PROCESSO Nº 5131664-88.2025.8.21.7000 – ÓRGÃO ESPECIAL

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE PELOTAS

CÂMARA DE VEREADORES DE PELOTAS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Pelotas. Lei Municipal nº 7.390/2025. Altera a nomenclatura de Guarda Municipal para Polícia Municipal. Mudança de denominação que vai além da mera nomenclatura, maculando uma opção política e administrativa estrutural do constituinte em relação aos diferentes órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública. Ofensa 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. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 7.390**, de 07 de maio de 2025, do **Município de Pelotas**, 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 (Evento 1 – INIC1 e OUT2).

A inicial foi recebida, visto que preenchidos os requisitos de admissibilidade, sendo deferido o pedido liminar, para o fim de suspender os efeitos da norma até o trânsito em julgado da ação direta de inconstitucionalidade, bem como determinada a notificação do Prefeito Municipal e do Presidente da Câmara de Vereadores para prestarem informações e a citação do Procurador-Geral do Estado, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual e artigo 262, parágrafo 2º, do Regimento Interno do Tribunal (Evento 4 – DESPADEC1).

O Município de Pelotas prestou informações, aduzindo, em síntese, que o Prefeito Municipal vetou, integralmente, o Projeto de Lei nº 15/2025, que deu origem à lei objurgada, por vício de iniciativa e afronta aos artigos 2º, 29 e 144 da Carta Federal e aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos III e VIII, da Constituição Estadual, ressaltando o impacto financeiro imediato e não previsto no orçamento acarretado pela mudança de nomenclatura de Guarda para Polícia Municipal. Fez referência,

ainda, ao precedente julgado pelo Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Flávio Dino (ADPF nº 1214), e à Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995/DF (Evento 18 – PET1).

A Câmara de Vereadores de Pelotas, notificada, igualmente prestou informações, sustentando a competência legislativa municipal para tratar de assuntos de interesse local, bem como ressaltando que as Guardas Municipais têm atribuição para atuar em ações de policiamento ostensivo, sendo que a alteração de nomenclatura reflete, de forma mais fiel, a função que lhes foi conferida pelo ordenamento jurídico e convalidada pela Suprema Corte. Argumentou que inexiste, até o momento, qualquer decisão declarando, de forma definitiva, a inconstitucionalidade da denominação Polícia Municipal, e que as decisões proferidas, tão somente, restabelecem a identidade das Guardas Municipais, sem adentrar no mérito da nomenclatura. Salientou que a alteração pretendida visa adequar a identidade visual e institucional da corporação ao seu campo real de atuação, inexistindo monopólio do uso desta denominação. Lembrou, ainda, que a Lei Federal nº 13.022/2014, que instituiu o Estatuto das Guardas Municipais, reforça a natureza policial comunitária da Guarda, sendo que a nova denominação enfatiza o caráter comunitário e preventivo da Corporação, citando outros municípios que a teriam adotado. Reafirmou a alegação de ausência de afronta à Carta da Província, arguindo, ainda, a ausência de requisitos para a concessão da liminar.

Por fim, pleiteou a revogação da suspensão deferida e a improcedência do pedido (Evento 17 – PET1).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, apresentou a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico com lastro na presunção de constitucionalidade, derivada da independência e harmonia entre os poderes (Evento 16 – PET1).

É o breve relato.

2. Inobstante o respeitável entendimento da Casa Legislativa Municipal e do Sr. Procurador-Geral do Estado, merece integral acolhimento a pretensão deduzida na petição inicial, reiterando-se, neste passo, todos os fundamentos lá deduzidos.

Com efeito, a Lei Municipal nº 7.390/2025, oriunda de projeto de lei de iniciativa da Câmara Municipal de Pelotas, ao alterar a nomenclatura da Guarda Municipal para *Polícia Municipal*, dispôs em claro descompasso com os textos constitucionais federal e estadual, violando normas de observância obrigatória pelos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, por força do artigo 8º, *caput*[1], da Constituição Estadual.

[1] *Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*
(...).

A Constituição Federal, no Capítulo III, ao tratar de Segurança Pública, preceitua, no *caput* do artigo 144 e em seu parágrafo 8º, que:

> *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:***
> *I - polícia federal;*
> *II - polícia rodoviária federal;*
> *III - polícia ferroviária federal;*
> *IV - polícias civis;*
> *V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.*
> *VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)*
> *(...).*
> *§ 8º* ***Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.*** *(Vide Lei nº 13.022, de 2014)*
> *(...).*

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, ao tratar do mesmo tema, assim dispôs:

> *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.*

Diante deste contexto normativo constitucional, as Guardas Municipais poderiam ser criadas, tão somente, para proteção de seus bens, serviços e instalações.

Nada obstante, em 28 de agosto de 2023, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995/DF, em que Relator o Ministro Alexandre de Moraes, reconheceu, por maioria, que as Guardas Municipais integram o Sistema de Segurança Pública, em decisão assim ementada:

> *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.*** (ADPF 995, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-10-2023 PUBLIC 09-10-2023) (grifos acrescidos)

E, recentemente, em 20 de fevereiro de 2025, em decisão cujo acórdão ainda não foi publicado, a Suprema Corte, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 608.588/SP, em regime de repercussão geral (Tema 656), sob a Relatoria do Ministro Luiz Fux, por maioria, fixou a seguinte tese:

> *O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 656 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei 14.879/2009, vencidos os Ministros Cristiano Zanin e Edson Fachin, que julgavam prejudicado o recurso extraordinário. Foi fixada a*

> *seguinte tese:* ***"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".*** *Tudo nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 20.2.2025.*(grifos acrescidos)

A Corte Constitucional Federal, assim, preocupada com o crescimento da criminalidade organizada e violenta, fixou o entendimento de que as Polícias Federal, Civis e Militares, assim como as Guardas Municipais, integram o Sistema de Segurança Pública, devendo atuar de forma sistêmica e coordenada, mas preservando as atribuições específicas de cada uma, assegurando às Guardas Municipais o exercício de ações de segurança urbana, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, **mas ressalvando que estas devem respeitar as atribuições dos demais órgãos de segurança pública, sendo-lhes vedada qualquer atividade de polícia judiciária.**

Claro, assim, que **o Supremo Tribunal Federal 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.

E não poderia ser diferente, visto que **toda a disciplina normativa nacional, constitucional e infraconstitucional**, relativa às Guardas Municipais **nunca lhes conferiu a qualidade, ou mesmo a nomenclatura, de *Polícia Municipal***, pois de polícia, na verdade, não se trata.

A Constituição Federal, em seu artigo 144, parágrafo 8º, deliberadamente, autoriza os Municípios a criarem *Guardas Municipais*, destinadas, especificamente, à proteção de seus bens, serviços e instalações.

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.

A Carta Constitucional não contém palavras inúteis ou expressões acidentais. A terminologia adotada pelo Constituinte reflete um objetivo claro e a estrutura por ele pensada para o Estado Brasileiro, regrando as instituições públicas e suas relações de forma coerente e funcional, de modo a maximizar a atuação de cada uma delas em prol da sociedade.

Neste contexto, não há dúvida de que **a norma editada pelo Município de Pelotas afronta o texto constitucional**

ao buscar, por meio de lei municipal, transformar a Guarda Municipal em Polícia Municipal, em afronta, inclusive, as atribuições que incumbem às Polícias Federal, Civil e Militar, na forma do artigo 144, parágrafos 1º, 4º e 5º, da Carta da República.

Nesta linha de intelecção, o entendimento firmado pelo Ministro Flávio Dino, Relator da Reclamação nº 77.357/SP, ao julgar parcialmente procedente o pedido - voltado contra decisão liminar proferida pelo Desembargador Relator de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em tramitação no Tribunal de Justiça de São Paulo, proposta contra lei municipal que alterava a nomenclatura da Guarda Municipal de Itaquaquecetuba para *Polícia Militar* -, cujos fundamentos foram transcritos, na íntegra, na petição inicial deste feito.

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 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, o que **joga por terra o argumento da Casa Legislativa** de que haveria normas idênticas, editadas por municípios paulistas, já que, tão logo submetidas ao controle concentrado, serão elas retiradas do ordenamento jurídico:

> *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, impositivo reconhecer que não procedem os argumentos deduzidos pela Câmara de Vereadores de Pelotas, ao tentar, de forma incompatível com as Cartas Constitucionais Federal e Estadual, equiparar as Guardas Municipais aos demais órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública expressamente previstos na Constituição Federal e por ela

denominados como *Polícias*, ignorando, ademais, como asseverado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, a iniciativa legislativa própria e o impacto financeiro desta alteração para o ente federado.

Logo, impositiva a procedência integral do pedido.

3. Pelo exposto, requer a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**[2] que seja julgado **integralmente procedente** o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 7.390**, de 07 de maio de 2025, do **Município de Pelotas,** 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, 23 de julho de 2025.

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

VLS

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