



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.
Proc. Nº 4781/17
Fls. 05
Resp. [assinatura]

Parecer DJ nº 222/2017

Assunto: Projeto de Lei nº 252/2017 – Autoria do Vereador César Rocha – Assegura à Guarda Civil Municipal de Valinhos a se identificar como “Polícia Municipal de Valinhos”.

À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbarini da Costa

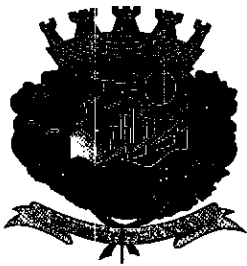
Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe que assegura à Guarda Civil Municipal de Valinhos a se identificar como “Polícia Municipal de Valinhos”, de autoria do vereador César Rocha.

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

Outrossim, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

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

Inicialmente, temos que ao Município foi conferida a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação estadual e federal, no que couber (art. 30, inciso I e II, CF).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

In casu, analisando os dispositivos do projeto vislumbramos vício de inconstitucionalidade material, na medida em que a propositura viola o disposto no artigo 144 da Constituição Federal, ao tencionar assegurar à Guarda Municipal de Valinhos a utilização da denominação conferida aos órgãos encarregados da segurança pública.

O artigo 144 da Constituição Federal dispõe:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

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

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

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

[assinatura]



C.M.V.
Proc. Nº 4781/12
Fls. 07
Resp. *[Signature]*

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

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

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

§ 4º As 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 As 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.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

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

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



C.M.V. Proc. Nº 4781/17
Fls. 08
Resp. [assinatura]

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

Silva¹:

A esse respeito, leciona o renomado doutrinador José Afonso Da

Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de Polícia Municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com qualquer responsabilidade específica pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que, sendo entidades estatais, não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança, e menos ainda de polícia judiciária. A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Ai, certamente, está uma área que é de segurança pública: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva,

¹ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 652-653.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V. 4781/17
Proc. Nº 09
Fls. 09
Resp. [assinatura]

que é função da Polícia Militar. Por certo que não lhe[s] 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.

No mesmo sentido, Adriano e Anderson Sant'ana Pedra² ao comentarem o artigo 144, § 8º, da Constituição da República:

Traz o art. 144, § 8º, da CF que os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

A lei que menciona o legislador constituinte é a lei municipal que, obviamente, deverá obedecer às balizas constitucionais, e cuidará, necessariamente, da área de atuação referida no texto constitucional.

O texto constitucional resolveu assim controvérsia sobre a possibilidade de os Municípios criarem guardas para fins específicos. Contudo, essas finalidades a serem especificadas em lei não podem, obviamente, sobrepor as competências-funcionais das polícias federais, das polícias civis estaduais, nem ao policiamento ostensivo que é atribuído à polícia militar estadual, sob pena de se ter configurada uma inconstitucionalidade. [...].

Nesse diapasão, colacionamos ensinamentos de Diógenes Gasparini³ acerca do assunto:

² PEDRA, Adriano Sant'ana; PEDRA, Anderson Sant'ana. Comentário ao artigo 144, § 8º, da Constituição. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1.739.

[assinatura]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O disposto neste parágrafo [§ 8º do art. 144 da CR] é de uma clareza mediana, dispensando-se assim qualquer interpretação. **As guardas 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 das infrações penais. Aliás, essas competências foram essencialmente atribuídas à Polícia Militar e à Polícia Civil, consoante prescrevem os §§ 4º e 5º, do susotranscrito 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. De fato, os dispositivos pertinentes à criação e às finalidades das guardas municipais no Projeto de Constituição de setembro/87 (art. 162, § 5º), no projeto "A" (art. 169, § 5º), no projeto "A" emendado (art. 170, § 6º), no projeto "B" (art. 150, § 8º), no projeto "C" (art. 144, § 8º), e, finalmente, no projeto "D" (art. 144, § 8º) sempre prescreveram, em redações mais ou menos iguais, que essas corporações se destinavam à proteção de bens, serviços e instalações do Município.

Ademais, qualquer tentativa visando a garantir às guardas municipais atribuições de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária ou de apuração de infrações penais, sempre foram rejeitadas pelos constituintes de 1988, conforme menciona JOSÉ AFONSO DA SILVA, [...] Vozes abalizadas já manifestaram que às guardas municipais não tocam senão os

³ GASPARINI, Diógenes. As guardas municipais na Constituição Federal de 1988. *Revista dos Tribunais*, v. 671, p. 46, set. 1991.

[assinatura]



C.M.V.
Proc. Nº 4784/17
Fls. 11
Resp. [assinatura]

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

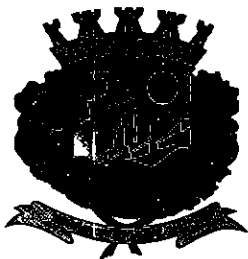
serviços mencionados no § 8º do art. 144 da CF, interpretando, assim, corretamente o mandamento constitucional. Com efeito, afirma, com acuidade jurídica que lhe é peculiar, TOSHIO MUKAI que: "os Municípios, ainda de acordo com outras disposições esparsas da Constituição, 'poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei' (art. 144, § 8º). Portanto, o Município não pode ter guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 144, § 6º)".

Dessa inteligência não destoam o Constitucionalista, membro da Comissão AFONSO ARINOS para a elaboração do Anteprojeto de Constituição para o Brasil, assessor do Sen. MÁRIO COVAS e, num segundo momento do PSDB na Assembleia Nacional Constituinte, Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA. Com efeito, nessa oportunidade, estrevendo, pois, de cátedra, afirmou: "a Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei".

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, ao cuidar da prevenção da segurança interna no plano federal, estadual e municipal, afirma: "no plano municipal, as atribuições de vigilância se restringem à segurança patrimonial de seus bens, serviços e instalações".

Não se pode, por todas as razões levantadas, alargar a competência atribuída às guardas municipais. Nem o simples fato de estar o artigo constitucional que permite sua criação integrado no cap. III, que trata da segurança pública autoriza essa ampliação.

Destarte, consoante preceitua a Constituição Federal (art. 144, § 8º) os Municípios estão autorizados a criar guardas municipais destinadas à proteção de



C.M.V.
Proc. Nº 4781/17
Fls. 12
Resp. [assinatura]

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

seus bens, serviços e instalações, sendo denominados de “polícias” somente os órgãos constitucionalmente encarregados da segurança pública (art. 144, incisos I a V).

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do nobre vereador, a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 20 de outubro de 2017.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298

Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para deliberação.

Karine Barbarini da Costa
Diretora Jurídica
OAB/SP nº 224.506