



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0001133388

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 3003773-31.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA.

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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), DÉCIO NOTARANGELI, ALEXANDRE LAZZARINI, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, PINHEIRO FRANCO, IRINEU FAVA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS E RENATO RANGEL DESINANO.

São Paulo, 22 de outubro de 2025.

JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Direta de Inconstitucionalidade nº 3003773-31.2025.8.26.0000

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

VOTO nº 53880

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALTERAÇÃO DE DENOMINAÇÃO DE GUARDA CIVIL MUNICIPAL PARA POLÍCIA MUNICIPAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

I. Caso em Exame

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça contra a Lei n. 6.243/2025 do Município de Caçapava, que altera a denominação da Guarda Civil Municipal para Polícia Municipal. A parte autora alega que a norma é inconstitucional por violar os artigos 144 e 147 da Constituição Estadual, que remetem à Constituição Federal, a qual delimita as competências dos órgãos de segurança pública e não permite a denominação de "polícia" para guardas municipais.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a alteração da denominação da Guarda Civil Municipal para Polícia Municipal, conforme a Lei n.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6.243/2025 do Município de Caçapava, é compatível com a Constituição Federal, que reserva a denominação "polícia" a órgãos específicos.

III. Razões de Decidir

3. A modificação da nomenclatura da Guarda Civil Municipal para Polícia Municipal viola o artigo 144 da Constituição Federal, que limita a atuação dos Municípios à constituição de guardas municipais para a proteção de bens, serviços e instalações.

4. A decisão do Supremo Tribunal Federal na Reclamação n. 77.357 reafirma que a denominação "Guarda Municipal" é um elemento essencial da identidade institucional desses órgãos, e que a alteração para "Polícia Municipal" não é permitida pela Constituição Federal.

IV. Dispositivo e Tese

5. Ação direta julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei n. 6.243/2025, do Município de Caçapava.

Tese de julgamento: “1. A denominação de "polícia" é reservada a órgãos específicos pela Constituição Federal”; “2. Os Municípios não podem, sob pretexto de autonomia legislativa, alterar a nomenclatura de suas guardas municipais para 'polícia municipal’”.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 144

Lei nº 13.022/2014

Lei nº 13.675/2018

Decreto nº 11.841/2023



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Jurisprudência Citada:

STF, Reclamação nº 77.357, Rel. Min. Flávio Dino, j. 26.03.2025

STF, Tema 556 de repercussão geral

STF, ADPF 1214/SP

Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3005608-54.2025.8.26.0000, Rel. Des. Matheus Fontes, j. 24.09.2025

Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3005609-39.2025.8.26.0000, Rel. Des. Campos Mello, j. 03.09.2025

Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3003477-09.2025.8.26.0000, Rel. Des. Gomes Varjão, j. 27.08.2025

Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3004037-48.2025.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani, j. 16.07.2025.

RELATÓRIO.

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*".



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 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. Ação processada com a concessão do pleito liminar (fls. 53/59).

4. Informações prestadas pela Prefeita Municipal (fls. 75/85), defendendo a constitucionalidade da lei e Direta de Inconstitucionalidade nº 3003773-31.2025.8.26.0000 - Voto nº 53880



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

argumentando a autonomia municipal constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local, como a organização de sua Guarda Municipal.

5. O Parlamento (fls. 88/89), sem a devida representação processual, limitou-se a descrever a tramitação do projeto de lei que originou a norma objurgada e a justificar sua edição em razão do entendimento da Corte Suprema do reconhecimento da constitucionalidade da atuação das Guardas Municipais em ações de segurança urbana (Tema 656) em repercussão geral.

6. A douta Procuradora-Geral do Estado, embora regularmente citada (fls. 65), não apresentou manifestação (fls. 90).

7. A douta Procuradoria Geral de Justiça opina pela procedência do pedido (fls. 95/103).

FUNDAMENTOS.

8. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, em controle abstrato, na qual se discute a constitucionalidade da [Lei n. 6.243/2025, do Município de Caçapava](#), a qual prevê, *in verbis*:

“**Art. 1º.** A Guarda Civil Municipal de Caçapava passa a denominar-se Polícia Municipal de Caçapava.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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."

9. A lei ora atacada, ao modificar a nomenclatura da Guarda Civil Municipal (GCM) para 'Polícia Municipal', incorre em vício de inconstitucionalidade. A medida viola o artigo 144 da Constituição Federal, que, em seu § 7º, limita a atuação dos Municípios à constituição de guardas municipais para a proteção de bens, serviços e instalações, sem lhes conferir a condição de polícia.

10. Não se pode perder de vista, ainda, como bem



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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:

“[...]”

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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Federal, Cíveis, 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 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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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." (STF. Reclamação nº 77.357. Relator: Min. Flávio Dino; Julgado em: 26.03.2025, g.n.)

11. Assim, o Município não pode, a pretexto de autonomia legislativa, alterar a denominação 'guarda municipal' para 'polícia municipal', uma vez que a nomenclatura já foi definida



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

no artigo 144, § 8º, da Constituição Federal. Tal medida invade a competência privativa da União para a organização da segurança pública.

12. Não se pode olvidar que, para a manutenção da segurança jurídica, a legislação federal distingue claramente as guardas civis municipais das demais polícias. A Lei nº 13.675/2018 e a Lei nº 13.022/2014, ao detalharem as funções das Guardas Civis e inseri-las no sistema de segurança pública, não as qualificam como 'polícias', o que evidencia a intenção do legislador de não as equiparar.

13. Impende reforçar, ainda, que a jurisprudência do STF, ao firmar a tese no Tema 556 de repercussão geral, declarou constitucional o exercício de policiamento ostensivo pelas guardas municipais. No entanto, tal provimento judicial não alterou a distinção constitucional entre esses órgãos e as polícias estaduais e federais previstas no artigo 144 da Constituição Federal.

14. Nesse sentido, colacionam-se precedentes deste Colendo Órgão Especial acerca do tema:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 2.508, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2025, DO MUNICÍPIO DE TABOÃO DA SERRA, A QUAL, ALTERANDO A REDAÇÃO DO ARTIGO 1º DA LEI Nº



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

871, DE 08 DE FEVEREIRO DE 1990, DO MESMO MUNICÍPIO, MODIFICA A DENOMINAÇÃO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL PARA POLÍCIA MUNICIPAL – INCONSTITUCIONALIDADE - VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 147 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, AMBOS APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO DISPOSTO NO ARTIGO 144 DA MESMA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO PROCEDENTE, CONFIRMADA A LIMINAR CONCEDIDA." (ADI nº 3005608-54.2025.8.26.0000; Órgão julgador: Órgão Especial; Relator: Matheus Fontes; Data do julgamento: 24/09/2025)

"1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, contra o parágrafo único do art. 1º e art. 162 da Lei Complementar n. 4.064/2019, do Município de Cosmópolis, que trataram de autorizar à Guarda Municipal o uso da expressão "Polícia Municipal" e de instituir adicional de risco aos guardas municipais. 2. USO DA EXPRESSÃO "polícia municipal" que não corresponde à forma como a guarda civil municipal está inserida no sistema de segurança pública. configurada ofensa aos arts. 144 da constituição federal e 147 da constituição do estado de são paulo. 3. ADICIONAL DE RISCO DESTINADO AO SERVIDOR DA GUARDA MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DE ADICIONAL COM FUNDAMENTOS GENÉRICOS, SEM A INDICAÇÃO DE SITUAÇÃO ANORMAL OU EXTRAORDINÁRIA QUE JUSTIFIQUE A SUA CONCESSÃO. VIOLAÇÃO



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AOS ARTS. 111, 128 E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO CONFIGURADA. PRECEDENTES DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. 4. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE." (ADI nº 3005609-39.2025.8.26.0000; Órgão julgador: Órgão Especial; Relator: Campos Mello; Data do julgamento: 03/09/2025)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 1.975, de 12 de março de 2025, que trata da red denominação da Guarda Municipal de Taquarituba para "Polícia Municipal de Taquarituba". Violação aos artigos 144 e 147 da Constituição do Estado de São Paulo e ao art. 144 da Constituição Federal, que limitam a autonomia municipal e definem a nomenclatura das guardas municipais. Precedentes do C. STF e deste E. Órgão Especial. Ação procedente." (ADI nº 3003477-09.2025.8.26.0000; Órgão julgador: Órgão Especial; Relator: Gomes Varjão; Data do julgamento: 27/08/2025)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Guarulhos – Disposições da Lei municipal nº 8.344/2025 que conferem à Guarda Civil Municipal a denominação de "Polícia Municipal" e a seus integrantes o título funcional de "policiais municipais", além de promoverem alterações às Leis municipais nº 7.550/2017 e nº 7.792/2019 para adequá-las às novas nomenclaturas – Inconstitucionalidade – Ofensa



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

aos artigos 144 da Constituição Federal e 147 da Constituição Estadual – Limites constitucionais à organização das guardas municipais – Identidade institucional definida na Constituição e assegurada na norma geral (Lei federal nº 13.022/2014) – Vedação à alteração nominal pela legislação infraconstitucional – Precedentes do E. STF (Rcl. 77.357/SP e ADPF 1214/SP) e deste C. Órgão Especial – Ação direta julgada procedente." (ADI nº 3004037-48.2025.8.26.0000; Órgão julgador: Órgão Especial; Relatora: Luciana Bresciani; Data do julgamento: 16/07/2025)

15. Mais que isso não é preciso dizer para que se reconheça a inconstitucionalidade do ato normativo em questão.

16. Em face do exposto, pelo voto, JULGA-SE PROCEDENTE a ação direta para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 6.243/2025, do Município de Caçapava.

JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES
RELATOR