

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.214  
SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. FLÁVIO DINO**  
**REQTE.(S)** : FEDERACAO NACIONAL DE SINDICATOS DE  
GUARDAS MUNICIPAIS  
**ADV.(A/S)** : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR  
**ADV.(A/S)** : CLAUDIA ARAUJO DA SILVA CICOGNANI  
**INTDO.(A/S)** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO  
PAULO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR):** Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Fenaguardas - Federação Nacional de Sindicatos de Guardas Municipais, com o objetivo de suspender a liminar concedida na ADI nº 3003104-75.2025.8.26.0000, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pela qual suspenso “*o uso do nome de ‘Polícia Municipal’*”, acrescido ao art. 88 da Lei Orgânica do Município de São Paulo pela Emenda nº 44, de 13 de março de 2025.

Examino.

**I - Preliminares**

**Rejeito as preliminares** de não conhecimento arguidas.

A alegada instrução deficiente dos autos não vinga na hipótese, dada a presença da transcrição do ato impugnado já na peça de ingresso, bem como nas posteriores peças juntadas, notadamente nas informações do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, de modo que não houve qualquer impeditivo à exauriente compreensão da controvérsia.

Verifico atendido, na espécie, o requisito da subsidiariedade, observado que a controvérsia ora submetida a exame - denominação das Guardas Municipais - ostenta nítido potencial multiplicador - presente o quantitativo de 5.570 municípios no Brasil, autorizados pela Lei Maior “*a constituir guardas municipais*” -, a justificar a necessidade do pronunciamento definitivo desta Suprema Corte, em decisão dotada de efeitos *erga omnes* e vinculante.

Bem dimensiona a problemática o fato de que somente no Estado de São Paulo há 645 municípios, o que conduz à possibilidade de que outras Guardas Municipais tenham ou estejam em vias de alterar a sua denominação, a exemplo do já operado na “*Polícia Municipal de São Sebastião*”.

Por fim, sem descurar o entendimento desta Casa acerca da ausência de legitimidade ativa das federações sindicais para inaugurar o controle concentrado de constitucionalidade, sopeso, no caso em particular, tratar-se a Fenaguardas de entidade efetivamente representativa da categoria profissional, **com expressão em âmbito nacional**, ao lado da premência do pronunciamento jurisdicional sobre a questão e a estrita delimitação da matéria ao interesse das Guardas Municipais, em especial da Guarda Municipal de São Paulo, cujo efetivo ultrapassa o montante de 7.300 profissionais.

**Conheço, nessa moldura, da presente ADPF.**

## II - Mérito

Cinge-se a discussão estritamente a saber se o ordenamento jurídico-constitucional autoriza que Guardas Municipais alterem a sua denominação.

Não se está, com rigor, a examinar o rol ou a natureza das atribuições desempenhadas pelas Guardas Municipais, reconhecidamente relevantes para a segurança pública.

Sobre a matéria, assinalei ao exame da medida liminar pleiteada nestes autos que, 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, Cíveis 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). 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 Nº 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, Cíveis 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 CONGRESSO 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 ao 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.**”

## ADPF 1214 / SP

A decisão tomada 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. Luís Roberto 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.**”

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

“Art. 144. *Omissis*

...

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

A questão central veiculada na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental diz com a liminar concedida pelo Tribunal de Justiça de origem, em ação direta de inconstitucionalidade, pela qual suspensa a “*alteração do nome da ‘Guarda Civil Metropolitana’ para ‘Polícia Municipal de São Paulo’*”, preconizada pelo art. 88 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, na redação dada pela Emenda nº 44/2025.

**Ocorre que todo o arcabouço normativo que disciplina as guardas municipais, seja a Constituição Federal, seja a legislação infraconstitucional federal, 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 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. 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, pois assegura coerência e estabilidade ao ordenamento jurídico em um estado federal, no qual a autonomia dos entes subnacionais é limitada e não significa soberania.

A absurda possibilidade de um município renomear sua Câmara Municipal para "*Senado Municipal*" ou sua Prefeitura para "*Presidência 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.**

Nesse contexto, andou bem a decisão do Tribunal de Justiça do Estado, **pela qual a Prefeitura de São Paulo encontra-se proibida a efetuar qualquer mudança administrativa (placas, uniformes, viaturas, propagandas etc.).** Confira-se:

“... diante da **intensidade dos efeitos que certamente decorrerão da alteração do nome** da Guarda Civil Metropolitana para Polícia Municipal de São Paulo, **a implicar na adoção de diversas providências por parte da Administração Pública, se pode inferir o risco de sobrevir dano irreparável ou de difícil reparação, com inegável prejuízo ao erário municipal e aos próprios munícipes, caso permaneça em vigência a alteração legislativa aqui combatida e a final venha ela eventualmente a ser revertida ...”**

O princípio constitucional da segurança jurídica impõe que se evite a multiplicação de leis municipais de conteúdo aberto, cuja amplitude ou generalidade culminem por viabilizar a adoção, pelas guardas municipais, de nomenclaturas e configurações em descompasso com o ordenamento constitucional e, assim, em inequívoco confronto com a tese de repercussão geral fixada no Tema nº 656.

Determinações constitucionais estão acima de contingências políticas ou de meros voluntarismos pessoais.

Ante o exposto, conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e **julgo improcedente o pedido.**

**ADPF 1214 / SP**

Proponho a seguinte tese:

*Por determinação do art. 144, § 8º, da Constituição Federal, regulamentado pelas Leis 13.022/2014 e 13.675/2018, aplica-se a expressão “Guardas Municipais” em todo o território nacional, sendo vedada a substituição por “Polícia Municipal” e denominações similares.*

**É como voto.**