PROCESSO Nº 5101178-23.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Município de Gravataí. Artigo 1º, inciso II do artigo 2º e artigo 4º, todos da Lei Municipal nº 4.890, de 17 de abril de 2025 que 'dispõe sobre a alteração da denominação da Guarda Municipal de Gravataí para Polícia Municipal de Gravataí e dá outras providências'. Pedido de interpretação conforme a Constituição ao 'caput' do artigo 2º, para o fim de que se leia Guarda Municipal ao invés de Polícia Municipal. Afronta ao disposto no artigo 144, 'caput' e parágrafos 1º, 4º, 5º e 8º, da Constituição Federal, combinado com os artigos 8º, 'caput', 124 e 128, inciso I, da Constituição*

Estadual. Nomenclatura e atribuições constitucionalmente reservadas. Violação à identidade institucional dos órgãos de segurança pública. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. ***MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **artigo 1º,** do **inciso II do artigo 2º** e do **artigo 4º,** bem como seja conferida interpretação conforme a Constituição ao ***caput* do artigo 2º,** para o fim de que se leia *Guarda Municipal* em vez de *Polícia Municipal*, todos da **Lei Municipal nº 4.890**, de 17 de abril de 2025, do **Município de Gravataí**, por afronta ao artigo 144, *caput* e parágrafos 1º, 4º, 5º e 8º, da Constituição Federal, combinado com os artigos 8º, *caput*, 124 e 128, inciso I, da Constituição Estadual (Evento 1, INIC1).

A inicial foi recebida, sendo deferida a medida liminar (Evento 4, DESPADEC1).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa do ato normativo, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, com lastro na presunção de constitucionalidade das leis derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 15, PET1).

A Câmara de Vereadores de Gravataí, notificada, prestou informações. Destacou a presunção de constitucionalidade da norma e sustentou que a alteração de nomenclatura de Guarda Municipal para Polícia Municipal não configura óbice constitucional, notadamente diante do fato de que a Lei Federal nº 13.022/2014 autoriza *o emprego de outras denominações consagradas pelo uso*, exemplificando *guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana*. Referiu que, consoante Tema 656 do STF, foi autorizado o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário. Acrescentou o reconhecimento da atuação conjunta das Polícias e da Guarda Municipal, ressaltando que a modificação do nome não altera sua estrutura organizacional ou o seu quadro de servidores. Enfatizou a inexistência de conflito de identidade com as demais policias e a competência da guarda municipal para atuar na prevenção e repressão imediata e crimes que afetem pessoas, bens e serviços municipais. Por fim, requereu a improcedência da ação (Evento 16, PET1).

O Município de Gravataí, igualmente notificado, prestou informações, nas quais sustentou inexistir vício de inconstitucionalidade na norma impugnada. Argumentou que *as guardas podem e devem exercer função de prevenir e repreender a*

ocorrência de crimes, ora, as funções atribuídas pela legislação municipal são inerentes ao policiamento ostensivo, sendo vedada qualquer atividade relacionada à Polícia Judiciária. Aduziu que *a Brigada Militar, que não possui atribuição de polícia judiciária, sendo considerada apenas a natureza de policiamento ostensivo buscando a preservação da ordem pública com a prevenção também de crimes e repreensão de crimes*. Ressaltou que a Lei do Sistema Único de Segurança Pública *já demonstrou a superação do paradigma, que consistia em afirmar, que tanto os municípios quanto as Guardas Municipais não tinham qualquer responsabilidade com a segurança pública.* Asseverou que *a utilização visual do termo "Polícia Municipal" em nada prejudica o andamento do serviço de segurança, apenas traz para a comunidade municipal maior sentimento de segurança*. Ponderou que tal alteração reforça a identidade institucional da corporação, prestigiando o trabalho dos agentes e aprimorando a segurança pública local, *sem desrespeitar ou usurpar as diferenças de atribuições e competências entre as respectivas corporações*. Ao final, pleiteou a improcedência da demanda, com a revogação da liminar concedida (Evento 17, PET1).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que a **Câmara de Vereadores de Gravataí**, notificada a prestar informações a respeito dos dispositivos legais questionados, arrazoou, em suma, que: a) a Lei Federal nº 13.022/2014 autoriza a utilização de outras denominações; b) o RE 608.588 (Tema 656) autorizou o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário; c) a modificação da nomenclatura não alteraria a estrutura organizacional ou quadro de servidores; e d) a prevenção e repressão imediata de crimes se coadunam com a previsão do artigo 301 do Código de Processo Penal (Evento 16, PET1).

O Exmo. Sr. **Procurador-Geral do Estado**, por sua vez, citado para oferecer a defesa do ato normativo, limitou a sua intervenção ao argumento formal de que este conta com presunção de constitucionalidade.

Lado outro, o **Município de Gravataí**, defendeu a validade da normativa local, complementando os argumentos deduzidos pela Casa Legislativa Municipal, ao sustentar que: a) a limitação se daria apenas quanto às funções de polícia judiciária, o que não ocorreu no caso; (b) a nomenclatura "Brigada Militar" utilizada no Estado, ao invés de "Polícia Militar", não altera as suas atribuições; (c) a Lei Federal nº 13.675/2018 já demonstrou a superação do paradigma de que municípios não teriam responsabilidade com segurança pública; (d) a

alteração de nomenclatura reforçaria a identidade institucional e traria maior sentimento de segurança à população (Evento 17, PET1).

Em que pesem os respeitáveis argumentos esgrimidos, estes não merecem prosperar.

2.1. Inicialmente, tem-se que o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal nº 13.022/2014), em seu artigo 22, parágrafo único, assim dispõe:

> *Art. 22. Aplica-se esta Lei a todas as guardas municipais existentes na data de sua publicação, a cujas disposições devem adaptar-se no prazo de 2 (dois) anos.*
> *Parágrafo único.* ***É assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso****, como* ***guarda civil****,* ***guarda civil municipal****,* ***guarda metropolitana*** *e* ***guarda civil metropolitana****.*

Note-se que o legislador federal foi expresso ao enumerar as denominações alternativas admitidas, no entanto, em momento algum autorizando a utilização da nomenclatura "Polícia Municipal".

A simples interpretação gramatical do dispositivo não deixa margem para dúvidas: o legislador, como se viu, quis preservar o núcleo semântico "guarda", possibilitando apenas variações adjetivas (civil, municipal, metropolitana e civil metropolitana). Se a intenção

fosse permitir o emprego da denominação “Polícia”, assim o teria feito expressamente, como fez com as demais opções.

Ademais, a expressão *denominações consagradas pelo uso* não pode ser interpretada como carta branca para que os Municípios criem livremente nomenclaturas institucionais. O próprio dispositivo limita essa possibilidade ao fornecer rol exemplificativo que mantém em todas as alternativas o termo “guarda”.

2.2. Em relação aos julgamentos da Corte Suprema, os argumentos delineados pelas autoridades municipais partem de premissa equivocada ao interpretá-los extensivamente.

Com efeito, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995/DF e o Recurso Extraordinário nº 608.588/SP (Tema 656), longe de autorizarem a transformação nominal de Guardas Municipais em “Polícias Municipais”, apenas reconheceram que as guardas integram o Sistema de Segurança Pública e podem exercer ações de segurança urbana, **sempre respeitadas as atribuições dos demais órgãos** e **excluída qualquer atividade de polícia judiciária**.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal tem rechaçado tentativas municipais de alterar a nomenclatura, como demonstra a Reclamação nº 77.357/SP, na qual o Ministro Flávio Dino foi categórico ao afirmar que a denominação constitucional adotada ***não foi***

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

Em tal decisão monocrática, foi assentado, ainda, 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***, reforçando que ***a terminologia empregada pela Constituição não é meramente simbólica ou acidental, mas traduz a estrutura organizacional e funcional das instituições públicas***.

2.3. Sobre a prevenção e repressão imediata a crimes, a qual justificaria a possibilidade de prisão em flagrante (artigo 301 do Código Penal Adjetivo), cumpre elucidar que tais institutos (prevenção/repressão criminal e prisão e flagrante) são juridicamente distintos.

A faculdade conferida a qualquer do povo de efetuar prisão em flagrante não se confunde com a atribuição constitucional de órgão policial para reprimir e prevenir crimes de forma institucional.

Nesse contexto, a atribuição de competência para *atuar na prevenção e repressão imediata a crimes* extrapola os limites constitucionais das guardas municipais. A repressão criminal é

atribuição das polícias federal, civil e militar, conforme estabelecido nos parágrafos 1º, 4º e 5º do artigo 144 da Constituição Federal.

Destarte, a prevenção e repressão criminal, como atividade institucional, **é privativa das polícias constitucionalmente previstas**, **não** podendo ser estendida às guardas municipais sob o pretexto da possibilidade de efetuar prisões em flagrante.

2.4. O Município tenta justificar a alteração promovida argumentando que o Estado do Rio Grande do Sul denomina sua polícia militar de "Brigada Militar". O argumento não procede por duas razões:

Primeiro, a Constituição Federal expressamente permite aos Estados organizarem suas polícias militares (artigo 144, § 6º), o que inclui a possibilidade de denominações regionais historicamente consagradas. Não há dispositivo similar para as guardas municipais.

Segundo, e mais importante, a "Brigada Militar" **é** a **polícia militar estadual**, exercendo todas as atribuições constitucionais desse órgão. Não se trata, portanto, de criar uma nova instituição ou de atribuir nome de polícia a órgão que não o seja.

Terceiro, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul existe com este nomenclatura desde 1892[1], a qual faz parte do patrimônio

[1] Informação disponível em https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/historia

cultural do Estado, objeto de tutela constitucional, na forma do artigo 221, inciso V, da Constituição Estadual[2].

2.5. O argumento de que a Lei Federal nº 13.675/2018 – Lei do Sistema Único de Segurança Pública – demonstraria superação do paradigma, de mesma maneira, não merece guarida.

A mencionada normativa incluiu as guardas municipais como integrantes operacionais do sistema, mas manteve sua denominação originária e natureza jurídica, ressaltando expressamente que a atuação deve se abster aos limites de suas competências (artigo 9º). Em momento algum se admitiu sua transformação em "polícia".

2.6. Os arrazoados relativos à violência urbana e necessidade de maior participação municipal na segurança pública, embora socialmente relevantes, não podem justificar violação ao texto constitucional.

A Carta da República estabeleceu modelo específico de repartição de competências em matéria de segurança pública, cabendo

[2] *Art. 221. Constituem direitos culturais garantidos pelo Estado: I - a liberdade de criação e expressão artísticas;*
(...).
V - o acesso ao ***patrimônio cultural do Estado,*** *entendendo-se como tal o patrimônio natural e os bens de* ***natureza*** *material e* ***imaterial*** *portadores de referências à* ***identidade****, à ação e à* ***memória dos diferentes grupos formadores da sociedade rio-grandense****, incluindo-se entre esses bens:*
(...).

ao legislador constituinte derivado, e não ao legislador municipal, eventual alteração desse modelo.

No que toca à alegação de que a nomenclatura Polícia Municipal traria maior sentimento de segurança à população, cumpre apenas salientar que a efetividade da segurança pública não decorre de nomenclaturas, mas do adequado exercício das atribuições constitucionais por cada órgão.

2.7. Sendo assim, não foi trazido aos autos, seja por parte das autoridades das quais emanaram a norma impugnada, seja por parte do Procurador-Geral do Estado, qualquer argumento apto a colocar em xeque a fundamentação jurídica da presente ação direta, que vai, aqui, inteiramente ratificada.

3. De todo o modo, reitera-se que os dispositivos impugnados, ao alterarem a denominação da Guarda Municipal para "Polícia Municipal" e atribuir-lhe competência para *atuar na prevenção e repressão imediata a crimes que afetem pessoas, bens e serviços municipais*, violam frontalmente o texto constitucional.

A Constituição Federal, em seu artigo 144, estabelece **taxativamente** quais são os órgãos de segurança pública, denominando-os expressamente: polícia federal, polícia rodoviária

federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e polícias penais. Quanto aos Municípios, o § 8º autoriza apenas a constituição de **"guardas municipais"**, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

De mesma maneira, a Constituição Estadual, em seus artigos 124 e 128, assim dispõe:

> *Art. 124.* ***A segurança pública****, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos,* ***é exercida para a preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:***
> *I - Brigada Militar;*
> *II - Polícia Civil;*
> *III - Coordenadoria-Geral de Perícias; (Redação repristinada pela decisão da ADI n.º 2827/STF, DJE de 14/11/14)*
> *IV - Corpo de Bombeiros Militar. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)*
> *V - Polícia Penal. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 82, de 10/08/22)*
>
> *(...).*
>
> *Art. 128.* ***Os Municípios poderão constituir****:*
> *I -* ***guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações,*** *conforme dispuser a lei;*
> *II - serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil.*

A nomenclatura constitucional não é acidental. Como bem observou o ilustre Ministro Flávio Dino, na Reclamação nº 77.357/SP, permitir que Municípios alterem livremente a denominação

de suas instituições ***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***.

É certo que o Supremo Tribunal Federal reconheceu que as guardas podem realizar policiamento ostensivo e comunitário, mas desde que **respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública, sendo-lhes vedada qualquer atividade de polícia judiciária** (Tema 656, transcrito na exordial). Os dispositivos municipais guerreados, ao conferirem competência genérica de repressão a crimes, invadem esfera de atribuição constitucionalmente reservada a outros órgãos de segurança pública.

Claro, assim, que o Pretório Excelso **não equiparou as Guardas Municipais à Polícia Federal, às Polícias Civis ou às Polícias Militares**, restringindo-se, tão somente, a assegurar a sua condição de órgão integrante do Sistema de Segurança Pública.

Se o Constituinte assim o quisesse, poderia ter autorizado a criação de *Polícias Municipais*, mas não o fez, **tornando a opção por ele adotada vinculativa para os demais entes federados, que não podem,** por normas estaduais ou municipais, **desnaturar a qualidade atribuída na Carta Federal a estes órgãos** integrantes do

Sistema de Segurança Pública, **sob pena de macular a identidade institucional** a eles atribuída pela Constituição Federal.

Neste contexto, não há dúvida de que **a norma editada pelo Município de Gravataí afronta o texto constitucional** ao buscar, por meio de lei municipal, transformar a Guarda Municipal em Polícia Municipal, bem como ao autorizar que ela atue na prevenção e repressão imediata de crimes, atribuição que incumbe às Polícias Federal, Civil e Militar, na forma do artigo 144, parágrafos 1º, 4º e 5º, da Carta da República:

> *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:*
> *(...).*
> *§ 1º A **polícia federal**, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*
> *I - **apurar infrações penais contra a ordem política e social** ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e **exija repressão uniforme**, segundo se dispuser em lei;*
> *II - **prevenir e reprimir** o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;*

> *III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*
> *IV - exercer, com exclusividade, as* ***funções de polícia judiciária*** *da União.*
> *(...).*
> *§ 4º Às* ***polícias civis****, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União,* ***as funções de polícia judiciária*** *e a apuração de infrações penais, exceto as militares.*
> *§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.*
> *(...).* – grifou-se.

Na mesma toada, também, a decisão do Ministro Flávio Dino, publicada em 14 de abril de 2025, ao indeferir pedido de tutela de urgência na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1214/SP, *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,* entendendo correta a decisão da Corte de Justiça de São Paulo pelos mesmos fundamentos.

Este, também, tem sido o posicionamento adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, consoante precedentes a seguir colacionados:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 1º, 2º e 3º e parte do anexo I, todos da Lei Complementar nº 271, de 27 de outubro de 2021, do município de São Sebastião, que "dispõe sobre a instituição de brasões e nomenclaturas dos departamentos da Secretaria de Segurança Urbana e dá outras providências". 1) artigos 1º e 2º: normas com texto genérico, abrangendo os Departamentos da Secretaria de Segurança Urbana, v.g., Departamento de Tráfego, Defesa Civil, Vigilância Patrimonial e Guarda Mirim Municipal sem alusão à expressão "Polícia" ou a Guarda Civil municipal. Brasões do Anexo I referentes a citados departamentos que não trazem consigo as expressões "Polícia Municipal Policiamento Preventivo- "e "Polícia Municipal São Sebastião-SP servir e proteger", citados na inicial. Inconstitucionalidade não verificada. 2) Artigo 3º e parte do anexo I, referente aos brasões da Guarda Civil municipal. Inconstitucionalidade, por afronta aos artigos 144 da Carta da República e 147 da Carta Estadual, de observância obrigatória pelos Municípios,* ***uma vez que não se pode atribuir à Guarda Municipal,*** *que tem seus limites fixados no artigo 147 da Constituição Estadual,* ***nomenclatura de atividade administrativa de segurança pública ("polícia"), de competência exclusiva da União, Estados e Distrito federal.*** *Precedentes. Ação parcialmente procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 3º e da parte do anexo I da Complementar 271/2021, referente aos brasões e nomenclaturas da Guarda Civil Municipal".* (ADI nº 2012136-92.2023.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, 16/08/2023) (grifo acrescido)

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n° 1.978, de 15 de maio de 2018, do município de Itu, que altera a denominação da Guarda Civil e dispõe que os servidores desse órgão da administração se identifiquem como Polícia Municipal.*

> *Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que avança sobre área de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando as disposições dos artigos 5º e 24, § 2º, n. 02 e 04, 47, II, XIV e XIV, 'a' e 144, todos da Constituição Paulista. Ademais, se a Constituição Paulista, reproduzindo norma da Constituição Federal (CF, art. 144, § 8º), refere-se à guarda municipal, como órgão destinado à proteção dos bens, serviços e instalações municipais (art. 147),* ***não se afigura razoável que a legislação municipal altere essa denominação para polícia municipal, quebrando a uniformidade da expressão adotada pela Constituição Federal e pelo próprio Estatuto Geral das Guardas Municipais*** *(Lei Federal n° 13.022, de 08 de agosto de 2014), ainda que se argumente com a semelhança das funções,* ***pois, os próprios dispositivos constitucionais diferenciam as atribuições da Guarda Municipal e as atividades policiais (exercidas para preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio).*** *Inconstitucionalidade reconhecida, nessa parte, não só por ofensa às disposições dos artigos 147 da Constituição Estadual e 144, § 8º, da Constituição Federal, mas também por afronta ao princípio da razoabilidade (CE, art. 111). Ação julgada procedente."* (ADI nº 2098711-45.2019.8.26.0000, Des. Rel. Ferreira Rodrigues, 11/09/2019) (grifo acrescido)

Como corolário, imperativa a procedência do pedido, com a declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos legais impugnados.

4. Pelo exposto, requer a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** seja julgado integralmente procedente o pedido, confirmando-se a liminar deferida nos autos, para declarar a inconstitucionalidade do **artigo 1º,** do **inciso II do artigo 2º** e do **artigo 4º,** bem como seja conferida interpretação conforme a Constituição ao ***caput* do artigo 2º,** para o fim de que se leia *Guarda Municipal* em vez de *Polícia Municipal*, todos da **Lei Municipal nº 4.890**, de 17 de abril de 2025, do **Município de Gravataí,** por afronta ao artigo 144, *caput* e parágrafos 1º, 4º, 5º e 8º, da Constituição Federal, combinado com os artigos 8º, *caput*, 124 e 128, inciso I, todos da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 14 de julho de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos[3].

RCA

[3] Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria n° 291/2023/GABPGJ