Guarda Civil Metropolitana, para fiscalizar irregularidades no comércio e pirataria - Inconstitucionalidade não verificada - O art. 147, da Constituição Estadual, dá ensejo a interpretação que justifica a opção do Município de reforçar a fiscalização ao comércio ilegal através dos guardas municipais - Possibilidade de a Prefeitura estabelecer atos para zelar pelo interesse local, pelas licenças e autorizações concedidas, bem como pelo comércio e consumo no espaço urbano - Decisão que não se confunde com salvo conduto para que guardas municipais cometam violência e excessos com fins fiscalizatórios - Abusos que devem ser objeto de apuração e responsabilização nas vias adequadas - Ação improcedente. (...)

Votos divergentes

(...)

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"(...) 05. O art. 147 da Constituição Paulista estabelece que os Municípios poderão, por meio de lei municipal, constituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, obedecidos os preceitos da lei federal, reproduzindo, em essência o disposto no art. 144, § 8o, da Constituição Federal (Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei).

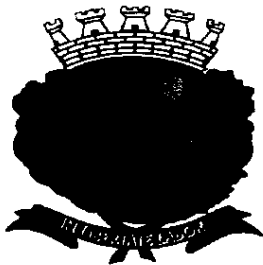
*Vê-se, assim, que os Municípios não dispõem de órgão policial de segurança, mas de guardas próprios para a **proteção de seu patrimônio.***

Proteger bens, serviços e instalações municipais, certamente é atribuição pertinente à área de segurança pública, isto é, assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais. Mas, como adverte José Afonso da Silva, 'não é de polícia ostensiva, que é função da Polícia Militar e sob a direção desta. Por certo que não lhe cabe qualquer atividade de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, que a Constituição atribui com exclusividade à Polícia Civil (art. 144, § 4o), sem possibilidade de delegação às Guardas Municipais.' (Comentário Contextual à Constituição, Malheiros Editores, p. 639). O Município, no dizer de Toshio Mukai, 'não pode ter Guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios' (A Força Policial 1/136).

Há quem pense que deveriam ser ampliadas as atribuições das guardas municipais, inserindo-as no sistema de segurança pública, dado o desamparo que, nesse setor, vive a população brasileira.

Propostas de emenda à Constituição existem em trâmite no Congresso Nacional, como, por exemplo, a PEC n° 534, com a seguinte redação: "Art. 144, § 8o Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal'.

6. A leitura atenta dos dispositivos reproduzidos do Decreto Municipal nº 52.432/2011 normatizando as ações da Guarda Civil Metropolitana, a meu sentir, de forma a extrapolar, **sob a perspectiva de uma cognição inicial e sumária que enseja medida cautelar**, as atribuições que lhe são concedidas pela Constituição do Estado de São Paulo, permite inferir da presença da plausibilidade jurídica do pedido, em par com o inerente perigo na demora da prestação jurisdicional, razão por que, com o devido respeito, formo com os votos divergentes para **dar provimento ao agravo.**"

(...)

Há que se distinguir o poder de **polícia administrativo**, de proteção de bens, serviços e instalações municipais, atribuído às guardas municipais pelas Constituição de República e do Estado de São Paulo, e o **poder de polícia militar e judiciária**, conferido aos organismos policiais inseridos na segurança pública pela Constituição Federal.

O Decreto em questão, ao fazer atribuição das ações descritas nos artigos 3º e seu parágrafo único, 6º e parágrafos 1º e 4º à Guarda Civil Metropolitana, está, em verdade, conferindo a esta verdadeiras competências **típicas das polícias civil e militar, de segurança pública.**

A propósito, o inciso I do artigo 1º da Lei n. 13.866/2004 - diploma legislativo esse que fixa as atribuições da Guarda Civil Metropolitana, cria Superintendência e cargos de provimento em comissão a ela vinculados e dispõe sobre a fiscalização do comércio ambulante - ao estabelecer, entre outras, a atribuição de "exercer, no âmbito do Município de São Paulo, o policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos

(ACP)

+



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*fundamentais dos cidadãos", foi declarado **inconstitucional** por este Órgão Especial, em acórdão encimado pela seguinte ementa: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - art. 1º, inc. I da Lei n. 13.866/2004, do Município de São Paulo, que fixa atribuições da Guarda Civil Metropolitana - art. 147 da Constituição Estadual - Proteção dos bens, serviços e instalações municipais - Matéria debatida é atinente à segurança pública - Preservação da ordem pública - Competência das polícias, no âmbito do Estado - Atividade que não pode ser exercida pelas guardas municipais - Extrapolação dos limites constitucionais – Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo" (ADIN nº 154.743-0/0-00, Relator Maurício Ferreira Leite, j. 10/12/2008).*

*Referentemente a esse acórdão foi interposto recurso extraordinário, ao qual, em 5 de abril de 2010, foi **negado seguimento**, expondo o Ministro Eros Grau que: "O recurso não merece prosperar. O acórdão recorrido está em consonância com o entendimento do Pleno deste Tribunal, no julgamento da ADI n. 1.182, de minha relatoria, DJ de 10.3.06, onde se fixou que f[o] artigo 144 da Constituição de 1.988 dispõe que a segurança pública deve ser exercida através da polícia federal; da polícia rodoviária federal; das polícias civis e militares e corpos de bombeiros militares [...]. Os Estados-membros, assim com o Distrito Federal, devem seguir o modelo federal O artigo 144 aponta da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Resta, pois, vedada aos Estados-membros a possibilidade de estender o rol, que esta Corte já afirmou ser *numerus clausus*." 5.*

Ademais, o disposto no artigo 144, § 8º, da CF/88, é claro no sentido de que as Guardas municipais, constituídas pelos Municípios, serão destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, atribuições diversas das atividades típicas de segurança pública exercidas pelos órgãos supra citados. Nego

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

seguimento ao recurso com fundamento no disposto no artigo 21, § 1º, do RISTF."

Examinando a questão atinente, mais uma vez aos poderes de guarda municipal, agora do Município de São José do Rio Preto, este Órgão Especial assim decidiu: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Perda do objeto - Inocorrência - Lei Complementar nº 258/2008, do Município de São José do Rio Preto, teve sua inconstitucionalidade declarada pelo Órgão Especial - Decreto nº 13.105/2006 - Dispositivos impugnados atribuem à Guarda Municipal funções próprias e específicas das policiais militares - Possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade. Jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal ~ Rejeitada a matéria preliminar. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Decreto nº 13.105/2006, do Município de São José do Rio Preto - Atribuições conferidas pelos dispositivos impugnados são todas relacionadas com o policiamento ostensivo e com a preservação da ordem e seguranças públicas — Invasão da área constitucionalmente reservada aos agentes do Estado responsáveis pela ordem pública — Caracterização — Afronta à Constituição Estadual — Configuração - Julgada procedente a ação." (ADIN nº 9028528- 16.2009.8.26.0000, Rei. Souza Lima, j . 30.09.09).

*A Guarda Civil Metropolitana, a par da proteção dos bens, serviços e instalações dos Municípios, exerce o papel de orientar, mediar conflitos, deve estar próxima da população, tomar conta do espaço público e, neste sentido, fiscalizar mesmo a atividade dos camelôs. Mas não pode estender suas funções de sorte a atuar como **órgão exercente de segurança pública**.*

No convincente parecer do Professor de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo Thiago Marrara, acostado às fls. 59-97, lê-se: "...a guarda municipal, cuja competência local se restringe a

(ACP)✓



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

bens, serviços e instalações municipais, pode agir para combater o comércio indevido em locais abertos e sob sua propriedade. O controle do comércio ambulante pela GCM é possível, pois, nesse caso, a entidade protege bens e instalações municipais de uso comum ou de uso pessoal.

Totalmente diferente é a situação do comércio realizado em locais fechados e sobre propriedade privada, tal como os centros comerciais. Nessa situação, não cabe a situação da GCM, pois tal comércio não se desenvolve em instalações ou bens públicos locais (tal como se verifica no comércio ilegal de ambulante dentro de ônibus e terminais de transporte urbano). A atividade comercial privada está, portanto, sujeita apenas ao controle dos outros órgãos policiais previstos na Constituição. (...) Esse é o mandamento que decorre diretamente dos arts. 22, inciso I, 23 e 144, § 1º em interpretação conjunta com o art. 144, § 8º da Constituição da República" (fl. 17 do parecer).

Pelo Decreto Municipal nº 52.432/2011, já se anotou, o art. 3º e seu parágrafo único autorizam integrantes da Guarda Civil Metropolitana, dentre outros mencionados órgãos, a fazer constatação para efeito de serem considerados produtos falsificados, pirateados, de origem duvidosa, contrabandeados ou fruto de descaminho aqueles assim caracterizados, preliminarmente, em razão de evidências de ausência de comprovação fiscal da origem lícita dos produtos, ensejando a cassação do auto de licença de funcionamento e os termos de permissão de uso, respectivamente, do estabelecimento ou do ambulante que comercializar tais produtos. O art. 6º permite que a Guarda Metropolitana participe da fiscalização, seu § 1º permite que ela faça a preservação do local, atuando de modo a controlar entrada e saída de produtos e pessoas, e o § 4º a autoriza a apreender os produtos em caso de flagrantes, conduzindo pessoas e coisas para apreensão de depósito, exercendo monitoramento visando coibir

(ACP)
X



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

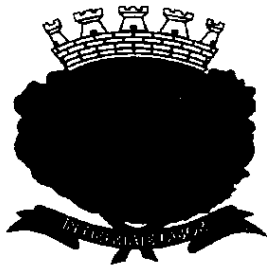
reaberturas e conduzindo os responsáveis à autoridade policial em caso de infração por crime de desobediência.

*Como se observa, não é conferido, pelo Decreto Municipal, à Guarda Civil Metropolitana o mero exercício de atividades de combate ao comércio indevido em locais abertos e de propriedade da Municipalidade, isto é, a fiscalização do comércio ambulante, com o fim de proteger bens e instalações municipais de uso comum ou de uso pessoal, senão que aquele lhe atribui exercício de funções essencialmente de segurança pública e de polícia judiciária, em franco **desbordamento do leito que lhe reservam a Constituição da Federal e do Estado de São Paulo.***

*E óbvio que não há descuidar do combate tenaz e ferrenho à criminalidade voltada para a comercialização de produtos contrabandeados, falsificados ou pirateados. Mas, é preciso que seja ele travado por intermédio dos **órgãos próprios**, isto é, aqueles que a Lei Maior da República enumera, entre os quais não está a guarda municipal.*

Aliás, está em plena vigência lei estadual que permite a celebração de convênios entre as prefeituras e a Polícia Militar, para fazer a segurança patrimonial e aumentar a presença de efetivos nas ruas – a chamada Operação Delegada. A operação foi implantada na capital em dezembro de 2009 e permite aos policiais militares, por convênio com a Secretaria de Segurança Pública, trabalharem por no máximo 12 dias por mês para a Prefeitura de São Paulo (o chamado "bico oficial"). São policiais militares agindo para a segurança da cidade sob o comando da Polícia Militar, que podem, sem ofender a Constituição, exercer plenamente as ações que, inconstitucionalmente, os atos normativos questionados nesta ação direta de inconstitucionalidade atribuem à Guarda Municipal Metropolitana.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

3. À vista de todo o exposto, divergindo respeitosamente do eminente Relator, **julgo procedente a ação**, para declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 52.432/2011 e Resolução nº 001/2011 -GABSEC/PREF.

WALTER DE ALMEIDA GUILHERME"

"No ponto, vê-se, de fato, que o Decreto Municipal 52.432/2011, sob pretexto de regulamentar a Lei Municipal 14.167, de 6 de junho de 2006, inova ao dispor sobre a atuação da Guarda Civil na fiscalização de estabelecimentos que lidem com produtos falsificados, pirateados, contrabandeados ou fruto de descaminho, criando-lhe competências típicas das polícias civil e militar, de segurança pública em violação, a princípio, ao disposto no art. 147 da Constituição Bandeirante.

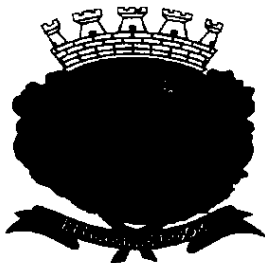
Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 9034981-58.2007.8.26.0000, Relator Desembargador Maurício Ferreira Leite, decidida por este Colendo Órgão Especial em 10 de dezembro de 2008, foi firmado o seguinte entendimento:

*"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - art. 1º, inc. I da Lei n. 13.866/2004, do Município de São Paulo, que fixa atribuições da Guarda Civil Metropolitana - Art. 147 da Constituição Estadual - Proteção dos bens, serviços e instalações municipais - **Matéria debatida é atinente à segurança pública – Preservação da ordem pública - Competência das polícias, no âmbito do Estado - Atividade que não pode ser exercida pelas guardas municipais - Extrapolação dos limites constitucionais - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo"** (grifo nosso).*

Como bem anotou, então, o douto Relator em seu voto:

"Se é certo que, como sustenta o Presidente da Câmara dos Vereadores, que em logradouros públicos poderiam ocorrer conflitos entre cidadãos que acarretem prejuízo a bens públicos, não se pode

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

olvidar que a atividade de segurança pública - policiamento preventivo, mediação de conflitos - não pode ser exercida pela entidade municipal.

A faculdade outorgada aos municípios criação de suas guardas não lhes concede o direito de extrapolar os limites impostos, ou seja, visam unicamente a proteção de seus bens, Serviço; instalações, devendo ser repelida qualquer tentativa de alargamento desse horizonte, quando mais se constatada invasão a outras esferas.

Constata-se que o inciso ora em discussão interferiu na administração estadual, ao determinar atividade de policiamento a órgão municipal e fazer constar como função dessa corporação a preservação da ordem pública, situação similar a que já foi objeto de manifestação do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1.182, relator o Ministro Eros Grau: 'O artigo 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública Resta, pois, vedada aos Estados-Membros a possibilidade de estender o rol, que esta Corte já firmou ser numerus clausus'".

Alargar o sentido de "proteção de bens, serviços e instalações municipais" de modo a abarcar a fiscalização de todo e qualquer ato derivado do Poder Público Municipal incidente sobre os munícipes importaria em conferir à Guarda Civil Municipal competência não detida por qualquer outra autoridade, como, por exemplo, a de adentrar residências, sem ordem judicial, a fim de verificar o adequado pagamento do IPTU e de outras taxas incidentes sobre o imóvel.

Isto posto, pelo meu voto, julgo a ação procedente, considerando inconstitucionais o Decreto nº 52.432/2011 e a Resolução nº 001/2011 -GABSEC/PREF do Município de São Paulo.

Xavier Aquino"

(ACP) X



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em análise recursal o Supremo Tribunal Federal, por sua vez, reconheceu a repercussão geral do tema:

“REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ATRIBUIÇÕES DE GUARDA CIVIL METROPOLITANA. DISCUSSÃO ACERCA DOS LIMITES E ALCANCE DA RESERVA LEGAL CONTIDA NO ART. 144, § 8º, DA LEI MAIOR. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE PARÂMETROS OBJETIVOS E SEGUROS PARA NORTEAR A ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL DE MATÉRIA. AUSÊNCIA DE PRECEDENTE ESPECÍFICO E DE ALCANCE GERAL. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DO PLENÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.

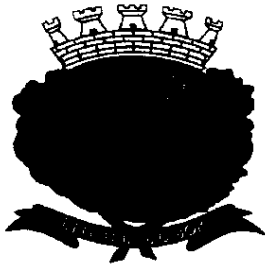
(...)

A controvérsia contida nos autos gira em torno de objeto mais amplo, e que esta Corte não se manifestou.

Trata-se de saber o preciso alcance do art. 144, § 8º, da Lei Fundamental, segundo o qual os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Em uma primeira guinada de visão, a reserva de lei prevista no dispositivo se afigura demasiado abrangente. Todavia, tal elastério hermenêutico em nada se coaduna com o sistema constitucional de repartição de competências, o que impõe ao intérprete a sua delimitação. Noutros termos, é preciso que esta Corte defina parâmetros objetivos e seguros que possam nortear o legislador local quando da edição das competências de suas Guardas Municipais.

Com efeito, não raro o legislador local, ao argumento de disciplinar a forma de proteção de seus bens, serviços e instalações, exorbita de

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

seus limites constitucionais, ex vi do art. 30, I, da Lei Maior, usurpando competência residual do Estado (e.g., segurança pública). No limite, o que se está em jogo é a manutenção da própria higidez do Pacto Federativo. Isto impõe a intervenção da Corte para definir o limite e o alcance da reserva legal contida no art. 144, § 8º, da Constituição, estabelecendo os standards norteadores da atuação legislativa municipal na fixação de competências de suas Guardas Municipais.

Em face o exposto, submeto a presente manifestação aos doutos Ministros desta Suprema Corte.

(...)

2. Cumpre ao Supremo definir o alcance da Constituição Federal. A questão que se coloca é se a atribuição à guarda civil metropolitana do policiamento preventivo e comunitário transgride, ou não, o disposto no artigo 144, § 8º, da Lei Básica da República, que, ante a teoria dos princípios sensíveis, foi repetido na Carta do Estado de São Paulo. Conforme ressaltou o ministro Luiz Fux – relator –, a controvérsia não encontra solução no que assentado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.182/DF, na qual se veiculou a problemática da iniciativa quanto à Lei Orgânica do Distrito Federal.

3. Manifesto-me no sentido de encontrar-se configurada a repercussão geral.”

Com efeito, é possível afirmar que conta com repercussão geral a matéria que representa transcendência em relação ao direito reivindicado individualmente, ou seja, a matéria relevante, de ordem pública e interesse social relevante transcende o interesse subjetivo das partes na solução da controvérsia:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Instrumento processual que possibilita ao Supremo Tribunal Federal selecionar os Recursos Extraordinários que serão analisados, de acordo com os critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica. O uso desse filtro recursal resulta numa diminuição do número de processos encaminhados ao STF, uma vez que, constatada a existência de repercussão geral, a Corte analisa o mérito da questão e a decisão proveniente dessa análise será aplicada posteriormente pelas instâncias inferiores, em casos idênticos.

Fundamentação Legal:

Artigo 102 §3º, da CF/1988 e

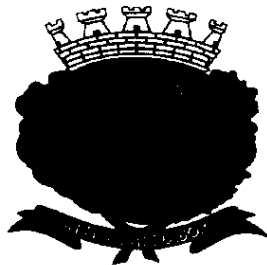
Artigo 1.035 do CPC/2015.” (Glossário do Supremo Tribunal Federal)

Uma vez que a matéria ainda não teve seu mérito apreciado pela Corte Máxima Brasileira não se pode falar em jurisprudência consolidada a respeito do tema, visto que a decisão da Corte Paulista é antiga, pois data de 27/02/13.

Cabe destacar que, muito embora esteja em tramitação a proposição em análise, foi expedido o Decreto nº 10.445, de 26 de junho de 2020 que “Atribui à Secretaria de Segurança Pública e Cidadania e à Guarda Civil Municipal o poder de polícia administrativa em vigilância sanitária, em decorrência da declaração de estado de calamidade pública e quarentena, visando a redução da disseminação do Coronavírus (Covid-19), com fundamento nas Leis Municipais nº 2291/1990 e 2953/1996, na forma que especifica”

“Art. 1º. É atribuída à Secretaria de Segurança Pública e Cidadania e à Guarda Civil Municipal, do Município, o poder de polícia administrativa em vigilância sanitária, com fundamento nas Leis Municipais nºs 2.291, de 31 de agosto de 1990, que “autoriza o

(ACP)
f



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Executivo a fazer cumprir, no Município de Valinhos, a legislação Federal e Estadual, concernentes à fiscalização exercida nos produtos de alimentação e na promoção, preservação e recuperação da saúde e dá outras providências”, e 2.953, de 24 de maio de 1996, que “institui o Código de Posturas do Município de Valinhos e dá outras providências”, com suas posteriores alterações e demais legislação aplicável, em razão da declaração de estado de calamidade pública e determinação de quarentena, visando a redução da disseminação do Coronavírus (Covid-19).

Art. 2º. As despesas decorrentes da execução do presente Decreto correrão por conta de verbas próprias, consignadas no orçamento vigente.

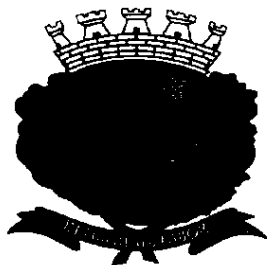
Art. 3º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, cessando seus efeitos concomitantemente com a revogação do estado de calamidade pública no Município de Valinhos”

A título de elucidação importante frisar que a Lei é ato normativo de maior hierarquia que o Decreto, de modo que a Constituição Federal preconiza:

“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:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria,*
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva."*

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

a) *organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

b) *extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;"*

A mera leitura da Carta Magna não deixa dúvidas a respeito da necessidade de edição de Lei para tratar o assunto, de modo que, aproveitando o ensejo, opina-se pela inconstitucionalidade formal do decreto.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta não reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 29 de junho de 2020.

Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)