



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Viaduto do Chá, 15 - Bairro Centro - São Paulo/SP

Telefone:

PROCESSO 7610.2023/0001806-6

Parecer PGM/CGC Nº 155691852

EMENTA Nº 12.394. Direito Constitucional e Administrativo. Guarda Civil Metropolitana. Artigo 144, § 8º, da Constituição Federal. Proteção de bens, serviços e instalações da Administração Indireta. Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB-SP). Sociedade de economia mista prestadora de serviço público de interesse social. Afetação funcional dos ativos à política habitacional. Interpretação teleológica e sistemática. Precedente vinculante do STF (RE 608.588/SP, Tema 656). Federalismo cooperativo. Possibilidade de atuação da GCM, em regime de patrulhamento preventivo e comunitário, na proteção de áreas afetadas ao serviço público municipal de provisão habitacional.

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - SEHAB

ASSUNTO: Consulta acerca da possibilidade jurídica de utilização da Guarda Civil Metropolitana (GCM) para o patrulhamento preventivo de áreas afetadas ao serviço público de provisão habitacional, inclusive imóveis titularizados pela COHAB-SP. Análise da abrangência do art. 144, § 8º, da Constituição Federal, à luz da jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal.

Informação nº 436/2026-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Coordenadoria Geral do Consultivo

Senhora Coordenadora Geral

1 - Submete-se a esta Coordenadoria Geral do Consultivo, a partir de provocação da Chefia de Gabinete da Secretaria Municipal de Habitação (doc. 109075674), consulta destinada a dirimir controvérsia jurídica instaurada entre as Assessorias Jurídicas da Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) e da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), quanto à possibilidade de a Guarda Civil Metropolitana (GCM) atuar na proteção de bens, serviços e instalações da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB-SP.

O expediente foi inaugurado pela Gerência de Segurança da COHAB-SP

(doc. 081128577), que solicitou a retomada do trabalho conjunto com a Guarda Civil Metropolitana, mediante Diária Especial por Atividade Complementar - DEAC (Lei Municipal nº 16.081/14), com a finalidade de coibir invasões em terrenos e edificações destinados à política habitacional, cujas ocupações irregulares prejudicam o início e a continuidade de obras voltadas ao atendimento de famílias de baixa renda. A SEHAB endossou o pleito (docs. 083373555 e 108228966), enfatizando que a cooperação anteriormente realizada havia colaborado favoravelmente para evitar ocupações indevidas e dispêndios públicos com sucessivas ações de reintegração de posse.

Após sucessivas tratativas operacionais (docs. 088381827, 094659774 e 095526832), a SMSU apresentou proposta de atuação, tendo sido elaborada minuta de Termo de Cooperação Técnica (docs. 096384153 e 097546694) entre SMSU, SEHAB e COHAB-SP. No curso da instrução, a Assessoria Jurídica da SMSU exarou o Parecer 099503955, em que sustentou, como óbice principal, a impossibilidade de a GCM promover a fiscalização de bens da COHAB-SP, ao argumento de que se trata de sociedade de economia mista, dotada de personalidade jurídica própria, com patrimônio de natureza privada, distinta do órgão a que se vincula.

Em sentido oposto, a Assessoria Jurídica da SEHAB, no Parecer 108850778, opinou pela viabilidade da atuação da GCM, sustentando que os bens da Companhia, embora titularizados por entidade descentralizada, encontram-se funcionalmente afetados à prestação do serviço público de habitação popular, política de competência municipal expressamente prevista no art. 23, IX, da Constituição Federal, e densificada na Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM/SP, arts. 7º, IX, 110 e 165 e seguintes).

Diante da divergência, e à luz da Portaria Conjunta SNJ/PGM nº 06/2013, encaminhou-se o processo a esta CGC com a seguinte indagação:

"O comando do art. 144, § 8º, da Constituição Federal de 1988 abrange os bens, serviços e instalações da Administração Municipal Indireta, quando os entes descentralizados tiverem sido criados para a consecução de política pública constitucional de responsabilidade estatal (a exemplo da provisão de habitação popular)?"

É, em síntese, o relatório.

2 - A controvérsia restringe-se a uma única questão de direito, à qual cumpre dar resposta nesta sede consultiva: definir se a expressão "seus bens, serviços e instalações", contida no art. 144, § 8º, da Constituição Federal, comporta interpretação meramente patrimonialista e dominial — limitada aos bens cuja titularidade dominial recaia sobre o Município, em sentido estrito —, ou se, ao contrário, comporta leitura teleológica e sistemática, capaz de alcançar os ativos de entidades da Administração Indireta criadas para o desempenho de serviços públicos municipais, como sucede com a COHAB-SP em relação ao serviço de provisão habitacional de interesse social.

A questão é exclusivamente jurídica e apresenta repercussão direta sobre a viabilidade do instrumento negocial em estudo, não cabendo a esta Coordenadoria adentrar nos juízos de conveniência e oportunidade afetos à autoridade administrativa, nem nas balizas operacionais, financeiras e orçamentárias da execução do convênio ou termo de cooperação a ser celebrado, que serão objeto de análise jurídica posterior pelas Assessorias Jurídicas competentes.

3 - A Constituição Federal de 1988 inseriu, no Capítulo III do Título V, a segurança pública como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos (art. 144, *caput*), atribuindo aos Municípios, no § 8º, a faculdade de constituir guardas

municipais "destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei". A norma, expressa em três núcleos normativos distintos — bens, serviços e instalações —, não pode ser lida como simples reiteração: cada termo possui significado autônomo e densidade própria.

A leitura puramente patrimonialista do dispositivo, defendida pela respeitável Assessoria Jurídica da SMSU, esvazia o núcleo "serviços" e reduz o preceito à proteção dos bens dominicais municipais. Tal exegese contraria as regras hermenêuticas elementares — em especial o cânone segundo o qual a lei não contém palavras inúteis (*verba cum effectu sunt accipienda*) — e desconsidera que o termo "serviços", por sua textura aberta, abrange a integralidade das atividades materiais empreendidas pelo Município para a consecução de seus fins constitucionais, inclusive aquelas executadas, por descentralização, mediante outorga a entidades da Administração Indireta.

A doutrina administrativista é uniforme ao reconhecer que a descentralização por serviços (também chamada outorga) implica a transferência da titularidade e da execução de determinada atividade pública a pessoa jurídica criada por lei, sem que isso desnature o caráter público do serviço. Como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"No caso da descentralização por serviço, o ente descentralizado passa a deter a titularidade e a execução do serviço; em consequência, ele desempenha o serviço com independência em relação à pessoa que lhe deu vida, podendo opor-se a interferências indevidas; estas somente são admissíveis nos limites expressamente estabelecidos em lei e têm por objetivo garantir que a entidade não se desvie dos fins para os quais foi instituída." (Direito Administrativo, 31. ed., Forense, 2018, p. 575).

Os bens das entidades da Administração Indireta prestadoras de serviço público — ainda quando regidos predominantemente pelo direito privado — ostentam regime jurídico híbrido, marcado pela afetação funcional ao serviço a que se destinam. É precisamente o que ocorre com os bens afetados pela COHAB-SP à execução da política habitacional do Município, vocacionados à entrega futura a famílias beneficiárias de programas habitacionais financiados pelo Fundo Municipal de Habitação (Lei Municipal nº 11.632/94). A toda evidência, tais ativos estão indissociavelmente vinculados ao serviço público municipal de habitação de interesse social, atraindo, por consequência, a proteção qualificada do art. 144, § 8º, da Constituição.

4 - A Lei Orgânica do Município de São Paulo confirma essa diretriz ao estabelecer, no art. 7º, IX, dentre as competências municipais, a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, e ao tratar da política habitacional como serviço público municipal, expressamente reconhecido nos arts. 165 a 171. No mesmo sentido, o art. 110, VI, da LOM/SP enumera, entre os órgãos da Administração, a Guarda Civil Metropolitana, "criada para a proteção dos bens, serviços e instalações do Município".

A GCM, instituída pela Lei Municipal nº 10.115/86 e reorganizada por sucessivos diplomas (entre os quais a Lei Municipal nº 13.530/03 e a Lei Municipal nº 13.866/04, esta última declarada constitucional pelo STF, conforme adiante), tem entre suas finalidades expressas o policiamento preventivo das áreas de interesse municipal e a colaboração na segurança pública, na forma da lei. A interpretação sistemática desses diplomas com o art. 144, § 8º, da CF, evidencia a vocação institucional da GCM para atuar não apenas na proteção dos bens dominicais do Município, mas, igualmente, dos bens, instalações e atividades vinculados à execução de serviços públicos municipais, ainda quando descentralizados.

5 - No plano federal, a Lei nº 13.022/14 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), editada com fundamento no art. 144, § 8º, da CF, atribui às guardas municipais "a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal" (art. 2º), e arrola, entre suas competências específicas, "zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município" (art. 5º, I), bem como "atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais" (art. 5º, IV). Note-se que o legislador federal, ao explicitar a proteção sistêmica daqueles que utilizam serviços e instalações municipais, fixa interpretação congruente com a tese ora sustentada: o objeto tutelado pela GCM transcende o domínio físico e estende-se à integridade do próprio serviço público municipal.

De igual modo, a Lei nº 13.675/18, que disciplina o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), inclui expressamente as guardas municipais entre seus integrantes operacionais (art. 9º, § 2º, V), preconizando atuação cooperativa, sistêmica e harmônica entre os entes federados — diretriz que se mostra inconciliável com a leitura restritiva propugnada para o art. 144, § 8º, da CF.

6 - A questão hermenêutica submetida a esta CGC encontra-se hoje pacificada pela jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal. No julgamento do RE 608.588/SP (Tema 656 da Repercussão Geral), de relatoria do Ministro Luiz Fux, o Plenário, em 20/02/2025, fixou a seguinte tese:

"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."

A Corte Suprema, ao julgar o referido recurso, reconheceu expressamente, no item 16 da ementa, que "ainda que não se insiram expressamente no rol do *caput* do artigo 144, as guardas municipais atuam na promoção da segurança pública, conquanto dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, em caráter colaborativo, naquilo que pertine à esfera da municipalidade". E acrescentou, no item 23, que "o exercício do poder de polícia, no âmbito das competências municipais e para as finalidades constitucionalmente previstas no art. 144, § 8º, pode ser cumulado com diversas outras funções, típicas ou não de segurança".

Esse entendimento converge com o consolidado no RE 658.570/MG (Tema 472), Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, no qual o STF reconheceu que "o art. 144, § 8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município", admitindo, no caso concreto, o exercício do poder de polícia de trânsito. Reforçam a mesma orientação a ADI 5538 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 01/03/2021) e a ADPF 995, em que o Plenário "declarou inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais da condição de integrantes do Sistema Único de Segurança Pública".

Aplicado esse arcabouço jurisprudencial à hipótese vertente, exsurge a inafastável conclusão de que a leitura restritiva proposta pela respeitável Assessoria Jurídica da SMSU, ao circunscrever a atuação da GCM apenas aos bens dominicais municipais, contraria a tese de repercussão geral do Tema 656 e a interpretação que o STF tem conferido ao art. 144, § 8º, da Constituição. A proteção dos bens

vinculados à execução do serviço público municipal de habitação — ainda quando titularizados por sociedade de economia mista municipal — insere-se, com naturalidade, no conceito constitucional de "bens, serviços e instalações" municipais, máxime se considerada a circunstância de que o Município concorre, de forma direta, com aporte de recursos do Fundo Municipal de Habitação para a viabilização de tais empreendimentos.

7 - Importa frisar, ainda, que a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo, criada pela Lei Municipal nº 6.738/65, não se enquadra na categoria de empresa estatal exploradora de atividade econômica em sentido estrito (art. 173 da CF). A COHAB-SP é, antes, sociedade de economia mista prestadora de serviço público de relevante interesse social — a provisão de moradia para a população de baixa renda —, atuando como órgão operador do Fundo Municipal de Habitação e executora da política habitacional municipal. Como tal, submete-se a regime jurídico híbrido, com inegável predominância de normas de direito público sempre que estiver em jogo a continuidade e a eficiência do serviço público a que se acha vinculada.

Esse entendimento alinha-se à reiterada jurisprudência do STF sobre o regime jurídico das estatais prestadoras de serviço público (a exemplo do RE 220.906, RE 599.628 e RE 627.242), que reconhece a impenhorabilidade dos bens afetados ao serviço, a obrigatoriedade de regime precatorial e, no que aqui releva, a natureza pública dos próprios ativos vinculados à execução do serviço. Disso decorre, naturalmente, a possibilidade — quando não o dever — de o ente municipal, no exercício de suas competências constitucionais, conferir-lhes proteção institucional adequada, incluída a atividade preventiva da GCM.

8 - A solução proposta harmoniza-se, ademais, com os princípios constitucionais do federalismo cooperativo (arts. 23 e 241 da CF) e da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CF). Na precisa observação do Ministro Luiz Fux, em voto condutor do RE 608.588, "a possibilidade de atribuição de policiamento preventivo e comunitário às guardas municipais há de ser vista como um importante instrumento federativo à disposição dos Municípios no combate à insegurança e à depredação do patrimônio público". A atuação preventiva da GCM em áreas afetas à política habitacional é, por consequência, mecanismo de elevada eficiência alocativa: evita reiteradas reintegrações de posse, reduz dispêndios com obras de reforma de unidades danificadas e, sobretudo, assegura o acesso à moradia digna às famílias beneficiárias dos programas municipais.

9 - Cumpre, por fim, registrar os limites materiais a que se sujeita a atuação da GCM, em homenagem à própria tese fixada no Tema 656: (i) é vedado à corporação o exercício de qualquer atividade de polícia judiciária ou investigativa, reservada à Polícia Civil (art. 144, IV, da CF); (ii) sua atuação deve observar as atribuições constitucionais dos demais órgãos de segurança pública, em especial da Polícia Militar; (iii) a corporação submete-se ao controle externo do Ministério Público, nos termos do art. 129, VII, da CF; e (iv) eventual realização de buscas pessoais, abordagens ou prisões em flagrante deve ater-se aos limites dos arts. 240 e 301 e seguintes do Código de Processo Penal, com integral observância dos direitos fundamentais. Tais balizas, contudo, em nada infirmam a possibilidade jurídica de patrulhamento preventivo, comunitário e ostensivo das áreas afetas ao serviço público municipal de habitação.

10 - À vista do exposto, e respondendo objetivamente à indagação formulada pela Chefia de Gabinete da Secretaria Municipal de Habitação no Encaminhamento SEHAB/CG nº 109075674:

"O comando do art. 144, § 8º, da Constituição Federal de 1988 abrange os bens, serviços e instalações da Administração Municipal Indireta, quando os entes

descentralizados tiverem sido criados para a consecução de política pública constitucional de responsabilidade estatal (a exemplo da provisão de habitação popular)?"

Sim. A interpretação teleológica e sistemática do art. 144, § 8º, da Constituição Federal — amparada no marco normativo conferido pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, pela Lei Municipal nº 10.115/86, pela Lei Federal nº 13.022/14 e pela Lei Federal nº 13.675/18, e robustecida pela jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal (RE 608.588/SP, Tema 656; RE 658.570/MG, Tema 472; ADI 5538; ADPF 995) — autoriza a atuação da Guarda Civil Metropolitana, em regime preventivo, comunitário e ostensivo, na proteção de bens, serviços e instalações de entidades da Administração Indireta Municipal, quando tais ativos estejam funcionalmente afetados à prestação de serviço público essencial de competência do Município, como sucede, à evidência, com os imóveis e empreendimentos da Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB-SP) vinculados ao serviço público de provisão habitacional de interesse social.

Em consequência, e em superação à divergência havida entre as Assessorias Jurídicas da SEHAB e da SMSU, opina-se pela viabilidade jurídica do instrumento de cooperação em estudo, no que respeita à proteção, pela GCM, dos bens, serviços e instalações afetos à política habitacional municipal — incluídas as áreas, terrenos e edificações da COHAB-SP —, observados, na execução, (i) os limites materiais delineados neste parecer, (ii) as exigências de ordem orçamentária, financeira e operacional inerentes ao instrumento adotado, a serem oportunamente examinadas pelas áreas técnicas e jurídicas competentes, e (iii) as recomendações constantes do Parecer SEHAB/AJ nº 108850778, que se acolhem, no essencial, com os acréscimos ora exarados.

É o parecer, *sub censura*, que se submete à apreciação superior.

LUIZ PAULO ZERBINI PEREIRA
Procurador do Município Assessor - AJC
OAB/SP 113.583

De acordo.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA
Procurador Assessor Chefe - AJC
OAB/SP 173.027



Luiz Paulo Zerbini Pereira
Procurador(a) do Município
Em 22/05/2026, às 16:53.



Jose Fernando Ferreira Brega
Procurador(a) do Município
Em 22/05/2026, às 17:14.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **155691852** e o código CRC **19E5E4BD**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Viaduto do Chá, 15 - Bairro Centro - São Paulo/SP

Telefone:

PROCESSO 7610.2023/0001806-6

Encaminhamento PGM/CGC Nº 155692481

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - SEHAB

ASSUNTO: Consulta acerca da possibilidade jurídica de utilização da Guarda Civil Metropolitana (GCM) para o patrulhamento preventivo de áreas afetas ao serviço público de provisão habitacional, inclusive imóveis titularizados pela COHAB-SP. Análise da abrangência do art. 144, § 8º, da Constituição Federal, à luz da jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal.

Cont. da informação nº 436/2026-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Senhora Procuradora Geral

Nos termos da manifestação retro, que acolho, encaminho-lhe o presente concluindo que a Guarda Civil Metropolitana, em regime preventivo, comunitário e ostensivo, pode atuar na proteção de bens, serviços e instalações de entidades da Administração Indireta Municipal, quando tais ativos estejam funcionalmente afetados à prestação de serviço público essencial de competência do Município.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

Procuradora Coordenadora Geral do Consultivo - CGC

OAB/SP 175.186



TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

Procurador(a) Chefe

Em 22/05/2026, às 18:12.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **155692481** e o código CRC **D706F027**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Viaduto do Chá, 15 - Bairro Centro - São Paulo/SP

Telefone:

PROCESSO 7610.2023/0001806-6

Encaminhamento PGM/CGC Nº 155692532

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - SEHAB

ASSUNTO: Consulta acerca da possibilidade jurídica de utilização da Guarda Civil Metropolitana (GCM) para o patrulhamento preventivo de áreas afetas ao serviço público de provisão habitacional, inclusive imóveis titularizados pela COHAB-SP. Análise da abrangência do art. 144, § 8º, da Constituição Federal, à luz da jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal.

Cont. da informação nº 436/2026-PGM.AJC

SEHAB/GAB

Senhor Secretário

Restituo-lhe o presente com a manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo desta Procuradoria Geral, que acolho, concluindo que a Guarda Civil Metropolitana, em regime preventivo, comunitário e ostensivo, pode atuar na proteção de bens, serviços e instalações de entidades da Administração Indireta Municipal, quando tais ativos estejam funcionalmente afetados à prestação de serviço público essencial de competência do Município.

LUCIANA SANT'ANA NARDI

Procuradora Geral do Município

OAB/SP 173.307



Luciana Sant Ana Nardi

Procurador(a) Geral do Município

Em 22/05/2026, às 16:04.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **155692532** e o código CRC **82986379**.

