



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE ARAÇATUBA**  
**FORO DE ARAÇATUBA**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
 RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

**SENTENÇA**

Processo Digital nº: **1010780-61.2015.8.26.0032**  
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública - Controle Externo da atividade policial**  
 Requerente: **Ministério Público do Estado de São Paulo**  
 Requerido: **PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAÇATUBA**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **José Daniel Dinis Gonçalves**

Vistos.

**MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

ingressou com a presente ação civil pública em face de **MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA** alegando em síntese, que foi apurado que a Guarda Municipal de Araçatuba vem exercendo atividade policial, ocorrendo desvio de sua finalidade, sendo constatado abuso de autoridade. Recentemente, o Comandante Municipal da Guarda, em entrevista a jornal local, anunciou que a Guarda Municipal local passaria a fazer patrulhamento preventivo e revistar pessoas em abordagens, “dando geral” nos cidadãos, fazendo alusão à Lei Federal 13.022/14. A finalidade da guarda municipal vem estampada na Constituição Federal, não sendo prevista a atuação policial. Pede sejam declarados inconstitucionais os incisos XIII e XVII do artigo 5º da Lei 13.022/14 e conseqüentemente se determine à Guarda Municipal que não efetue atividades próprias de polícia e salvo flagrante delito, tendo conhecimento de ocorrência de crime acione as autoridades competentes.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE ARAÇATUBA  
FORO DE ARAÇATUBA  
VARA DA FAZENDA PÚBLICA  
RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Foram requisitadas informações e prestadas.

Recebida a ação, negada a tutela, citou-se a ré, que ofertou defesa, arguindo preliminares de falta de interesse processual e inépcia da petição inicial. No mérito, que não há qualquer ato ilegal que possa ser imputado à municipalidade no que concerne à atuação da Guarda Municipal, que atua em obediência aos ditames constitucionais. Os fatos narrados foram episódicos e não refletem a conduta geral dos guardas municipais.

Ministério Público manifestou-se em réplica.

Saneador afastou as preliminares e as partes se manifestaram pelo julgamento antecipado.

Decido.

O processo merece julgamento antecipado, na forma do *artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil*, uma vez que a questão de mérito, muito embora não exclusivamente de direito, não reclama maior produção de prova, em razão da já produzida.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE ARAÇATUBA  
FORO DE ARAÇATUBA  
VARA DA FAZENDA PÚBLICA  
RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Sobre os requisitos da petição inicial dispõe o art. 319 do CPC onde determina que a petição inicial indicará, dentre outros, o fato e os fundamentos jurídicos do pedido (art. 319, III).

O inciso terceiro do art. 319 exige, para aptidão da inicial, que se indiquem claramente quais são os fatos e os respectivos fundamentos jurídicos do pedido.

A referência aos fatos demonstra que o sistema adotou a teoria da substanciação - caracterizada pela relação jurídica ou conflito de interesses que emergem dos fatos - que se opõe à da individualização - relevante seria só a relação jurídica, prescindindo-se dos fatos.

Por sua vez, dispõe o art. 330 do Código que a petição inicial será indeferida, dentre outras razões, quando for inepta. Inepta é a ação quando lhe faltar pedido ou causa de pedir e ainda quando da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão.

A petição inicial encerra um silogismo - argumento formado por três proposições: a maior, a menor e a conclusão, e essa conclusão se deduz da maior por intermédio da menor - sendo a afirmação dos fatos a premissa menor do silogismo, seguida dos fundamentos jurídicos que se apresentam como a premissa maior. Da subsunção dos fatos afirmados



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE ARAÇATUBA  
FORO DE ARAÇATUBA  
VARA DA FAZENDA PÚBLICA  
RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

como juridicamente fundados no ordenamento, ter-se-á finalmente a conclusão do silogismo, representado pelo pedido.

Os fundamentos jurídicos estão delineados na própria Constituição Federal que, uma vez comprovada a realidade fática alegada, incidem as normas legais. Dessa subsunção do fato à norma, decorre o pedido formulado, também corolário da lei.

Portanto, analisando-se a inicial vê-se que claramente preenche os requisitos legais, apresentando os fatos e fundamentos jurídicos, decorrendo lógico o pedido. A questão da real subsunção do fato à norma é pertinente a análise meritória. Portanto, ao menos formalmente, apresenta-se sem vício a inicial, permitindo o prosseguimento da ação, com vistas no mérito.

Por outro lado, patente o interesse processual, pois se visa com a presente ação evitar-se desvio de função da guarda municipal e conseqüentemente prática de atos ilícitos contra a população local, com embasamento em lei que se busca reconhecer inconstitucionalidade.

E os fatos demonstrados nos autos, em especial notícia jornalística, demonstra claramente o interesse processual.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE ARAÇATUBA**  
**FORO DE ARAÇATUBA**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
 RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Procede o pedido.

A Lei 13.022, de 08 de agosto de 2014, dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Ao que interessa para a presente lide, estabelece o artigo 5º, incisos XIII e XVII:

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

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

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

A segurança pública está inserida na competência dos Estados, conforme art. 25, § 1º da Constituição Federal, competência residual, e artigo 144, §§ 4º, 5º e 6º, *in verbis*:

*Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

*§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE ARAÇATUBA**  
**FORO DE ARAÇATUBA**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
 RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

*lhes sejam vedadas por esta Constituição.*

...

*Art.144:*

...

*§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.*

*§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.*

*§ 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.*

Aos Municípios, estabeleceu no §8º a Constituição Federal que:

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

Observa-se, assim, em matéria de competência legislativa, que caberá aos Estados, no que se refere à segurança pública, disciplinar, de forma residual, as funções de polícia judiciária e as atribuições da polícia civil na apuração de infrações penais, o regime jurídico de policiais militares e



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE ARAÇATUBA**  
**FORO DE ARAÇATUBA**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
 RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

bombeiros militares e a organização e funcionamento dos órgãos incumbidos da segurança pública no âmbito estadual.

E quanto aos municípios, possibilitou a criação da guarda municipal estabelecendo competência restrita e limitada à proteção de seus bens, serviços e instalações.

A esse respeito, leciona JOSÉ AFONSO DA SILVA:

*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. Aí, 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, que é função da Polícia Militar. Por certo que não lhes cabe qualquer atividade de polícia judiciária e de apuração de infrações penais,*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE ARAÇATUBA**  
**FORO DE ARAÇATUBA**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
 RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

*que a Constituição atribui com exclusividade à Polícia Civil (art. 144, § 4º), sem possibilidade de delegação às guardas municipais (Comentário Contextual à Constituição; 1ª ed. São Paulo; Malheiros, 2005, p. 638/639).*

E continua o Constitucionalista:

*Quanto às funções auxiliares do policiamento ostensivo, só serão admissíveis aquelas que se refiram a aspectos estáticos, como atendimento e orientação em postos policiais da Polícia Militar e sob direção desta...O certo é que as Guardas Municipais não tem competência para fazer policiamento ostensivo nem judiciário, nem a apuração de infrações penais (ob.cit. p.639).*

Nesse sentido já houve pronunciamento jurisprudencial segundo a qual as Guardas Municipais são incompetentes para atos de polícia, considerando-se irregular a condução por guardas municipais para autuação em flagrante, bem como o auto de prisão daí decorrente (TJSP – Ap.124.767-3/5).

E também:

*Guarda Municipal é guarda de patrimônio público*





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE ARAÇATUBA**  
**FORO DE ARAÇATUBA**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
 RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

*municipal e não está investida de funções de natureza policial. Não lhe cabe, arvorando-se em agente policial, dar busca pessoal em quem quer que seja e sem razão plausível. O manifesto abuso dos guardas leva a que se rejeitem os seus informes (TJSP - Ap. Crim. 96.007-3/0).*

Assim, o art. 144, § 8º, que faculta a municípios criação de guardas municipais para *proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei*, impõe reserva legal, impedindo a ampliação por lei das atribuições da guarda municipal para além da discriminada constitucionalmente, de modo que não pode extrapolar, na definição de suas atribuições, a proteção de bens, serviços e instalações do ente municipal a que pertençam.

A guarda municipal ficou excluída por opção do constituinte dos órgãos encarregados da segurança pública, cabendo-lhe, apenas, a proteção de bens, serviços e instalações do município que vier a constituí-la.

É elucidativa a doutrina de HELY LOPES MEIRELLES quanto a esse tópico:

*A guarda municipal destina-se ao policiamento administrativo da cidade, especialmente de parques e jardins, dos edifícios*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE ARAÇATUBA**  
**FORO DE ARAÇATUBA**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
 RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

*públicos e museus, onde a ação dos depredadores do patrimônio público se mostra mais danosa. Tal serviço enquadra-se perfeitamente na competência municipal, mas nem sempre vinha sendo aceito pelo estado-membro como atribuição local, sob o especioso argumento de que constitucionalmente só as unidades federadas podem ter “polícias militares”. A guarda municipal – ou que nome tenha – é apenas um corpo de agentes adestrados e armados para proteção do patrimônio público e maior segurança dos munícipes, sem qualquer incumbência de manutenção da ordem pública (atribuição da polícia militar) ou de polícia judiciária (atribuição da polícia civil). O fato de confiar uma arma a seus componentes não “militariza” essa guarda, nem a descaracteriza como serviço civil do Município, pois até os vigilantes particulares são autorizados a portar arma para desempenho de sua missão, e, assim também o devem ser os guardas municipais. Aliás, nas oportunidades em que a questão foi levada à Justiça os Tribunais decidiram pela constitucionalidade das guardas municipais armadas, uma vez que o policiamento preventivo e a proteção das pessoas e bens é atribuição comum a todas as entidades estatais, nos limites de sua competência institucional. A Constituição de 1988 faculta aos Municípios a constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações conforme dispuser a lei (art. 144, § 8º) (Direito Municipal Brasileiro; 16ª ed; São Paulo: Malheiros, 2008, p. 138).*

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento sedimentado a respeito do tema, no sentido de considerar o rol do art. 144 da Constituição Federal como taxativo<sup>l</sup>:



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE ARAÇATUBA**  
**FORO DE ARAÇATUBA**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
 RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

*Os Estados-membros, assim como o Distrito Federal, devem seguir o modelo federal. O art. 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Entre eles não está o Departamento de Trânsito. Resta pois vedada aos Estados-membros a possibilidade de estender o rol, que esta Corte já firmou ser numerus clausus, para alcançar o Departamento de Trânsito (ADI 1.182, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 10-3-2006.)*

*O Pleno desta Corte pacificou jurisprudência no sentido de que os Estados-membros devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente. A gestão da segurança pública, como parte integrante da administração pública, é atribuição privativa do governador de Estado (ADI 2.819, Rel. Min Eros Grau, julgamento em 6-4-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005).*

Nos termos expostos, não há como não se declarar a inconstitucionalidade incidental dos incisos XIII e XVII da Lei 13.022/14.

O inc. XIII, do mencionado artigo e Lei confere à Guarda Municipal competência para atender ocorrências emergenciais ou prestá-las diretamente quando deparar com elas. Não há dúvida que tal autorização invade atribuição própria da polícia militar ou do corpo de bombeiros, pois a eles compete a manutenção da ordem pública e defesa da sociedade civil.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE ARAÇATUBA**  
**FORO DE ARAÇATUBA**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
 RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Com isso não se quer dizer, que seja vedado à Guarda Municipal prestar socorro a cidadão em perigo iminente, por óbvio, mas se permite não só a ela como a qualquer outro, apenas diante de excepcionalidade que a justifique, pois ao contrário, patente seria a usurpação das funções da polícia militar ou do corpo de bombeiros.

Por sua vez, o inciso XVII, ao outorgar à Guarda Municipal competência para *auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários*, ofendeu claramente a destinação constitucional, pois não há correspondência com as atribuições constitucionais estabelecidas para a Guarda Municipal.

Do exposto, JULGO PROCEDENTE a presente ação movida por MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA e o faço para declarar incidentalmente a inconstitucionalidade dos incisos XIII e XVII do artigo 5º da Lei 13.022/2014, por violação direta aos parágrafos 4º, 5º, 6º e 8º, do artigo 144 da Constituição Federal e, por consequência, determinar à ré, por meio de sua Guarda Municipal, que se abstenha de efetuar atividades próprias de polícia, tais como investigações, diligências para apuração de crimes, abordagens e revistas em pessoas, limitando-se na hipótese de notícia de ocorrência de crime, que comunique às autoridades competentes, salvo situação de flagrante delito, limitada sua atuação nos termos de sua competência constitucional e legal, no que não contrariar esta decisão, tudo



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
COMARCA DE ARAÇATUBA  
FORO DE ARAÇATUBA  
VARA DA FAZENDA PÚBLICA  
RUA XV DE NOVEMBRO 295, Araçatuba - SP - CEP 16010-030  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

sob pena de multa a ser arbitrada sobrevindo descumprimento. Julgo extinto o feito com resolução de mérito, com base no artigo 487, I, do CPC. Sem custas, despesas e honorários.

P.R.I.C.

Araçatuba, 08 de julho de 2016.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,  
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**