



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2022.0000298561**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2240667-78.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PITANGUEIRAS e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGUEIRAS.

**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 Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), 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, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO E CAMPOS MELLO.

São Paulo, 20 de abril de 2022.

**VIANNA COTRIM**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2240667-78.2021.8.26.0000**  
**SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA**

AUTOR: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PITANGUEIRAS E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGUEIRAS

INTERESSADO: ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA: SÃO PAULO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.511, de 09 de outubro de 2017, do Município de Pitangueiras, que “modifica a denominação Guarda Civil Municipal de Pitangueiras para Polícia Municipal de Pitangueiras” – Afronta ao disposto pelo artigo 147 da Constituição Bandeirante, que reproduz o artigo 144, parágrafo 8º da Constituição Federal, que destaca as atribuições da Guarda Civil das atribuições das Polícias – Inconstitucionalidade declarada – Ação julgada procedente.

**VOTO Nº 48.669**

**(Processo digital)**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo douto Procurador-Geral de Justiça em face da Lei nº 3.511, de 09 de outubro de 2017, do Município de Pitangueiras, sob o fundamento de violação aos arts. 144 e 147, da Constituição Estadual.

O Prefeito e a Câmara Municipal de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2240667-78.2021.8.26.0000**  
**SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA**

Pitangueiras, por intermédio de seu presidente, prestaram informações sobre o processo legislativo e defenderam a constitucionalidade do ato normativo.

A Procuradoria Geral do Estado, por seu representante, manifestou-se pela inconstitucionalidade da norma.

Regularmente processada a presente ação, manifestou-se a douta Procuradoria Geral de Justiça, em parecer constante de fls. 114/122, pela procedência do pedido e consequente declaração de inconstitucionalidade da lei questionada.

**É o relatório.**

A Lei nº 3.511, de 09 de outubro de 2017, que “altera a nomenclatura da Guarda Civil Municipal para Polícia Municipal de Pitangueiras, bem como de seus servidores, identificando-se como Polícia e dá outras providências”, assim dispõe:

Art. 1º. Fica alterado a nomenclatura da Guarda Civil Municipal para Polícia Municipal de Pitangueiras e autorizado a instituição, bem como seus servidores, a se identificarem como “Polícia”.

Art. 2º. As viaturas caracterizadas da Polícia Municipal de Pitangueiras poderão inserir em sua identidade visual a nomenclatura “Polícia”.

Art. 3º. Os servidores de carreira da Polícia



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2240667-78.2021.8.26.0000**  
**SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA**

Municipal de Pitangueiras poderão identificar como "Policia Municipal".

Art. 4º. A sede da Polícia Municipal de Pitangueiras e eventuais bases regionais ou comunitárias da instituição poderão escrever junto ao nome da corporação, o termo "Polícia".

Art. 5º. A nomenclatura Polícia Municipal de Pitangueiras deverá ser adotada nas identidades funcionais acompanhada do termo "Polícia".

Art. 6º. O Poder Executivo poderá expedir os atos que se fizerem necessários à execução desta Lei.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

Ao que se depreende do texto e na esteira de reiterados julgados, tem-se que é caso de ser acolhida a pretensão, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei.

Com efeito, o artigo 144, parágrafo 8º, da Constituição Federal, dispõe que *'os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei'*.

Ou seja, estando tal dispositivo inserto no



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2240667-78.2021.8.26.0000**  
**SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA**

capítulo que disciplina a Segurança Pública, é certo que o limite constitucional das guardas municipais é a proteção de bens, serviços e instalações municipais, e não o controle preventivo ou repressivo da criminalidade.

No mesmo sentido o artigo 147 da Constituição Bandeirante:

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.

A Lei Federal referida é a nº 13.022/2014 que fixou normas gerais para as guardas municipais dentro do limite constitucional, a começar por seu caráter civil:

Artigo 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.

Assim, como bem destacado no parecer da douta Procuradoria Geral do Estado e Procuradoria Geral de Justiça, a designação de 'polícia', somente cabe à força de segurança dos Estados e da União, sendo inconstitucional a sua apropriação pelas guardas municipais.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2240667-78.2021.8.26.0000**  
**SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA**

Nesse sentido:

**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 de Registro: 24/06/2020) (G.N.)

Também o i. Procurador de Justiça em sua



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2240667-78.2021.8.26.0000**  
**SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA**

destacada manifestação, apontou que:

A disciplina constitucional da segurança pública, especialmente a estruturação das Polícias estaduais, prevista no art. 144 da Constituição Federal, integra o grupo de normas de observância obrigatória pelos Estados-membros intitulado de “normas constitucionais de preordenação”, conforme importante lição do preclaro Ministro Roberto Barroso exposta no julgamento da ADI nº 4.362/DF, publicado em 06-02-2018:

*“16. O segundo grupo de normas de observância obrigatória pelos Estados-membros é constituído pelas chamadas normas constitucionais de preordenação. Essas normas geralmente possuem natureza institucional e definem, na Constituição Federal, antecipadamente, a organização dos Poderes e instituições dos Estados-membros. São exemplos dessas normas as que definem a quantidade de Deputados na Assembleia Legislativa (art. 27) e a eleição do Governador e do Vice-Governador (art. 28). São também representativas as normas que dispõem sobre a estruturação do Ministério Público estadual (art. 128, §§ 3º e 4º) e das Polícias estaduais (art. 144). Essas normas geralmente são expressas, haja vista traçarem, com algum detalhe, a organização de instituições estaduais.”*

Daí ser possível o contraste da lei local com o art. 144 da Constituição Estadual, por sua remissão à Constituição Federal e seus dispositivos que definem os órgãos incumbidos da segurança pública em cada ente federativo: na União, as polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal; e, nos Estados, as polícias civis, militares e os corpos de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2240667-78.2021.8.26.0000**  
**SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA**

bombeiros (art. 144).

O rol do citado dispositivo constitucional é *numerus clausus*, sendo vedada a instituição de órgão distinto a pretexto de desenvolver atividade típica de segurança pública.

O Supremo Tribunal Federal, ao longo do debate acerca da Justiça competente para apreciar e julgar a legalidade do exercício do direito de greve por guardas municipais, submetidos ao regime estatutário ou celetista, reconheceu expressamente que as guardas municipais desenvolvem atividade de segurança pública:

*“Antes disso, porém, cabe chamar a atenção para a circunstância de que as Guardas Municipais são instituições envolvidas na atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, CF).*

(...)

*As Guardas Municipais são previstas constitucionalmente no artigo 144, do Capítulo III, Título V ('Da segurança pública'), portanto, cumprem papel nas atividades estatais de segurança pública, conforme expressa previsão constitucional e regulamentação legal, desempenhando função pública essencial à manutenção da ordem pública, da paz social e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, em especial de bens, serviços e instalações do Município” (STF, RE 846.854, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 01-08-2017).*





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2240667-78.2021.8.26.0000**  
**SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA**

A ideia segundo a qual as guardas municipais integram o conjunto de órgãos de segurança pública retornou ao plenário do Supremo no julgamento do MI 6515, em junho de 2018, e da ADI 5.538, em março de 2021, oportunidades nas quais o ilustre Ministro Roberto Barroso, divergindo do ínclito Ministro Alexandre de Moraes, consignou:

*“Também tem relevância o art. 144, que cuida da segurança pública e enuncia quais serão os órgãos responsáveis pela segurança pública: A Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal e as Polícias Civis e as Polícias Militares. Não consta deste elenco constitucional as guardas municipais.*

*As guardas municipais vêm disciplinadas, no § 8º do art. 144, não como integrantes da estrutura da Segurança Pública, mas com a seguinte missão:*

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

*(...)*. (STF, AgR no MI 6516/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, 20-06-2.018, DJe 06-12-2.018) (g.n.)

*“A função primordial da guarda municipal, embora o STF já tenha admitido ampliações pontuais das respectivas atribuições (RE 658.570-RG, Rel. Min Marco Aurélio, Redator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, j. em 06.08.2015), ainda é a proteção do patrimônio do Município. Outras atribuições*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2240667-78.2021.8.26.0000**  
**SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA**

*são possíveis, mas a função principal é a proteção do patrimônio dos Municípios”. (STF, ADI 5.538/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 01-03-2021, DJe 18-05-2021)*

Ao lado da discussão acerca da natureza das atividades desenvolvidas pelas guardas municipais, embora topograficamente inserida no Capítulo III do Título V da Carta Maior, é consenso que o Município, ao instituir e organizar administrativamente a guarda, deve observância aos limites constitucionais.

O Constituinte utilizou o termo “polícia” para órgãos específicos, cujas atribuições foram bem traçadas no texto constitucional, sendo, portanto, inconfundíveis com as das guardas. A pretexto da autonomia legislativa, o Município não pode alterar a denominação da guarda municipal, expressão contida no art. 144, § 8º, da CF/88, para “polícia municipal”, assim como o Estado também não pode rever a expressão “corpo de bombeiros” por outra reputada mais conveniente.

Ainda que ambas possam atuar na área da segurança pública, desempenhando tarefas complementares ou eventualmente coincidentes, como na hipótese de prisão em flagrante de crime, guardas municipais não se confundem com as polícias concebidas pelo poder constituinte originário.

Observados os limites e o bloco de constitucionalidade do controle abstrato, cita-se, em reforço argumentativo, que o Estatuto da Guarda Municipal, no seu art. 19, expressamente impediu a utilização de denominação idêntica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2240667-78.2021.8.26.0000**  
**SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA**

à das forças militares pela estrutura hierárquica da guarda municipal, autorizando, porém, “outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana” (parágrafo único do art. 22).

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 472 de Repercussão Geral). Contudo, isso não se equipara à atividade policial, isto é, ao conjunto de atribuições próprias de determinados órgãos de segurança pública executadas por policiais.

Cumprido, nesta quadra, 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 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.

Desse modo, o ato normativo contestado é materialmente inconstitucional, porquanto avesso aos arts. 144 e



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2240667-78.2021.8.26.0000**  
**SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA**

147 da Constituição do Estado de São Paulo.

Neste quadro, não há como deixar de declarar a inconstitucionalidade da lei.

Pelo exposto, por esses fundamentos, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.511, de 09 de outubro de 2017, do Município de Pitangueiras, nos termos do voto, comunicando-se, oportunamente, à Prefeitura e à Câmara Municipal nos termos do artigo 25 da Lei n 9.868/99.

**VIANNA COTRIM**  
**RELATOR**