

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO****SEI n. 29.0001.0051003.2018-36**

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SEGURANÇA PÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1978, DE 15 DE MAIO DE 2018, DE ITU, QUE “DISPÕE SOBRE O RECONHECIMENTO E ACRÉSCIMO DA NOMENCLATURA DE “POLÍCIA MUNICIPAL” JUNTO À “GUARDA CIVIL MUNICIPAL” DE ITU, AUTORIZANDO A INSTITUIÇÃO, BEM COMO SEUS INTEGRANTES, A SE IDENTIFICAREM COMO “POLÍCIA” EM RAZÕES DE FUNÇÕES DE POLÍCIA QUE EXERCEM, ESTABELECIDAS PELA LEI FEDERAL Nº 13.022 DE 08 DE AGOSTO DE 2014, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. INICIATIVA PARLAMENTAR. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. A iniciativa parlamentar de lei local que acrescenta a expressão “Polícia Municipal” junto à “Guarda Civil Municipal da Estância Turística de Itu”, autorizando a repaginação da identificação visual dos veículos do órgão, além da forma de apresentação dos servidores públicos, os quais poderão se autodenominar “polícia municipal”, é incompatível com o princípio da separação de poderes, uma vez que a disciplina da organização administrativa pertence a ato normativo do Chefe do Poder Executivo ou, se gera despesa, à sua iniciativa

legislativa reservada (arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 4, 47, II, XIV e XIX, α, e 144).

2. A organização administrativa da guarda municipal deve respeito aos limites constitucionais, sendo vedado o uso do termo “polícia” para se referir à guarda municipal. Arts. 144 e 147 da CE/89.

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993, em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante este Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da Lei nº 1.978, de 15 de maio de 2018, do Município de Itu, pelos fundamentos a seguir expostos:

I – ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei nº 1.978, de 15 de maio de 2018, do Município de Itu, que “dispõe sobre o reconhecimento e acréscimo da nomenclatura de “polícia municipal” junto à “guarda civil municipal” de itu, autorizando a instituição, bem como seus integrantes, a se identificarem como “polícia” em razões de funções de polícia que exercem, estabelecidas pela lei federal nº 13.022 de 08 de agosto de 2014, e dá outras providências”, estabeleceu, *in verbis*:

Art. 1º - Fica instituído o reconhecimento, e consequente autorizado, seja acrescida junto à Guarda Civil Municipal da Estância Turística de Itu, a denominação “POLÍCIA MUNICIPAL”, conforme dispõe ao Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei Federal nº 13.022 de 08 de agosto

de 2014; Lei da criação da Guarda Municipal de Itu, Lei nº [2.827](#) de 30 de junho de 1986; Lei da criação da Secretaria Municipal de Defesa do Cidadão, Lei nº [3.521](#) de 30 de setembro de 1993, e da Lei nº [4.332](#) de 28 de outubro de 1999, que dispõe sobre a hierarquia da Guarda Civil Municipal de Itu.

Art. 2º - A Guarda Civil Municipal, bem como seus servidores, ficam autorizados a se identificarem também como "Polícia Municipal", em razão das atribuições e função de Polícia determinadas pela Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014.

Art. 3º - A Guarda Civil Municipal fica também autorizada a inserir, em toda a sua comunicação, e, em especial, na identificação visual de seus veículos, o termo Polícia, para facilitar a identificação perante a população.

Art. 4º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O ato normativo acima transcrito contraria o ordenamento constitucional vigente, como será demonstrado.

II – PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

A lei municipal impugnada contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal, e é incompatível com os seguintes preceitos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, e que assim estabelecem:

Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Art. 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

(...)

4 – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

(...)

Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

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

(...)

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...)

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.

III – FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Bandeirante prevê, em seu art. 47 (aplicável na órbita municipal por obra do art. 144), competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O dispositivo consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

A alínea a do inciso XIX do art. 47 fornece ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de dispor mediante decreto sobre “*organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos*”, em preceito semelhante ao art. 84, VI, a, da Constituição Federal. Por sua vez, os incisos II e XIV estabelecem competir-lhe o exercício da direção superior da administração e a prática dos demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.

A **organização da guarda municipal** é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a

satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que *“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”*. Sintetiza, ademais, que *“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”* (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da **violação da regra da separação de poderes**, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos municípios (arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, a e 144).

O ato normativo contestado, ao acrescentar a expressão “Polícia Municipal” junto à “Guarda Civil Municipal da Estância Turística de Itu”, autorizando a

repaginação da identificação visual dos veículos do órgão, além da forma de apresentação dos servidores públicos, os quais poderão se autodenominar “polícia municipal”, o Poder Legislativo se imiscuiu em matéria que se insere na **reserva da administração pública**.

Nesse sentido, o entendimento da Corte Constitucional:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.687/02 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES IDENTIFICANDO OS VEÍCULOS APREENDIDOS PELAS POLÍCIAS MILITAR E CIVIL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. O Pleno desta Corte pacificou jurisprudência no sentido de que os Estados-membros devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente. 2. **A gestão da segurança pública, como parte integrante da Administração Pública, é atribuição privativa do Governador de Estado.** 3. O artigo 1º da Lei n. 3.687/02 do Estado do Rio de Janeiro possui caráter informativo. 4. Pedido de declaração de inconstitucionalidade acolhido em parte.

(ADI 2819, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJ 02-12-2005 PP-00001 EMENT VOL-02216-01 PP-00074). Gn.”

Não bastasse, ainda que a matéria demandasse lei formal, também padeceria de inconstitucionalidade a lei local por sua iniciativa parlamentar.

É ponto pacífico que “as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

Como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 5º, Constituição Estadual), a Constituição do Estado de São Paulo prevê no art. 24, § 2º, 2 e 4, **iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo** (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144) para “criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX”, bem como para dispor sobre “servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimentos de cargos, estabilidade e aposentadoria”, o que compreende a denominação da guarda municipal e a identificação dos servidores públicos do respectivo órgão.

O Supremo Tribunal Federal, aliás, já firmou posição no sentido de ser de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo lei sobre a organização administrativa de órgão incumbido do exercício da segurança pública:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 117, INCISOS I, II, III E IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. **ÓRGÃOS INCUMBIDOS DO EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA.** ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. **MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** MODELO DE HARMÔNICA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local. 2. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 1182, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2005, DJ 10-03-2006 PP-00005 EMENT VOL-

02224-01 PP-00059 LEXSTF v. 28, n. 327, 2006, p. 9-14).
Gn.”

Desse modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.

Não obstante, a Lei Municipal nº 1.978, de 15 de maio de 2018, de Itu contraria o **art. 147 da Constituição do Estado de São Paulo**, que autoriza os Municípios a constituir guardas municipais, incumbidas da proteção de seus bens, serviços e instalações, atendendo o regramento do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/14).

Por outro lado, o preceito municipal impugnado também é incompatível com o art. 144 da Constituição Estadual.

Esse dispositivo da Constituição Estadual, que determina a observância na esfera municipal além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado “norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal”, como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).

Aliás, este entendimento foi condensado em sede de **repercussão geral** no Tema n. 484, com a fixação da seguinte tese:

“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”.

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 ou celetista, reconheceu expressamente que as guardas municipais desenvolvem atividade de 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 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.

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.

Observados os limites e o bloco de constitucionalidade do controle abstrato, cita-se, em reforço argumentativo, que o Estatuto 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).

Ao contrário da afirmação lançada na justificativa do projeto de lei, abaixo colacionada, a guarda municipal pode de fato desempenhar atribuições correlatas ao poder de polícia, tal como impor sanções administrativas por violação às normas de trânsito (Tema de Repercussão Geral 472), isso, contudo, não é equiparado à atividade policial, isto é, conjunto de atribuições próprias de determinados órgãos de segurança pública, executadas por policiais.

“Cabe destacar o ensinamento da consagrada mestre Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quando define o “poder de polícia”, como sendo aquela “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

Devemos ainda destacar que o referido poder de polícia, de maneira administrativa, pode ser exercido por diversos órgãos da administração pública, como por exemplo, o poder de polícia de fiscalização, como o da Secretaria de Obras dos Municípios, entre outros.

A nossa Guarda Civil Municipal, tem papel importante nesse “poder de polícia”, uma vez que, de maneira preventiva, patrulhando as ruas, organizando eventos, ou mesmo, de maneira objetiva, realizando diligências, além de efetuar prisões quando a mesma se realize em flagrante delito, ou seja, na prática, ela já vem, efetivamente, realizando um papel de polícia, tudo de maneira exemplar e de forma amplamente satisfatória para os munícipes da cidade de Itu. (...)” (fl. 37 do Sei).

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.

IV - PEDIDO

Face ao exposto, requer o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja **julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da** Lei nº 1.978, de 15 de maio de 2018, do Município de Itu.

Requer, ainda, a requisição de informações ao Prefeito e à Câmara Municipal de Itu e a citação do Procurador-Geral do Estado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, 6 de maio de 2019.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

tapf/mml