



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0000301144

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2040450-19.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARTUR NOGUEIRA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARTUR NOGUEIRA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 20 de abril de 2022.

FRANCISCO CASCONI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2040450-19.2021.8.26.0000
COMARCA: SÃO PAULO
AUTOR: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARTUR NOGUEIRA e
CÂMARA MUNICIPAL DE ARTUR NOGUEIRA

VOTO Nº 37.172

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.340, DE 20 DE SETEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE ARTUR NOGUEIRA/SP, QUE 'DÁ DENOMINAÇÃO DE POLÍCIA MUNICIPAL DE ARTUR NOGUEIRA À INSTITUIÇÃO GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE ARTUR NOGUEIRA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – ATO NORMATIVO QUE CONTRARIA O MODELO ESTRUTURAL BÁSICO DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA, TRAÇADO NO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – GUARDA MUNICIPAL É ÓRGÃO DE CRIAÇÃO FACULTATIVA NO ÂMBITO MUNICIPAL, COM ATRIBUIÇÕES PRIMÁRIAS DESTINADAS À PROTEÇÃO DE SEUS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES – LEI FEDERAL Nº 13.022/2014, ADEMAIS, QUE REFORÇA A DIFERENCIAÇÃO DO ÓRGÃO EM RELAÇÃO ÀS POLÍCIAS CONSTITUCIONALMENTE PREVISTAS – IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA DENOMINAÇÃO 'POLÍCIA' PELAS GUARDAS MUNICIPAIS – DESALINHO AOS ARTIGOS 144 E 147 DA CARTA ESTADUAL – PRECEDENTES – PRETENSÃO PROCEDENTE.

Ação de inconstitucionalidade voltada contra Lei nº



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

3.340, de 20 de setembro de 2017, do Município de Artur Nogueira/SP, que "*dá denominação de Polícia Municipal de Artur Nogueira à instituição Guarda Civil Municipal de Artur Nogueira e dá outras providências*".

Delineada **causa petendi** repousa na alegada inconstitucionalidade material do ato normativo impugnado por estar em descompasso com parâmetros que envolvem a disciplina constitucional da segurança pública, primariamente ordenada no artigo 144 da Constituição da República, vedada a alteração da denominação da guarda municipal à luz dos artigos 144 e 147 da Carta Bandeirante, consignando ainda regramento próprio da Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014.

A liminar foi indeferida a fls. 24/25, ordenada anotação para julgamento conjunto com a ADI nº 2127627-55.2020.8.26.2020, que tem por objeto a mesma lei contrastada.

A Procuradora-Geral do Estado, citada, manifestou-se a fls. 32/33 em prol da procedência da pretensão, reiterando os termos da inicial.

O Prefeito do Município Artur Nogueira, em suas informações, defendeu a constitucionalidade do ato normativo impugnado, enfatizando que a intenção de seus preceitos foi valorizar a categoria profissional, e postulou a improcedência da ação (fls. 38/39). Decorreu **in albis** o prazo para informações do Presidente da Câmara Municipal (fls. 61).

A Douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

encartado a fls. 43/51, pugnou pela procedência do pedido, apontando violação aos artigos 144 e 147 da Carta Paulista, bem como desconformidade ao modelo do artigo 144 da Constituição da República, inviável a utilização da denominação “polícia” pelas guardas municipais.

É o Relatório do essencial.

Foco da pretensão declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.340, de 20 de setembro de 2017, do Município de Artur Nogueira/SP, que “dá denominação de Polícia Municipal de Artur Nogueira à instituição Guarda Civil Municipal de Artur Nogueira e dá outras providências”, cujo teor é o seguinte (fls. 21):

Art. 1º Fica assegurada à corporação Guarda Civil Municipal de Artur Nogueira a utilização da denominação Polícia Municipal de Artur Nogueira.

Parágrafo único. A presente Lei assegura o uso da referida denominação consagrada pelo uso, em decorrência das competências e das normas gerais estabelecidas no art. 144, §8º da Constituição Federal, na Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, e na Lei Orgânica do Município de Artur Nogueira.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de verbas próprias ou serão suplementadas, se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.”

A Constituição da República assegura, nos artigos 1º e 18, indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Indigitada independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não só os artigos 29 e 30 da Magna Carta, mas também o artigo 144 da Constituição Estadual:

"Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

A atividade legislativa municipal, concretizada em leis ordinárias, complementares, decretos etc., não guarda vinculação exclusiva à matéria nela regulada, que deve apresentar compatibilidade vertical com aquelas que lhe servem de parâmetro, previstas nas Constituições Estadual e Federal – aspecto substancial, ou nomoestática constitucional –, sem prejuízo do rigor e estrita observância ao processo legislativo que a antecedeu – aspecto formal do ato, ou nomodinâmica constitucional – como forma de efetiva, segura, válida e integral inserção no ordenamento jurídico.

Além do artigo 144 da Carta Estadual, invocou-se como parâmetro de controle o artigo 147 do mesmo Estatuto, cuja redação é a seguinte:

"Artigo 147 - Os Municípios poderão, por meio de lei municipal, constituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, obedecidos os preceitos da lei federal."

Além disso, em matéria organizacional de segurança pública, a Constituição da República traça a estruturação básica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

das polícias em nível federal e estadual em seu artigo 144, dispositivo considerado de observância obrigatória aos entes Estaduais e Municipais, permitindo inclusive sua adoção como parâmetro de controle de constitucionalidade à luz do Tema nº 484 de Repercussão Geral do C. STF¹. Eis sua redação:

"Art. 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.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

¹ "Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados" – STF. Plenário. Recurso Extraordinário no 650898-RS, Rel. originário Min. Marco Aurélio, Rel. para acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 01 de fevereiro de 2017, repercussão geral.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 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.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

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

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

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.”

Assim é que, a rigor, são órgãos incumbidos da segurança pública da União as polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal, enquanto as dos Estados são as polícias civis, militares e os corpos de bombeiros, sendo vedada a instituição de órgão distinto na legislação infraconstitucional que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

detenha atribuições típicas de segurança pública.

Nesse prumo, embora assegurado aos Municípios a faculdade de instituir sua própria Guarda Municipal (artigo 144, §8º, CR e 147, CE), evidentemente, ao fazê-lo, não pode desbordar os limites constitucionais pré-estabelecidos. Frise-se que a denominação “polícia” foi propositadamente destinada a determinados órgãos da segurança pública, **mas não especificamente às guardas municipais.**

Isto porque, às guardas municipais reservou-se atribuições destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do Município, conforme dispuser a lei, as quais não se confundem com as atribuições reservadas às diversas polícias estabelecidas no Texto Maior.

A Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, dispõe sobre o “Estatuto Geral das Guardas Municipais”, ao disciplinar a matéria, manteve as mesmas atribuições constitucionais em seu artigo 4º², sempre respeitando as competências de órgãos federais e estaduais (artigos 2º³ e 5º, **caput**⁴), ao passo que seu artigo 19⁵ proíbe à guarda municipal, até mesmo para evitar confusões com as demais polícias, a utilização de denominação idêntica à das forças militares “*quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações*”.

² “Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.”

³ “Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.”

⁴ “Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:”

⁵ “Art. 19. A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações.”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Ainda quanto à denominação do órgão, o artigo 22, parágrafo único⁶, da sobredita lei, elenca a possibilidade de alternativas em rol que, todavia, não comporta elasticidade para abranger o termo "polícia", justamente evidenciando a distinção de atribuições entre aludidas forças de segurança.

Não se descarta que, em termos práticos, polícias e guardas municipais possam, na área da segurança pública, eventualmente desempenhar tarefas complementares ou até mesmo coincidentes, como na hipótese de prisão em flagrante de crime, mas o fato é que o ordenamento constitucional assegurou atribuições próprias a cada órgão, não prevendo às guardas municipais atribuições próprias das polícias como a segurança pública em geral, inclusive de caráter preventivo, à luz do artigo 144 da CR.

Nesse aspecto, bem fundamentou a Douta Procuradoria-Geral de Justiça:

*"É certo que a guarda municipal pode de fato desempenhar atribuições correlatas ao poder de polícia municipal, tal como impor sanções administrativas por violação às normas de trânsito (Tema de Repercussão Geral 472), **isso, contudo, não é equiparado à atividade policial, isto é, conjunto de atribuições próprias de determinados órgãos de segurança pública, executadas por policiais.***

*Cumpra, novamente, assinalar que as guardas municipais não são órgãos militarizados encarregados das funções de polícia judiciária nem da polícia militarizada de segurança preventiva. As guardas municipais têm a missão assinalada na Constituição, **dissociada e distinta** das corporações militares de segurança*

⁶ "É assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana."



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

pública.

*Embora todas elas exerçam, grosso modo, competências de polícia lato sensu, a atribuição das guardas municipais têm ligação **restrita** com a **proteção de bens, instalações e serviços municipais**, não podendo ser identificada à denominação que a Constituição não lhe destina e reserva exclusivamente aos organismos arrolados em seu art. 144."*

Diante de tais circunstâncias, mostra-se inviável a atribuição da denominação de polícia às guarda municipais, pois vilipendia a uniformização traçada em âmbito constitucional, daí justificado o acolhimento da pretensão.

Em situações nitidamente similares, não foi outro o entendimento adotado pelo C. Órgão Especial, consoante se afere nos seguintes julgados:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição de inconstitucionalidade da Lei nº 4.153, de 06 de março de 2020, do Município de Santa Bárbara D'Oeste, que alterou a denominação da "Guarda Civil Municipal" para "Polícia Municipal de Santa Bárbara D'Oeste". O exercício da direção, organização e funcionamento da Administração Pública, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, não estando inserida dentre as atribuições do Poder Legislativo. Inteligência dos arts. 47, II, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual. Ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal e art. 5º da Constituição Estadual). Vício de iniciativa caracterizado, consistente na invasão de matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, § 2º, "4", da Constituição Estadual. Inviabilidade de se atribuir a nomenclatura "Polícia Municipal" à Guarda Civil Municipal, sob pena de violar a repartição de competências constitucionalmente instituída pelo art. 144 da Constituição Federal, que atribuiu às polícias a preservação da ordem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, garantindo aos municípios apenas a instituição de guardas municipais para a proteção de bens, serviços e instalações (art. 144, § 8º, CF). Ação procedente.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2252659-70.2020.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/12/2021; Data de Registro: 02/12/2021)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei 5.626, de 16 de abril de 2018, do Município de Valinhos, que assegurou à Guarda Municipal a identificação como 'Polícia Municipal de Valinhos' - Alegação do Prefeito, autor da ação, de usurpação da competência privativa do Poder Executivo para disciplinar matéria sobre a organização dos serviços públicos municipais, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à nova designação da Guarda Municipal - Matéria claramente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme interpretação dos artigos 5º, 24, § 2º, item 4, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, alínea 'a', da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios por força do seu artigo 144 – Incidência, ainda, do preceito do artigo 147 da Carta Bandeirante, que reproduz o texto do artigo 144, § 8º, da CF/88, que estabelece que a guarda municipal é força de natureza civil destinada à proteção de bens, serviços e patrimônio municipal, sem se imiscuir na Segurança Pública preventiva e ostensiva de atribuição dos Estados e União – Inconstitucionalidade das guardas municipais adotarem a identificação de 'polícia', e ainda mais como 'militar', dada sua natureza civil – Não violação, por outro lado, dos preceitos orçamentários, segundo Tema 917, em repercussão Geral, no S.T.F. - Ação julgada procedente.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2286983-23.2019.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/06/2020; Data



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de Registro: 24/06/2020)

No mesmo sentido: TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2089262-92.2021.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/11/2021; Data de Registro: 18/11/2021; TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2098711-45.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 26/09/2019.

Ante do exposto, julgo procedente a pretensão para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.340, de 20 de setembro de 2017, do Município de Artur Nogueira/SP.

Des. FRANCISCO CASCONI

Relator

Assinatura Eletrônica