



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2020.0000831435

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2072544-54.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SALTO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALTO.

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 PINHEIRO FRANCO (Presidente), ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ARTUR MARQUES, CAMPOS MELLO, LUIS SOARES DE MELLO E RICARDO ANAFE.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

São Paulo, 7 de outubro de 2020.

XAVIER DE AQUINO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº

2072544-54.2020.8.26.0000

AUTOR(S): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA

**RÉU(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SALTO E
PRESIDENTE DA CÂMARA DO MUNICÍPIO DE SALTO**

COMARCA: SÃO PAULO (ÓRGÃO ESPECIAL)

VOTO Nº 33.070

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.708, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE SALTO, QUE “DISPÔE SOBRE A DENOMINAÇÃO COMPLEMENTAR DE POLÍCIA MUNICIPAL PARA A G.C.M. – GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE SALTO/SP”. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA O EXERCÍCIO DA DIREÇÃO SUPERIOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SUA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO, BEM ASSIM A PRÁTICA DOS DEMAIS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO CONSOANTE DISPÕE O ARTIGO 47, II, XIV E XIX “A”, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE; INVASÃO, TAMBÉM, DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO ALCAIDE, PREVISTA NO ART. 24, § 2º, “4”, DA CITADA CARTA. NORMA QUE AO COMPLEMENTAR A NOMENCLATURA DA GUARDA MUNICIPAL DE SALTO COM A DENOMINAÇÃO DE “POLÍCIA MUNICIPAL”, COLIDE COM O REGIME CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS, NÃO SE PODENDO ATRIBUIR A GUARDA MUNICIPAL, QUE TEM SEUS LIMITES FIXADOS NO ART. 147 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, NOMENCLATURA DE ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE SEGURANÇA PÚBLICA (“POLÍCIA”) DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO E DOS ESTADOS.

AÇÃO PROCEDENTE.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 3.708, de 24 de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

novembro de 2017, do Município de Salto, que “dispõe sobre a denominação complementar de Polícia Municipal para a G.C.M. – Guarda Civil Municipal de Salto/SP”.

Alega o autor que a lei impugnada contraria frontalmente a Carta Magna do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal e é incompatível com os arts. 5º, 24, §2º, 4 e 47, II, XIV e XIX da Carta Paulista, uma vez que a organização da guarda municipal é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais; diz que a inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos municípios (arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, a e 144); aduz que o ato normativo contestado, de iniciativa parlamentar, ao acrescentar a expressão “Polícia Municipal” junto à “Guarda Civil Municipal da Estância Turística de Salto”, disciplinou claramente matéria que se insere na denominada reserva da Administração Pública; não bastasse, a Lei nº 3.708, de 24 de novembro de 2017, do Município de Salto, também contraria o art. 147 da Constituição Bandeirante, que somente autoriza os Municípios a constituir guardas municipais, incumbidas da proteção de seus bens, serviços e instalações, atendendo o regramento do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/14), sendo certo que a



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

disciplina constitucional da segurança pública, especialmente a estruturação das Polícias estaduais, prevista no art. 144 da CF/88, integra o grupo de normas de observância obrigatória pelos Estados-membros intitulado de “normas constitucionais de preordenação”; assevera que o artigo 19 do Estatuto da Guarda Municipal, impediu a utilização de denominação idêntica à das forças militares pela estrutura hierárquica da guarda municipal.

Processada a ação, ingressou nos autos do d. Procurador-geral do Estado de São Paulo (fls. 200/209), pela declaração de inconstitucionalidade da norma.

Sobrevieram informações da Câmara Municipal de Salto (fls. 211/213) e do Prefeito da Estância Turística de Salto (fls. 217), batendo-se ambos pela improcedência da ação.

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça pela (fls. 220/230), pela procedência do pedido.

É o relatório.

A ação procede.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 3.708, de 24 de novembro de 2017, do Município de Salto, que “dispõe sobre a denominação complementar de Polícia Municipal para a G.C.M. – Guarda Civil Municipal de Salto/SP”.

Este é o texto da lei objurgada:



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

LEI N5 3.708, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2017.

"Dispõe sobre a denominação complementar de Polícia Municipal para a G.C.M. - Guarda Civil Municipal de Salto/SP".

Art. 1º. Autoriza-se o reconhecimento da Guarda Civil da Estância Turística de Salto - GCEST - com a denominação complementar de Polícia Municipal, conforme as considerações da Constituição Federal, da Lei Orgânica Municipal, da Lei Federal 13.022/2014 - Estatuto das Guardas Civis Municipais, da Lei Municipal 2.812/2007 - Regimento Interno da Guarda Civil de Salto, da Lei Federal 10.826/2003 - Estatuto do desarmamento e, ainda, do Decreto Presidencial 5.123/2004 - Registro, Posse e Comercialização de Armas de Fogo e Munições.

Parágrafo Único - Considerar-se-ão, conforme esta Lei Municipal, os atendimentos desenvolvidos pela Guarda Civil da Estância Turística de Salto como atividades de órgão de força auxiliar de funções e poderes assemelhados aos de Polícia Administrativa e Comunitária.

Art. 2º. A presente Lei Municipal entrará em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário."



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Com efeito, compete **privativamente** ao Chefe do Executivo o exercício da direção superior da Administração Pública, sua organização e funcionamento, bem assim a prática dos demais atos da Administração consoante dispõe o artigo 47, II, XIV e XIX “a”¹, da Carta Bandeirante e, por tal razão, a lei guerreada é significativa de afronta ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 2º da Lei Magna da República e reproduzido no artigo 5º² da Constituição Estadual.

Neste sentido já se posicionou a Corte Suprema, *verbis*:

“ADI 1182”

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. EROS GRAU

Julgamento: 24/11/2005

Publicação: 10/03/2006

Ementa

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO

117, INCISOS I, II, III E IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

ÓRGÃOS INCUMBIDOS DO EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA.

¹ **Artigo 47** - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: [...] **II** - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; [...] **XIV** - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo; **XIX** - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

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

² **Artigo 5º** - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MODELO DE HARMÔNICA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local. 2. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”.

Mais não fosse, invade o legislativo matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, consoante o artigo 24, § 2º, “4” que prevê : “Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) § 2º - Compete, **exclusivamente**, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: (...) **4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;...**” (grifei).

Consoante já se deixou assente neste C. Órgão Especial, “(...) 5. Esse modelo institucional, de reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias a este ou



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

àquele agente político, ademais, é de obrigatoriedade observância pelos Municípios, em razão do princípio da simetria na organização dos entes federativos e da regra contida no artigo 144 da Constituição do Estado..." (ADI 2002639-59.2020.8.26.0000, Rel. Des. MARCIO BÁRTOLI, j. em 08/07/2020).

Mas não é só.

Ao atribuir à nomenclatura da Guarda Municipal de Salto a denominação complementar de "Polícia Municipal", a norma em análise colide com o regime constitucional de repartição das competências, posto ser de competência exclusiva da União e dos Estados a atividade administrativa de segurança pública, como bem lembrado no parecer do i. Procurador-geral do Estado, que ora se traz à colação:

*"Cumpre-me, ainda, dizer que a lei impugnada contraria o regime constitucional de repartição de competências ao permitir que seja atribuída à Guarda Municipal nomenclatura de **atividade administrativa de segurança pública** ("polícia") de competência exclusiva da União e dos Estados.*

Essa conclusão decorre do artigo 144 da Constituição Federal que, ao incumbir o Estado do dever de exercer a segurança pública, outorgou



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

essa competência apenas às polícias federais e estaduais, dispondo nos seguintes termos:

“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.”

Note-se que o “caput” do artigo 144 da Constituição Federal, ao tratar dos órgãos responsáveis pela atividade administrativa de segurança pública, não prevê as Guardas Municipais, fato esse que enseja conclusões jurídicas relevantes para o deslinde da questão constitucional “sub judice”, sobretudo se esse dispositivo for analisado em conjunto o § 8º do mesmo artigo, que autoriza os Municípios a instituírem Guardas Municipais exclusivamente “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”²

Esses dispositivos constitucionais reservam o termo “Polícia” apenas para designar os serviços de segurança pública prestados pelos órgãos policiais



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ali mencionados, cujas funções estão indicadas nos §§ 1º a 6º do mesmo artigo. Vale dizer, o termo “Policia” encontra-se estritamente vinculado ao exercício de atividade de segurança de competência dos órgãos federais e estaduais previstos no artigo 144 da Constituição Federal.

*Assim, atribuir à Guarda Civil o nome de Polícia Municipal contraria as normas constitucionais que disciplinam as competências para o exercício da atividade de segurança pública. Como já decidiu esse E. Órgão Especial, o artigo 144 da Constituição Federal, replicado no artigo 147 da Constituição do Estado, **afasta a possibilidade de a Guarda Civil exercer atividade policial típica reservada às polícias constitucionalmente designadas para esse fim** (ADI nº 154.743-0/0-00, j. Em 10-12-2008).” (fls. 204/205).*

Quadra relevar, também, que o artigo 147 da Carta Paulista, que reproduz o artigo 144, § 8º da Constituição Federal, dispõe que “*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.*”, de tal sorte a não se poder equipará-la aos demais órgãos da segurança pública que tem como finalidade “*a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*”.

**PODER JUDICIÁRIO****TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a ação para declarar a constitucionalidade da Lei nº 3.708, de 24 de novembro de 2017, do Município de Salto.

XAVIER DE AQUINO**RELATOR**