



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DESPACHO

Direta de Inconstitucionalidade Processo nº 3003773-31.2025.8.26.0000

Relator(a): JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES

Órgão Julgador: ÓRGÃO ESPECIAL

Outros números: 0220.0000103/2025, 6.243/2025

Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réu: Prefeito do Município de Caçapava

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Caçapava

Interessado: Estado de São Paulo

DECISÃO CONCESSIVA DE LIMINAR.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da **Lei n. 6.243/2025, do Município de Caçapava**, que "*Dispõe sobre a alteração da denominação de Guarda Civil Municipal de Caçapava/SP para Polícia Municipal de Caçapava e dá outras providências*".

2. Sustenta o requerente, em apertado resumo, que há ofensa direta à Constituição Estadual, pois os preceitos impugnados são incompatíveis



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

com o artigo 147, o qual autoriza ao Município constituir guardas municipais, incumbidas da proteção de seus bens, serviços e instalações, observado o regramento da Lei n. 13.022/14 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), bem como ao artigo 144 que prevê remissão à Constituição Federal, entendimento consolidado em sede de repercussão geral no Tema 484. Sustenta, por essa razão, que o artigo 144 da Constituição Federal integra o grupo de normas de observância obrigatória, e elenca quais órgãos podem ser denominados como “polícia”, bem como especifica que no âmbito dos Municípios podem ser constituídas “guardas municipais”, sendo consenso que o Município deve observância aos limites constitucionais. Aponta que o termo “polícia” é utilizado para órgãos específicos, com atribuições bem delineadas no texto constitucional, que não se confundem com as das guardas, não podendo o Município, a pretexto de autonomia legislativa, alterar a denominação da guarda municipal consagrada no artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, mesmo que ambas possam atuar na área de segurança pública, desempenhando funções complementares, ou eventualmente coincidentes (como prisão em flagrante de crime – Tema 556, repercussão geral). Lembra que o precedente acima citado, embora tenha reconhecido a constitucionalidade do exercício de ações de segurança urbana, não equiparou as guardas municipais às demais polícias elencadas no artigo 144 da Constituição Federal, nem possibilitou



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

autorização para alteração de sua denominação concebida na Constituição Federal e na Lei nº 13.022/2014. Cita precedentes deste C. Órgão Especial do TJSP (ADI nº 2098711-45.2019.8.26.0000, Des. Rel. Ferreira Rodrigues, 11/09/2019; ADI nº 2012136-92.2023.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, 16/08/2023). Anota, por fim, que o Supremo Tribunal Federal, em 24 de março de 2025, nos autos da Reclamação n. 77.357, manejada contra decisão liminar desta Corte, foi contundente ao rechaçar a modificação da denominação da Guarda Civil Municipal para "Polícia Municipal". Requer, liminarmente, a suspensão da eficácia da norma impugnada e, ao final, a procedência da ação, com a consequente declaração de sua inconstitucionalidade.

3. Pois bem.

4. A medida liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade somente pode ser deferida quando presentes, de modo inequívoco, o *fumus boni iuris*, resultante de indício de que o direito pleiteado de fato existe, e o *periculum in mora*, compreendido como o receio de que a demora da decisão judicial acarrete dano grave ou de difícil reparação ao bem tutelado.

5. Inicialmente, transcrevo o teor da [Lei n. 6.243/2025, do Município de Caçapava](#):

Art. 1º. A Guarda Civil Municipal de Caçapava passa a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

denominar-se Polícia Municipal de Caçapava.

Art. 2º. Compete à Polícia Municipal de Caçapava, além das atribuições previstas na Lei Municipal n 5.097, de 22 de dezembro de 2011, a execução de ações de segurança urbana, incluindo o policiamento preventivo e ostensivo comunitário, bem como a mediação de conflitos e a promoção do respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Parágrafo único. Serão respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública, previstas no artigo 144 da Constituição Federal, e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público

Art. 3º. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

6. 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.

7. Não se pode perder de vista, ainda, como bem anotado pelo autor, que, ao caso concreto, se aplica recente orientação da Suprema Corte nos autos da [Reclamação n. 77.357](#), com destaque a excerto da r. decisão de lavra do Ministro Flávio Dino:



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“[...]”

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 acidental, 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



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 acidental, 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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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." (Grifos e destaques nossos).

8. 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.
9. Oficiem-se ao PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA e ao PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA para que prestem informações, no prazo de 30 (trinta) dias.
10. Cite-se a douta Procuradoria-Geral do Estado para, querendo, nos termos do artigo 90, § 2º da Constituição Estadual, promover a defesa da norma impugnada.
11. Após, dê-se vista à douta Procuradoria Geral de Justiça, nos termos do artigo 90, § 1º da Constituição Estadual, para manifestação final.
12. Int.

São Paulo, 28 de março de 2025.

JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES
Relator