



**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**  
do Estado de São Paulo

PODER LEGISLATIVO

**Projeto de Lei n° 473/2024**

Processo Número: **16697/2024** | Data do Protocolo: 25/06/2024 18:02:06



Autenticar documento em <http://sempapel.al.sp.gov.br/autenticidade>  
com o identificador 3100350035003800380035003A004300, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



## Projeto de Lei

*Altera dispositivos da Lei n.º 16.771, de 18 de junho de 2018, que institui o Programa Vizinhança Solidária*

### A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO DECRETA:

**Artigo 1º** - Os dispositivos adiante indicados da Lei n.º 16.771, de 18 de junho de 2018, passam a vigorar com a seguinte redação:

I – o artigo 2º:

“Artigo 2º - O Programa, de adesão voluntária pelos moradores de cada rua, bairro ou região, contará com a orientação, apoio e acompanhamento da Polícia Militar, por meio de batalhão, companhia ou outra unidade responsável pelo policiamento local, pela Polícia Civil e pela Guarda Civil Municipal.”(NR )

II – o caput do artigo 3º, acrescido de parágrafo único:

“Artigo 3º - A implementação do Programa Vizinhança Solidária será feita pela Polícia Militar, pela Guarda Civil Municipal, nos municípios que a criaram, pelos Consegs, nos municípios que estejam ativos, e por um representante dos moradores que manifestarem interesse pelo Programa.

Parágrafo único – Quando a iniciativa da implementação, de que trata o caput do artigo 3º, recair aos Consegs ativos, deverá ter anuência dos membros natos da Polícia Militar e da Polícia Civil.” (NR)

III – o artigo 4º:

“Artigo 4º - A Polícia Militar, a Polícia Civil e a Guarda Civil Municipal promoverão reuniões com os moradores e proferirão palestras periódicas, para orientações e esclarecimentos sobre ações comunitárias preventivas e medidas de segurança, naquilo que lhes for de competência.” (NR)

IV – o artigo 6º:





“Artigo 6º - Cabe à Polícia Militar e à Polícia Civil informar ao representante dos moradores, ao Conseg quando participante, e à Guarda Civil Municipal sobre locais e horários de maior incidência de delitos na região, para monitoramento e busca da redução dos indicadores criminais.” (NR)

Artigo 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICATIVA

A Guarda Civil Municipal – GCM - é uma instituição de segurança pública do município de São Paulo, criada em 1926, perdurando sua existência até o ano de 1970, quando foi integrada à recém-criada Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Com o passar dos anos e modificações na sociedade em vários aspectos, a Guarda Civil Municipal voltou a ser criada, por meio da Lei Municipal 10.115, de 15 de setembro de 1986, na gestão do então prefeito Jânio da Silva Quadros, desvinculando-se da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Com estrutura de carreira e atribuições próprias, atuando em programas prioritários, segundo as especificidades e demandas vivenciadas ao longo do tempo, as ações comunitárias passaram a fazer parte do cotidiano dessa instituição, estreitando os laços com os cidadãos e institucionalizando as atividades com a criação de inspetorias e efetivos especializados.

Nota-se que a Guarda Civil Municipal, frente à sua atuação, foi crescendo e tornou-se referência na condução de programas, bem como na formação de agentes e técnicas de policiamento comunitário e preventivo, limitando-se, apenas, à proteção de bens, serviços e instalações no município.

Dentro deste viés, a Guarda Civil Municipal não era considerada parte dos órgãos de segurança pública previstos no artigo 144 da Constituição Federal, quais sejam:

**“Artigo 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.”***

Neste contexto, as guardas municipais, constituídas conforme preceituado no § 8º do artigo 144 da Carta Magna, limitavam-se, como já mencionado anteriormente, à proteção de bens, serviços e instalações do município, cabendo à polícia militar o caráter ostensivo e de preservação da ordem pública, e à polícia civil a apuração de infrações penais.





Deste modo, com a necessidade de encontrar caminhos para evitar ou reduzir a ocorrência de infrações criminais, diante das particularidades de cada bairro, a Polícia Militar, sendo parte integrante dos órgãos de segurança pública, com o apoio de diversos policiais, passaram a estudar medidas para aplicar a prevenção primária, ou seja, eliminar, ou ao menos, minimizar os problemas identificados como facilitadores da prática de delitos; foi quando criaram, por meio de pesquisas e estudos em 2009, um programa que iria ao encontro do que estavam almejando, o chamado “Programa Vizinhança Solidária”, com a formação de parceria da Polícia Militar e a comunidade, para integração entre as pessoas, elevando-se, assim, o sentimento de pertencerem ao mesmo núcleo, com a realização de palestras sobre ações básicas de segurança pessoal e coletiva.

O referido programa, mesmo de forma tímida, foi sendo colocado em prática, alcançando resultados sempre muito promissores; no entanto, para que tivesse maior força, visibilidade e eficiência, foi preciso institucionalizá-lo, conferir-lhe o status de lei, o que ocorreu com a promulgação da Lei n.º 16.771, de 18 de junho de 2018, de autoria do então deputado Coronel Camilo, quando se tornou diretriz da Polícia Militar, como uma forma de prevenção criminal. Isso fez com que a comunidade passasse a ter mais confiança no programa, que estabeleceu parceria entre a Polícia Militar, Conselhos Comunitários de Segurança e cidadãos, mais precisamente, moradores de determinados bairros, sendo considerado um dos instrumentos mais eficientes da Polícia Comunitária voltados ao fortalecimento da cultura de paz.

As medidas adotadas pelo programa têm o condão de inibir a prática de delitos, pois são condutas de prevenção executadas em cooperação com os órgãos da segurança pública, os quais são insuficientes para suprir toda demanda existente no estado de São Paulo; por isso, quanto mais municípios aderirem ao programa, mais segurança para os seus municípios e, o mais importante, sendo auxiliado por eles, que, certamente, com olhares atentos e de solidariedade, conseguirão fazer chegar as informações aos órgãos de segurança, que integram o programa, para que tomem providências imediatas, quando assim for necessário, ou mesmo, para entenderem o problema daquela região e, desta forma, tornar-se-á possível aplicar medidas de prevenção à prática de crimes. O apoio do Estado é fundamental para que as ações sejam ampliadas, beneficiando cada vez mais um número maior de municípios, possibilitando, assim, a diminuição ou mesmo a erradicação das ocorrências criminosas.

Muitos dados demonstram que, nos locais em que o programa foi implementado, houve considerável redução nos índices de criminalidade. Assim, as suas ações devem ser propagadas cada vez mais, para que haja a aderência de outras cidades.

O foco do programa é a prevenção primária, com atenção ao cidadão, na essência do artigo 144 da Constituição Federal: segurança pública, dever do Estado e responsabilidade de todos.

Muitas discussões, a partir daí, começaram a surgir em torno do artigo 144 da Constituição Federal, acerca do rol ser taxativo ou não, e, por conseguinte, se a Guarda Civil Municipal poderia ser considerada integrante dos órgãos de segurança pública; o que provocou muitas ações junto ao Superior Tribunal de Justiça. Esse órgão proferiu diversos precedentes, no sentido de que a Constituição Federal de 1988 não atribuiu à Guarda Civil Municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativa de polícia civil, mas apenas de polícias municipais, somente com a finalidade de proteger o patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações, obstando a sua atuação em atividades de patrulhamento urbano ou realização de busca de pessoal, em caso de flagrante delito. Tal entendimento não só afeta as atribuições da Guarda Civil Municipal, como também compromete a segurança jurídica, pois muitas prisões feitas por este órgão, em caso de flagrante delito, (o que, conforme o artigo 301 do Código de Processo Penal, pode e deve ser feita por qualquer cidadão), acabaram sendo alvo de ações que pleitearam a nulidade dessas prisões, desestabilizando o sistema de segurança pública e caminhando na contramão do que deveria acontecer, ou seja, a evolução nas formas de combate à criminalidade, com o entrosamento entre os diversos órgãos.

Deste modo, há que se ter em mente um Estado Democrático modificado em vários segmentos, frente às mudanças pelas quais a sociedade vem passando. Sem dúvida, um deles é a questão da segurança pública, fundamental para a resolução de conflitos.

Diante deste novo cenário, o papel da Guarda Civil Municipal também ganhou nova “roupagem”,





adquirindo uma importância significativa no combate à criminalidade, como pode ser constatado por meio de jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a referida Corporação como integrante do sistema de segurança pública e, conseqüentemente, afastando todas as interpretações judiciais que a excluía do referido sistema, reconhecendo-a com poderes de polícia, a partir de uma ação movida pela Associação dos Guardas Municipais do Brasil, contra decisões que não reconheciam a categoria como integrante do sistema de segurança do país. Assim, o STF, por seis votos a cinco, decidiu que a Guarda Civil Municipal integra o já mencionado sistema. Por este julgamento, a Corporação passou a ter poder de polícia, não ficando mais restringida apenas à proteção de bens públicos, mas podendo ir além, com competência para efetuar prisões, atuando como as outras polícias. Segue abaixo a transcrição do acórdão.

## **Supremo Tribunal Federal**

### **Ementa e Acórdão Inteiro Teor do Acórdão**

**28/08/2023 PLENÁRIO**

#### **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 995**

##### **DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

**REQTE.(S): ASSOCIAÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL - AGM BRASIL**

**ADV.(A/S): SANDRO MURILO GUIMARAES GUILHERME E OUTROS**

**INTDO.(A/S): SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**AM. CURIAE.: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**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, Cíveis 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 CONGRESSO 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).

*Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código E3D6-33CC-5707-6E06 e senha 100B-9C71-D518-28CB*

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 artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da Lei 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.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, por maioria, conheceram da arguição, convalidaram o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF e, no mérito, julgaram procedente a presente ADPF, para, nos termos do artigo 144, § 8º, da CF, conceder interpretação conforme a Constituição ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da Lei 13.675/18, declarando inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública, tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente), que não conheciam da arguição, e os Ministros André Mendonça, Cármen Lúcia e Nunes Marques, que não conheciam da arguição e, vencidos, divergiam do Relator para, no mérito, julgar procedentes, em parte, os pedidos, nos termos de seus votos. Sessão Virtual de 18.8.2023 a 25.8.2023.

Brasília, 28 de agosto de 2023.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser*



Autenticar documento em <http://sempapel.al.sp.gov.br/autenticidade>  
com o identificador 3200300030003400380037003A005000, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código E3D6-33CC-5707-6E06 e senha 100B-9C71-D518-28CB

Assim, com a equiparação às demais polícias aos órgãos de Segurança Pública (artigo 144 da CF/88), a responsabilidade foi ampliada para além da proteção do patrimônio público, mas também para garantir a segurança dos cidadãos em diversas frentes, atuando de forma integrada com os demais órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal, com as seguintes atuações fundamentais para a preservação da integridade e dignidade de todos:

- Policiamento ostensivo: patrulhas preventivas, ostensivas em áreas urbanas e rurais, cujo objetivo é prevenir a ocorrência de crimes garantindo a segurança da população e coibindo a prática de atividades ilícitas;

- Atendimento às ocorrências: atendimentos às chamadas de emergência, assistência em situações que requerem intervenções policiais como acidentes de trânsito, casos de violência doméstica, roubos, furtos, tráfico de drogas e outras ocorrências criminais;

- Prisões em flagrante: quando necessário as guardas municipais têm o dever de garantir a preservação da ordem pública, a fim de prevenir e resolver conflitos, mantendo a segurança em eventos públicos e assegurando o cumprimento de leis e regulamentos municipais.

Conclui-se com esse julgamento que a Guarda Civil Municipal executa atividades de segurança pública essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade, estando em perfeita harmonia com a Lei n.º 13.022, de 2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais e da Lei n.º 13.675, de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), não havendo dúvidas judiciais ou legislativas da presença efetiva das guardas municipais no sistema de segurança pública do país, portanto, incluídas no rol do artigo 144 da Constituição Federal, o qual, então, não é considerado taxativo. Se assim não fosse, este órgão ficaria de mãos atadas sem meios de atender aos cidadãos na justa concretização do direito fundamental à segurança. **(RE 84685 – Tema 544)**

A Lei 13.022, de 2014 traça normas gerais sobre as guardas municipais, definindo-as como “instituições de caráter civil, uniformizadas, armadas conforme previsto em lei”, com a incumbência de “proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, Estados e Distrito Federal”, conferindo ações de prevenção primária a elas, com destaque para os incisos IV, IX, X, XII, XVI e parágrafo único da referida Lei. Já a Lei n.º 13.675, de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, dispõe: “É instituído o Sistema Único de Segurança Pública, que tem como órgão central o Ministério Extraordinário de Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o artigo 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.” Nesta lei, que instituiu o SUSP, a Guarda Civil Municipal é colocada ao lado das polícias civis e militares como órgão operacional do referido sistema, conforme artigo 9º, §2º, inciso VII.

Em um marco histórico, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu as Guardas Municipais como órgãos de segurança pública. Essa decisão consolidou a importância da atuação das Guardas na proteção da comunidade e na construção de um sistema de segurança pública mais coeso e eficaz. O STF fundamentou sua decisão em diversos pontos:

- Atividade essencial: as Guardas Municipais exercem funções de prevenção e repressão de delitos, patrulhamento ostensivo e proteção do patrimônio público e da comunidade;

- Integração ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP): as Guardas Municipais foram explicitamente incluídas no SUSP pela Lei n.º 13.675/2018, reconhecendo seu papel fundamental na segurança pública;





- Atribuições específicas: as Guardas Municipais possuem atribuições legalmente definidas como patrulhamento preventivo e ostensivo, proteção de bens, serviços e instalações municipais, trânsito e transporte, defesa civil, zeladoria pelo patrimônio público e promoção da segurança escolar.

A Guarda Municipal faz parte da Segurança Pública, mas não é considerada uma Polícia Municipal. Apesar de ambas atuarem na proteção da comunidade, existem diferenças importantes entre as duas. A Guarda Municipal e a Polícia Militar atuam em conjunto no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com o objetivo de garantir a segurança da população. A integração entre as duas é fundamental para o combate à criminalidade e à promoção da segurança pública.

Seguindo as interpretações resultantes da jurisprudência firmada pelo STF quanto às Guardas Civis Municipais, fica muito claro que os municípios que constituírem as referidas Guardas, conforme o artigo 144, §8º da Constituição Federal, estarão diante de um órgão integrante do sistema de segurança pública do país, o que significa um avanço na estruturação desse sistema, com o devido reconhecimento e relevância dessa Corporação na promoção da segurança e ordem pública.

Deste modo, tudo o que foi ora exposto converge para o atendimento do princípio da eficiência que impõe à Administração Pública Direta e Indireta à persecução do bem comum com qualidade; no caso em tela, a prestação de um serviço essencial à população, segurança pública, onde está em jogo a vida, a dignidade da honra, a incolumidade física e o patrimônio dos indivíduos, haja vista que a própria Carta Magna disciplina que a segurança é dever do Estado e direito de todos, devendo ser exercida com o escopo de preservar a ordem pública diante da crescente criminalidade, não fazendo sentido a atuação separada das polícias federal, civis, militares e das guardas municipais, visto que a conjugação de esforços é o caminho ideal, diante da nova perspectiva de segurança pública consagrada pela ampla jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como já demonstrado nesta exposição de motivos.

Diante do exposto, frente ao reconhecimento conferido à Guarda Civil Municipal, a inclusão dessa Corporação ao "Programa Vizinhança Solidária" faz-se imprescindível à aplicação da prevenção primária, com vistas ao combate da criminalidade com mais eficiência.

Por fim, solicito aos Nobres Pares, diante da relevância do tema, o apoio para a aprovação do projeto de lei.

**Ana Carolina Serra - CIDADANIA**



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://sempapel.al.sp.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3200300030003400380037003A005000

Assinado eletronicamente por **Ana Carolina Serra** em 25/06/2024 17:50

Checksum: **46BE6DF9AB6C66F5E68C7F8F702162D4A0AB7ECE892E43CC1801F7DAF4658D28**



---

Autenticar documento em <http://sempapel.al.sp.gov.br/autenticidade>  
com o identificador 3200300030003400380037003A005000, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.