



Processo Administrativo nº 435/2025

Projeto de Lei Ordinária nº 29/2025

Proponente: Vereador Joilson Broedel

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Projeto de lei que altera a denominação da Guarda Municipal de Viana para Polícia Municipal de Viana e dá outras providências. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do Projeto.

1. RELATÓRIO

A matéria ora sob análise, trata-se do Projeto de Lei Ordinária nº 29/2025, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador Joilson Broedel, que altera a denominação da Guarda Municipal de Viana para Polícia Municipal de Viana e dá outras providências. O projeto foi protocolado na Câmara Municipal em 21 de fevereiro de 2025, sob o protocolo nº 435/2025.

Em sua justificativa, o proponente expõe: *"Nos últimos anos, a integração da Guarda Municipal com instituições como a Polícia Militar do Espírito Santo (PMES), a Polícia Civil e a Polícia Rodoviária Federal (PRF) tem fortalecido a segurança pública no município. O reconhecimento desse trabalho, que já se assemelha ao policiamento municipal, merece ser refletido em sua denominação oficial. A mudança para "Polícia Municipal de Viana" não apenas reafirma essa atuação como também valoriza esses agentes que, diariamente, arriscam suas vidas para proteger a população."*

Citando o maior respeito e valorização profissional conquistado pelos antigos agentes penitenciários do Espírito Santo, hoje policiais penais, o proponente afirma que a mudança de nomenclatura *"não é apenas um detalhe burocrático, mas uma forma de garantir que esses profissionais recebam o devido reconhecimento por seu papel essencial na segurança pública"*.

Faz também referência ao recente Tema de Repercussão Geral nº 656 do Supremo Tribunal Federal: *"O Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário nº 608.588, reconheceu a competência das guardas municipais para realizar o policiamento urbano, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, consolidando sua atuação essencial na manutenção da ordem pública e na segurança dos cidadãos."*





Além disso, argumenta pela regular competência legislativa de vereador para a proposição, por não gerar impactos financeiros ao Município, a não-interferência na estrutura da corporação, e não estar inserida no rol de iniciativa privativa do Prefeito.

Após a tramitação inicial regular, o setor da Procuradoria desta Casa Legislativa fora provocado a se manifestar nos autos do procedimento administrativo, para cumprimento do art. 127, §2º do Regimento Interno, em prol de averiguar a legalidade e a constitucionalidade do referido projeto.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona DI PIETRO, Maria Silvia Zanella³ :

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De início, cabe esclarecer que a Procuradoria detém competência técnica-jurídica, não se imiscuindo, portanto, em questões de interesse político-administrativas, as quais são de competência exclusiva dos parlamentares desta Casa. Por isso, as ponderações aqui apresentadas referem-se à aferição da constitucionalidade formal e material, a juridicidade e legalidade, bem como a técnica legislativa do Projeto de Lei submetido à análise.

3.1. Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

3.1.1. Competência

Inicialmente, quanto à competência, não há qualquer óbice à proposta. Conforme dispõe o art. 30, I, da CF/88, "*Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.*" No mesmo sentido, o art. 7º, V, da Lei Orgânica do Município de Viana refere que "*Ao Município de Viana compete prover a tudo quanto respeite ao seu **interesse local** e ao bem-estar de sua população, [...];*"

Insta registrar, desde logo, que a matéria tratada no Projeto de Lei Ordinária nº 29/2025 é de interesse local (CF, art. 30, I), como sendo "*aquele que diz predominantemente respeito*

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal".

O Supremo Tribunal Federal entende que as competências legislativas do município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local e ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos Municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevar os Municípios ao status de ente federativo na Constituição Cidadã de 1988.

Neste passo, necessário replicar a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁵, que vem esclarecer que *"o que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"*, ou seja, tudo o que repercutir direta ou indiretamente na vida municipal é de interesse do Município, embora possa refletir também de forma direta ou indireta aos Estados e à União.

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da Constituição Federal.

Nesse sentido, assevera o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, em seu relatório na Recurso Especial 1.151.237⁶:

4. A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. 5. **As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.** 6. A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. 7. A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, consequentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁶ RE 1151237, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 3-10-2019, P, DJE de 11-11-2019 (grifo nosso)





(RE 1151237, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019)

Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local, considerando que trata tão apenas da alteração da denominação da Guarda Municipal de Viana para Polícia Municipal de Viana, instituição pública que tem sua circunscrição no Município de Viana. Tal matéria se encontra sob a égide da Lei Orgânica Municipal que reserva como competência municipal um rol exemplificativo de matérias de interesse local.

Assim, pode-se se concluir que está configurada a regular competência legislativa do Município para o tema ora em análise.

3.1.2. Iniciativa

No tocante à iniciativa da propositura, trata-se de iniciativa concorrente, tendo em vista que a matéria não se enquadra especificamente no rol do art. 31, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Viana, que descreve a reserva de iniciativa do Prefeito.

A matéria também não se enquadra no rol de reserva de iniciativa da Mesa da Câmara de Vereadores de Viana constante do art. 18, I e II, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana.

O Projeto de Lei Ordinária nº 29/2025 foi apresentado por Vereador, na forma do art. 105 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana, *in verbis*:

Art. 105 O projeto de lei ordinária é a proposição legislativa destinada a regular matéria de competência do Município que não exijam quórum qualificado ou procedimento especial, sendo aprovado por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta dos Vereadores.

Parágrafo Único. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, salvo em casos de iniciativa exclusiva do Executivo ou do Legislativo, conforme legislação vigente.

Ademais, o Tema de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos. Nesse sentido, vale trazer a jurisprudência sobre o assunto:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE





DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA.

(...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

Portanto, tem-se que, por todos os fundamentos acima expostos e pela jurisprudência supracitada no sentido da constitucionalidade de leis similares, não há vício formal de inconstitucionalidade que afete a proposição.

3.2. Aspecto Material

Quanto ao seu aspecto de fundo, a propositura busca alterar a denominação da Guarda Municipal de Viana para Polícia Municipal de Viana e dá outras providências correlatas, nos seguintes termos:

PROJETO DE LEI Nº ____, DE 21 DE FEVEREIRO DE 2025

Altera a denominação da Guarda Municipal de Viana para Polícia Municipal de Viana e dá outras providências.

A **CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA** decreta:

Art. 1º Fica alterada a denominação da "Guarda Municipal de Viana" para "Polícia Municipal de Viana".

Art. 2º Todas as referências à Guarda Municipal de Viana nas Leis Municipais e demais atos normativos secundários passam a ser compreendidas como referências à Polícia Municipal de Viana.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário Papa João Paulo II, 21 de fevereiro de 2025.

JOILSON BROEDEL

Vereador - Podemos

Como já citado, em sua justificativa, o Vereador Joilson Broedel afirma que os serviços prestados pela Guarda Municipal de Viana já se assemelham ao policiamento municipal, e que, portanto, merece ser refletido na denominação oficial de "Polícia Municipal". Expõe mudança como sendo não apenas reafirmação do trabalho de fato executado, como também medida de valorização dos agentes da instituição.





Em verdade, sua justificativa, no tocante à natureza dos trabalhos executados pela guarda municipal, encontra convergência com o RE 608588 do STF, *leading case* do Tema de Repercussão Geral nº 656, que trata dos limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município. A tese afirma o seguinte, *ipsis literis*, com grifos nossos:

É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.

O referido recurso extraordinário é oriundo de ADIN proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, na qual o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo declarou a inconstitucionalidade do inciso I do art. 1º da Lei Municipal nº 13.866/2004. Em duas ocasiões, o dispositivo legal foi declarado inconstitucional, inicialmente, por definirem as atividades exercidas pela Guarda Municipal de São Paulo usando a expressão "policiamento preventivo e comunitário"; por fim, por usar a expressão "ações de segurança urbana".

No mérito, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, deu provimento ao recurso extraordinário "a fim de declarar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei 14.879/2009".

Com isto, foi fixado o tema, e consagrada a atribuição das guardas municipais para executar ações de segurança urbana e atividades de policiamento ostensivo e comunitário, em sinergia com os demais órgãos de segurança pública, *i.e.*, polícia civil, militar, federal, rodoviária federal *et al.*, sua submissão ao controle externo do Ministério Público e a observância de normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.

Dado o contexto geral, passemos à análise pormenorizada.

3.2.1. Análise de Constitucionalidade (Art. 144, § 8º, da Constituição da República c/c arts. 125 e 126 da Constituição do Estado do Espírito Santo)

A Constituição da República, em seu art. 144, estabelece o rol de órgãos voltados ao exercício da segurança pública em território nacional, elencando as forças policiais em seus incisos I a VI. Contudo, em seu § 8º prevê a possibilidade de que os Municípios constituam guardas municipais, nos termos seguintes:





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

Com fundamento neste dispositivo constitucional, foi editada a Lei nº 13.022, de 2014, denominada como Estatuto Geral das Guardas Municipais, lei federal de regência do tema.

Também relevante citar o anterior § 7º do art. 144 da CF, que prevê a disciplina legal para os órgãos responsáveis pela segurança pública, *in verbis*:

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

O legislador disciplinou este dispositivo através da Lei nº 13.675, de 2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, e dá outras providências. Analisaremos a legislação federal adiante.

A Constituição do Estado do Espírito Santo reproduziu o art. 144, § 8º, da CF em seu art. 125, visto ser norma de observância obrigatória, asseverando que o Poder Público Municipal poderá instituir guarda municipal **conforme dispuser a lei municipal**, ou seja, dando a reserva para o Município disciplinar a matéria, com harmonia e respeito às normas vigentes. E em seu art. 126, estabelece seus órgãos encarregados da segurança pública, bem como sua subordinação ao governo estadual.

Pois bem, é pacífico que no plano constitucional a instituição de guardas municipais é permitida. É fato que, apesar da previsão constitucional, houve considerável controvérsia acerca de se as guardas municipais integravam de fato o rol de órgãos de segurança pública, visto não estarem insertas topograficamente nos incisos do art. 144, mas tão somente previstas no § 8º. Tal controvérsia inclusive culminou em decisão do STJ no REsp 1977119 que desconsiderava as guardas municipais como órgãos de segurança pública por não terem a sua atribuição definida na CF, por opção do constituinte; entendimento este recentemente repellido pelo *decisum* do Supremo Tribunal Federal, de jure e de fato.

O debate topográfico acerca da atribuição das guardas municipais, ora infundável, encontra-se pacificado, encontra agora reflexo na utilização do termo "polícia" para as guardas municipais, para os que defendem ser um termo exclusivo aos órgãos elencados nos incisos do art. 144, com afirmação de ser este um rol exaustivo; contudo, observemos que, mesmo em se tratando de norma de reprodução obrigatória, os Estados federados não se furtaram de instituir polícias próprias, sem a adstrição ao texto constitucional. Exemplo em voga, a própria Constituição do Estado do Espírito Santo estabelece, em seu art. 126, V, a Polícia Científica, como órgão de segurança pública independente e distinto da Polícia Civil, como pode-se observar *in verbis*, com grifo nosso:





Art. 126. São órgãos da administração pública encarregados especificamente da segurança pública:

I - a Polícia Civil;

II - a Polícia Militar;

III - o Corpo de Bombeiros Militar.

IV - a Polícia Penal.

V - a Polícia Científica.

Ora, por este argumento, são as Polícias Técnico-Científicas dos Estados também inconstitucionais, tanto no plano constitucional federal ou estadual. Contudo, observa-se mesmo precedente local para tal denominação, e até mesmo para a criação/desmembramento. Mas não o são, assim como também não são inconstitucionais as Polícias Legislativas da Câmara, do Senado e das Assembleias Legislativas que as mantêm (que têm previsão constitucional topograficamente destacada do art. 144) nem tampouco as polícias das respectivas Forças Armadas, que são previstas em seus regulamentos infralegais próprios. Também seria inconstitucional a Brigada Militar, que exerce as atividades de polícia militar no Estado do Rio Grande do Sul, mas utilizando sua honrada denominação histórica e tradicional. Ou seja, em ocasiões precedentes, foi realizada a interpretação de conformidade funcional da Constituição de forma a abarcar inovações jurídicas e tradições. Assim, há de se considerar que **o rol do art. 144, no tocante à denominação, é *numerus apertus***, quando considerado o contexto fático-jurídico.

Inexiste no texto constitucional vedação expressa para a mudança de denominação. Dessa forma, a repulsa à instituição de polícias municipais encontrava fundamento estritamente político, e não jurídico. Exemplo disto, observemos como o Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1977119, reputava como caótica a noção de que Municípios tenham suas próprias polícias, por razões culturais, para preservar o Ministério Público da atividade de controle externo policial, bem como criticava o armamento em uso pelas guardas:

RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. BUSCA PESSOAL. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO CLARA, DIRETA E IMEDIATA COM A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. IMPOSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 157 E 244 DO CPP. RECURSO PROVIDO.

[...]

3. Não é preciso ser dotado de grande criatividade para imaginar – em um país com suas conhecidas mazelas estruturais e culturais – o potencial caótico de se autorizar que cada um dos 5.570 municípios brasileiros tenha sua própria polícia, subordinada apenas ao comando do prefeito local e insubmissa a qualquer





controle externo. Ora, se mesmo no modelo de policiamento sujeito a controle externo do Ministério Público e concentrado em apenas 26 estados e um Distrito Federal já se encontram dificuldades de contenção e responsabilização por eventuais abusos na atividade policial, é fácil identificar o exponencial aumento de riscos e obstáculos à fiscalização caso se permita a organização de polícias locais nos 5.570 municípios brasileiros.

4. A exemplificar o patente desvirtuamento das guardas municipais na atualidade, cabe registrar que muitas delas estão alterando suas denominações para "Polícia Municipal". Ademais, inúmeros municípios pelo país afora – alguns até mesmo de porte bastante diminuto – estão equipando as suas guardas com fuzis, equipamentos de uso bélico, de alto poder letal e de uso exclusivo das Forças Armadas.

[...]

Mais uma vez, o caráter de policiamento ostensivo e segurança urbana das atividades, bem como a submissão ao controle externo do *Parquet* foram confirmados pelo entendimento recente do STF no Tema de Repercussão Geral 656, afastando as noções politicamente carregadas anteriores.

Com a devida vênia pela digressão, tornemo-nos à Constituição do Estado do Espírito Santo. Observemos que seu art. 126 há de ser interpretado em sua totalidade, e há de se atentar para a diferenciação entre normas programáticas e as normas com eficácia plena voltadas à Administração Pública Estadual. A importância de tal diferenciação se dá pois os §§ 1º e 2º estabelecem a subordinação dos órgãos do rol ao Governador do Estado, como exposto a seguir, com grifos nossos.

Art. 126. São órgãos da administração pública encarregados especificamente da segurança pública:

I - a Polícia Civil;

II - a Polícia Militar;

III - o Corpo de Bombeiros Militar.

IV - a Polícia Penal.

V - a Polícia Científica.

§ 1º Os órgãos elencados nos incisos I, II, III e V ficam subordinados ao Governador do Estado e à Secretaria de Estado da Segurança Pública.

§ 2º O órgão elencado no inciso IV fica subordinado ao Governador do Estado e vinculado à Secretaria de Estado responsável pela administração prisional.

§ 3º Fica assegurado o porte de arma de fogo à Polícia Científica, em todo o território estadual, observado o disposto em legislação própria.





Logo, o art. 126 da Constituição Estadual é norma de eficácia plena, mas ao estabelecer a subordinação, mostra-se como estritamente voltado ao Estado do Espírito Santo, e não aos Municípios. Interpretar seu rol como sendo programático e limitador da atividade legislativa municipal geraria contradição indesejável ao art. 125 da própria Constituição Estadual, bem como seria atentatório ao princípio constitucional da autonomia municipal, pois estabeleceria que as guardas municipais seriam subordinadas a outro ente federado.

Portanto, o Projeto de Lei ora analisado não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

3.2.2. Legalidade (Lei nº 13.022/2014 c/c Lei nº 13.675/2018)

Como anteriormente exposto, o §8º do art. 144 da Constituição Federal foi disciplinado pela Lei nº 13.022/2014, denominada de Estatuto Geral das Guardas Municipais. Sem adentrar nas competências e atribuições das guardas municipais, já expostas brevemente, consideremos a letra do seu art. 22, parágrafo único, que trata da denominação:

Art. 22. [...]

Parágrafo único. É assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana.

Observemos que há no parágrafo uma lista de denominações asseguradas para uso, em um breve rol; e é possível empreender, por análise sintática, que o rol apresentado na legislação de regência é exemplificativo.

3.2.2.1. Análise sintática do Parágrafo único do art. 22 da Lei nº 13.022/2014.

O vocábulo “*como*”, nesta redação, apresenta-se como conjunção introdutória do rol de denominações, que é, portanto, oração subordinada adverbial. Esta complementa o sentido da parte inicial do parágrafo, mas não se sustenta sem a oração principal. Assim, a expressão “*É assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso*” (sic) representa a oração principal, e, portanto, o comando legal; o trecho *in fine* apresenta um exemplo de modos de denominação. Dessa forma não há que se considerar o rol como *numerus clausus*.

3.2.2.2. Consagração pelo uso.

Acerca da consagração pelo uso, há de se considerar se se trata apenas do uso institucional, ou também do uso pela sociedade que está em contato com a instituição.





Pois não é incomum que munícipes, não apenas no Município de Viana, mas por todo o país, se refiram às guardas como polícias, e é mais comum ainda que se refiram a seus agentes como policiais, ou, vulgar e simplesmente, “o polícia”. Mesmo entre aqueles que são alvo da persecução penal, a denominação não é incomum; destarte, vale expor que muitas vezes a alcunha de guarda municipal é utilizada, triste, mas ineficazmente, de forma pejorativa, com variações da frase “você não é polícia, é só guardinha” sendo de uso relativamente comum e relatado pelos agentes.

Adicione a isto as tentativas múltiplas de inserir na organização administrativa o termo “polícia municipal” por diversos Municípios, e a existência de instituições similares em países latino-americanos como o México e Argentina, sem mesma adentrar nas experiências anglo-saxônicas. Assim, argumenta-se que há considerada consagração pelo uso.

3.2.2.3. Etimologia e história do vocábulo “polícia”.

Tendo o rol natureza exemplificativa, e aberta a reflexão acerca da abstração da consagração do uso, passemos à análise resumida do vocábulo “polícia”.

A palavra “polícia” traça sua origem desde a palavra grega πόλις (*polis*), que se referia à cidade, dentro do conceito clássico de cidade-Estado helênica. A administração pública e a atividade política da pólis recebeu a denominação πολιτεία (*politeia*), termo que foi adotado pelos romanos para descrever a sua própria administração, latinizado como *politia*.

Séculos mais tarde, o termo romano traduzido para o francês, *police*, se tornou sinônimo da atividade de manutenção da ordem pública, e o tronco de onde o termo foi adotado em vários idiomas como a forma mais universalizada de descrever tanto a atividade quanto a corporação que a realiza, como *police* no inglês, *polizei* no alemão, *politi* no dinamarquês, *polizia* no italiano e *polícia* no espanhol.

Na França do *Ancien Regime*, a *Gendarmerie nationale* era um corpo militar extraído das fileiras para controlar a segurança doméstica, sendo até hoje uma das forças armadas francesas; já no século XX, com fundamentos nos princípios revolucionários, a França estabeleceu a *Police nationale*, utilizando o termo romano traduzido para o francês, como força de segurança civil para atuar em concomitância e harmonia com a *Gendarmerie nationale*. Tal divisão se assemelha à estrutura consagrada no ordenamento brasileiro, com o adendo de que recentemente a França, Estado unitário, está admitindo a criação de *police municipale*.

Por um considerável período de tempo, antes da Revolução Francesa, a atividade





policial era vista comumente como uma expressão do absolutismo e militarismo; após a Revolução, era vista como uma expressão do Terror jacobino, especialmente na Inglaterra. Talvez por isso a mera propositura da criação de uma força policial em Londres era recebida com repulsa e escândalo pelas Casas do Parlamento do Reino Unido, até que a prática descentralizada do trabalho policial por voluntários capitaneados por membros do Poder Judiciário se mostrou socialmente benéfico para a redução do crime, o que viabilizou a criação da *London Metropolitan Police* (Polícia Metropolitana de Londres). Esta instituição é uma das mais importantes precursoras do trabalho policial moderno, creditada como sendo a maior influência quando da criação do *New York Police Department* (Departamento de Polícia de Nova Iorque), que por sua vez inspirou as demais forças nos Estados Unidos da América.

Observemos que **a controvérsia acerca do uso do termo, bem como suas implicações e atribuições, estão intrinsecamente ligadas à sua história**; também, a relação da atividade policial com atividades militares, ou a sua criação como órgãos nacionais ou locais. Mas é igualmente relevante é estabelecer que existe, desde a origem etimológica, concomitância entre o nome da atividade e o nome da instituição. A complexidade e riqueza da Língua Portuguesa talvez dificulte esta compreensão, pois os substantivos “*polícia*” e “*policimento*”, e o verbo “*policar*”, são palavras distintas na língua de Camões; mas consideremos que no inglês, francês e noutros idiomas outrora, a palavra “*police*” embarca os três significados, de modo que, *e.g.*, a *Préfecture de Police* francesa pode ser interpretada tanto como a Prefeitura de Polícia quanto a Prefeitura de policiamento.

Assim, é levantado o argumento pelo qual, dado o recente *decisum* no Tema de Repercussão Geral nº 656, se a guarda municipal pode praticar atividades de policiamento e segurança urbana, ser constituída em hierarquia de caráter civil, uniformizadas e armadas, elas também podem ser denominadas como tal; como também podem não o ser e ainda assim exercer suas atividades institucionais, seguindo exemplos das *Garda Síochána* irlandesa e *Guardia Civil* espanhola, mas sem a vedação presumida tão comumente aventada.

Por fim, observe que **o termo “polícia” é completamente dissociado de conotações militares**, em origem e na prática. Forças militares no Brasil e no mundo têm suas forças policiais próprias inseridas em suas fileiras por esta razão, recebendo treinamento físico e intelectual distintos de seus pares das outras armas. Também, o ordenamento constitucional estabelece a Polícia Civil, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal e a Polícia Penal, todas instituições civis, compostas por quadros de servidores públicos civis. Dessa forma, não prevalece qualquer entendimento no sentido de que o art. 19 do Estatuto Geral das Guardas Municipais afastaria a denominação como força policial por esta ser uma denominação de natureza





militar, quando não o é.

3.2.2.4. Acerca da Lei nº 13.675/2018

Como derradeiro, não é incomum a consideração errônea de que as guardas municipais não são órgãos de segurança pública, como anteriormente exposto, com tal consideração sendo até mesmo acolhida pela Jurisprudência antes do julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 656. Contudo, o próprio ordenamento jurídico brasileiro consagra as guardas municipais como órgãos de segurança pública, como é possível inferir da Lei nº 13.675/2018, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Em seu art. 1º, a referida lei federal estabelece a finalidade de sua política e sistema, como sendo a *"preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos **órgãos de segurança pública e defesa social** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**, em articulação com a sociedade."* (grifos nossos).

Ora, não bastasse o categórico reconhecimento da existência de órgãos de segurança pública municipais, o art. 9º da lei estabelece os Municípios como integrantes estratégicos do Sistema Único de Segurança Pública, bem como as guardas municipais como integrantes operacionais do SUSP, com liberdade de organização e funcionamento nos seguintes termos, com grifos nossos:

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

§ 1º São integrantes estratégicos do Susp:

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

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

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

[...]

VII - guardas municipais;

[...]

§ 4º **Os sistemas** estaduais, distrital e **municipais serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, ações e projetos de segurança**





pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitado o disposto nesta Lei.

No mesmo sentido argumentativo, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento recente da ADPF 995, relatado pelo E. Ministro Alexandre de Moraes, reconheceu as guardas municipais como órgãos de segurança pública, conforme, com grifos nossos:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. **RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.** 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. **Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública** (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao , com CONGRESO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO** aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 **DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.**

(ADPF 995, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-10-2023 PUBLIC 09-10-2023)

Assim, as guardas municipais já são órgãos insertos nas atividades típicas de segurança pública, sendo inconstitucionais todas as interpretações judiciais em sentido contrário. Resta mais uma vez evidenciado que o rol de órgãos não é necessariamente adstrito ao disposto nos textos constitucionais.

Razões e argumentos pelos quais se conclui que a propositura não contraria princípios e comandos das leis de regência.

3.3. Técnica Legislativa





Por fim, cabe ser analisada a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho⁷, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda⁸, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *"não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Citamos aqui Ricardo Menezes Perpétuo⁹, que atenta *"para o fato de que esses são atributos não somente desejáveis, o que poderia conferir-lhes a falsa ideia de que seriam recurso estilístico de escrita. Na verdade, eles devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica, reforçando, portanto, o Estado Democrático de Direito."*

Avaliada a estrutura textual, bem como articulação e redação do Projeto de Lei Ordinária nº 29/2025, verifica-se que há consonância e harmonia com a Lei Complementar Federal de nº 95/98

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei Ordinária nº 29/2025.**

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

⁷ *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

⁸ *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.

⁹ *Legística [manuscrito]: uma perspectiva inovadora para legislar*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. p. 28





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Plenário "Papa João Paulo II"
Procuradoria

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 24 de março de 2025.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador
Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora
Matrícula 1341



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 35003800360037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em **24/03/2025 17:45**

Checksum: **9BDBA34D3AA493344435FAAAB0F44AC374345A3AA0D06310DA58C4C16649E64**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em **24/03/2025 17:46**

Checksum: **1B9913555EF2347382CF24AE625DE22C579DFDE9AEEF6F59D462664390AAECAE**

