

RECLAMAÇÃO 77.357 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
RECLTE.(s)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL - ANAEGM
ADV.(A/S)	: LUCINEIA VINCO
RECLDO.(A/S)	: RELATOR DA ADI Nº 3002855-27.2025.8.26.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DECISÃO

Trata-se de reclamação constitucional, com pedido liminar, ajuizada pela Associação Nacional de Altos Estudos de Guarda Municipal - ANAEGM, também conhecida como Escola Técnica de Apoio ao Ensino Policial e Estudo de Segurança Pública e Defesa Social contra decisão liminar proferida pelo Desembargador Ademir Benedito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 3002855-27.2025.8.26.0000, que suspendeu a eficácia dos artigos 1º e 2º da Lei Complementar nº 403/2025 do Município de Itaquaquecetuba. A lei alterava a denominação da Guarda Civil Municipal para Polícia Municipal e modificava a Lei Complementar nº 308/2019, acrescentando a competência de execução de ações de segurança urbana, incluindo policiamento preventivo e comunitário.

A reclamante alega descumprimento da decisão proferida na ADPF 995 e do RE 608.588, que deu origem ao Tema de Repercussão Geral 656,

que reconhecem as Guardas Municipais como integrantes do sistema de segurança pública e autorizariam o exercício do policiamento ostensivo e comunitário, inclusive com a possibilidade de alteração da nomenclatura, assegurando a elas o direito à identificação correspondente à sua atuação.

Afirma que a Lei Complementar nº 403/2025 de Itaquaquecetuba apenas alterou a nomenclatura do cargo, sem modificar suas atribuições, requisitos ou remuneração, estando, portanto, em conformidade com a Constituição Federal. A entidade também destaca a importância do princípio da adequação social e do fenômeno da mutação constitucional para a interpretação do papel das Guardas Municipais na segurança pública.

A reclamante requer, em caráter liminar, a suspensão da eficácia da decisão que impede o uso da nomenclatura "*Polícia Municipal*" em viaturas e uniformes, até o julgamento final da reclamação. No mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade dessa decisão, mantendo a permissão do uso da nomenclatura "*Polícia Municipal*" conforme previsto na Lei Complementar Municipal 403 do Município de Itaquaquecetuba/SP.

É o relatório. Decido.

Dispenso a remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República, por entender que o processo já está em condições de julgamento (RISTF, art. 52, parágrafo único).

Nos termos do parágrafo único do art. 161 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), "*o Relator poderá julgar a reclamação quando a matéria for objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal*". É o caso dos autos.

Inicialmente, transcrevo o teor da Lei Municipal Complementar nº 403, de 26 de fevereiro de 2025, do Município de Itaquaquecetuba, que foi objeto de ADI perante a Corte de origem:

“1º - A Guarda Civil Municipal de Itaquaquecetuba passa a denominar-se Polícia Municipal de Itaquaquecetuba.

§ 1º O cargo de Guarda Civil Municipal passa a denominar-se Policial Municipal, ficando todas as referências à nomenclatura anterior na legislação municipal, incluídas as relativas a cargos de chefia ou comando, alterados à nova nomenclatura.

§ 2º As referências à sigla GCM, constantes na legislação municipal, ficam alteradas para Policial Municipal de Itaquaquecetuba.

Art. 2º - O art. 1º da Lei Complementar nº 308, de 18 de novembro de 2019, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 1º ... Parágrafo único. Compete à Polícia Municipal de Itaquaquecetuba, além das atribuições previstas no caput deste artigo, a execução de ações de segurança urbana, incluindo o policiamento preventivo e comunitário, bem como a mediação de conflitos e a promoção do respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.”

Ao julgar a ADPF nº 995, esta Corte firmou entendimento no sentido de que *“não se justifica, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública”*, tendo em vista que também executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da

CF). Transcrevo a ementa do acórdão de julgamento da citada ADPF:

“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 N° 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, Civis 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, com CONGRESO 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)**. 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

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

A decisão tomada pela Corte na ADPF nº 995 está de acordo com a jurisprudência pacífica deste Tribunal, que já adotou os seguintes posicionamentos:

- 1) “É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas” (Tema nº 472-RG - RE nº 658.570, Red. do acórdão Min. Barroso, DJe de 29/09/2015);
- 2) “As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF)” (RE nº 846.854/SP, Red. do acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe de 06/02/2018)
- 3) “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, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública” (ADC nº 38/DF; ADI nº 5.948 e ADI nº 5.538, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 17/05/2021)

No mesmo sentido, ao julgar o RE Nº 608.588, o STF fixou a seguinte

tese de repercussão geral (Tema nº 656-RG):

"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**"

Transcrevo o teor da decisão reclamada (eDoc. 16):

"Em uma análise preliminar, rasa e superficial, entendo demonstrada a verossimilhança das explanações iniciais e do direito invocado ("fumus boni iuris"), já que a alteração do uso da denominação "Polícia Municipal" para se referir à Guarda Municipal, **possa ser indicativo de que não foram observadas as diretrizes constitucionais** (CESP, arts. 144 e 147; CF, art. 144, §8º).

Ademais disso, a norma impugnada contempla a execução de despesas públicas, o que autoriza concluir, numa análise perfuntória, caracterizado também o periculum in mora, com a possibilidade de a norma atacada poder vir a causar dano irreparável, ou de difícil reparação, ao erário (cofres municipais) e aos próprios municípios.

Por essas razões, entendo justificada, ao menos nesta sede de cognição sumária, o deferimento da liminar buscada.

Diante do exposto, defiro o pedido de liminar, suspendendo a vigência e a eficácia do normativo impugnado,

até final julgamento desta ação, quando o Órgão Colegiado poderá deliberar sobre sua constitucionalidade."

Ao regulamentar o art. 144, § 7º, da Constituição Federal, a Lei nº 13.675/2018 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), definindo, em seu art. 1º, a atuação "*conjunta, coordenada, sistêmica e integrada*" dos órgãos de segurança pública e defesa social dos entes federados. Buscou-se, dessa forma, maior eficiência no serviço de segurança pública, uma vez que **todos os entes passam a trabalhar, em conjunto, para solucionar os problemas nessa área.**

A supracitada norma elenca, dentre os integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), as guardas municipais:

"Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal , pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

(...)

VII - guardas municipais;"

Este Supremo Tribunal Federal já consolidou jurisprudência no sentido de que "*o direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço*" (RE 559.646, Rel. Min. Ellen Gracie). É um direito

fundamental cuja satisfação é progressiva. Portanto, o retrocesso é vedado (ADI 7.013, Rel. Min. Cármem Lúcia).

Ao tratar da competência dos entes municipais, a Constituição Federal dispõe:

“Art. 144. (...) § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

A questão central desta reclamação constitucional reside na tentativa do Município de Itaquaquecetuba de modificar a denominação da Guarda Civil Municipal para "*Polícia Municipal*", sob a justificativa de que essa mudança não alteraria as atribuições do órgão e estaria em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ocorre que todo o arcabouço normativo que disciplina as guardas municipais, seja a Constituição Federal, seja a legislação infraconstitucional, utiliza a nomenclatura "guardas municipais" de maneira deliberada e sistemática, refletindo a estrutura organizacional e funcional definida pelo legislador constituinte e pelo legislador ordinário.

O artigo 144, § 8º, da Constituição Federal é categórico ao dispor que "*os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei*". Em nenhum momento o texto constitucional confere às guardas municipais a designação de "*polícia*", reservando essa terminologia a órgãos específicos, como as Polícias Federal, Rodoviária Federal, Civis, Militares e Penais. A Constituição é o fundamento máximo da organização estatal, e suas disposições são **vinculantes** para todos os entes federados, inclusive os municípios. A nomenclatura empregada pelo constituinte não foi

accidental, mas resultado de uma escolha jurídica e política que reflete a distinção entre os diferentes órgãos de segurança pública.

A Lei nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), reforça essa distinção ao listar, no artigo 9º, as guardas municipais como integrantes operacionais do sistema, sem, contudo, lhes atribuir a denominação de "polícia". O mesmo ocorre com o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014), que detalha as atribuições desses órgãos sem qualquer referência à nomenclatura pretendida pelo município reclamante. Mais recentemente, no mesmo sentido, tivemos o Decreto nº 11.841/2023. Friso que todas essas normas gerais federais são de observância obrigatória pelos Municípios, conforme decidiu o STF (Tese nº 656-RG).

A denominação "*Guarda Municipal*" é um elemento essencial da **identidade institucional** desses órgãos. Permitir que um município altere a nomenclatura de sua Guarda Municipal por meio de lei local representaria um precedente perigoso, pois equivaleria a autorizar Estados ou Municípios a modificar livremente a denominação de outras instituições cuja nomenclatura é expressamente prevista na Constituição Federal. A terminologia empregada pela Constituição não é meramente simbólica ou accidental, mas traduz a estrutura organizacional e funcional das instituições públicas, assegurando coerência e estabilidade ao ordenamento jurídico em um estado federal, no qual a autonomia dos entes subnacionais é limitada e não significa soberania.

A possibilidade de um município renomear sua Câmara Municipal para "*Assembleia Legislativa Local*" ou sua Prefeitura para "*Administração Central Municipal*" exemplifica os riscos dessa flexibilização. A Constituição Federal estabelece, de forma clara, que os municípios possuem Câmaras Municipais como órgãos legislativos e Prefeituras como órgãos do Poder Executivo local. Tais nomenclaturas possuem

relevância jurídica, pois delimitam funções, competências e hierarquias institucionais dentro do sistema federativo. Alterá-las criaria confusão institucional, prejudicaria a uniformidade do sistema e poderia levar a conflitos interpretativos, tanto no âmbito jurídico quanto administrativo.

Por essas razões, a decisão reclamada é correta no ponto em que suspende os efeitos dos dispositivos que modificam a nomenclatura.

Por outro lado, a decisão reclamada, ao suspender integralmente os dispositivos da lei municipal, atingiu não apenas a alteração da nomenclatura, mas também as competências da Guarda Municipal, previstas no art. 2º da Lei Municipal Complementar nº 403/2025:

“Compete à Polícia Municipal de Itaquaquecetuba, além das atribuições previstas no caput deste artigo, a execução de ações de segurança urbana, incluindo o policiamento preventivo e comunitário, bem como a mediação de conflitos e a promoção do respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.”

A decisão reclamada fundamentou-se no risco de impacto financeiro ao erário municipal, suspendendo integralmente os dispositivos da Lei Complementar nº 403/2025 sob o argumento de que a ampliação das competências da Guarda Municipal daria ensejo a um aumento de despesas públicas, caracterizando o *periculum in mora*.

No entanto, tal justificativa não se sustenta diante da jurisprudência consolidada desta Corte, especialmente na ADPF 995 e no RE 608.588 (Tese nº 656-RG), que reconhecem expressamente que as Guardas Municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública e possuem atribuições legítimas de segurança urbana, incluindo o policiamento preventivo e comunitário. A implementação dessas funções decorre de

imposição constitucional e legal, cabendo ao Município assegurar os recursos necessários à sua efetivação, observados os princípios da eficiência e da continuidade dos serviços públicos, e as normas gerais federais.

Assim, ainda que a execução dessas atividades demande investimentos por parte do ente municipal, tal circunstância não afasta sua obrigação de estabelecer, por meio de lei, as atribuições da Guarda Municipal em conformidade com a Constituição e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ante o exposto, com fundamento no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, julgo **parcialmente procedente** a presente reclamação constitucional para cassar a decisão reclamada exclusivamente no que tange à suspensão do artigo 2º da Lei Complementar nº 403/2025 do Município de Itaquaquecetuba, restabelecendo sua eficácia e garantindo à **Guarda Municipal** o exercício das atribuições nele previstas, em conformidade com a jurisprudência consolidada desta Corte.

Sem condenação em honorários uma vez que não houve citação da parte adversa.

Publique-se.

Brasília, 24 de março de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO
Relator
Documento assinado digitalmente