



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 36323/2025

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA DO LEGISLATIVO Nº 104/2025

EMENTA: “Altera a nomenclatura da Guarda Municipal para Polícia Municipal e dá outras providências.”

INICIATIVA: VEREADOR Leandro Andrade Preto

PARECER Nº 72/2025

I – DO RELATÓRIO

O Vereador Leandro Andrade Preto, no uso de suas atribuições legais e regimentais, conferidas pela Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno, apresenta o Projeto de Lei em epígrafe, que altera a nomenclatura da Guarda Municipal para Polícia Municipal e dá outras providências.

O projeto vem acompanhado da justificativa, na qual diz em síntese que:

“Submetemos à análise dos Nobres Vereadores desta Casa de Leis o presente projeto, que visa a alteração na nomenclatura da Guarda Municipal não só em conformidade à decisão do STF, mas também para dar a devida valorização ao trabalho realizado pelos profissionais que já atuam de forma tão efetiva e competente na segurança municipal.

A mudança de nomenclatura contribuirá para melhor identificação da corporação junto à população, além de fortalecer os laços com outras forças de segurança.

Diante do exposto, solicitamos o apoio dos Nobres Vereadores para aprovação deste importante projeto.”

Após breve relatório, segue análise jurídica do projeto, a qual se limita a analisar sua viabilidade jurídica, cabendo ao Plenário e às Comissões a deliberação sobre





CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

o seu mérito.

II – ANÁLISE JURÍDICA QUANTO A PROPOSIÇÃO DO PROJETO DE LEI

Consta na Constituição Federal, em seu art. 30, I, e posteriormente transcrito para a Lei Orgânica no art. 5º, I, de Araucária, que compete ao Município legislar sobre interesse local.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)”

No que concerne à propositura do projeto de lei, está expressamente contido no art. 40, § 1º, “a” da Lei Orgânica de Araucária, que os projetos de lei podem ser de autoria de Vereadores.

“Art. 40 O processo legislativo compreende a elaboração de:

§ 1º A iniciativa dos Projetos de Lei é de competência:

a) do Vereador;

(...)”

Embora seja de competência do vereador legislar sobre assunto de interesse local, entende-se que o objeto da proposição **adentra em competência privativa do Poder Executivo** e, assim, padece de inconstitucionalidade e ilegalidade formais.

Anota-se, nesse sentido, que o projeto esbarra na regra prevista pelo art. 41, incisos I e V, da Lei Orgânica Municipal, uma vez que avança sobre a competência privativa do chefe do executivo, especificamente quando se objetiva alterar a





CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

nomenclatura de órgão da Administração Pública direta, impactando diretamente na carreira e atuação de funcionários públicos Municipais (no caso, Guardas municipais):

*“Art. 41. Compete **privativamente** ao Prefeito a iniciativa de Projetos de Lei que:*

I - criem cargos, funções ou empregos públicos, e aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores;

V - criem e estructurem as atribuições e entidades da administração pública, direta e indireta. (grifos nossos)

E, por simetria, a proposta legislativa também contraria à Constituição Estadual, em seu art. 66, inciso IV:

“Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.

(...)

Assim, o projeto em discussão, quando atribui função a servidores públicos e reestrutura a carreira dos Guardas-civis, **diz respeito à organização e funcionamento do Poder Executivo** e, por isso, **adentra na competência privativa do Poder Executivo**.

Resta clara, portanto, a invasão de competência em matéria de iniciativa do chefe do Executivo, uma vez que cabe ao Prefeito a iniciativa de Projeto de Lei para prever e reestruturar a carreira dos guardas municipais.





CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Nesse contexto, a presente proposição está eivada de inconstitucionalidade formal, por se tratar de matéria relacionada à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Avançando sobre o tema, também se verifica que o projeto de lei está em desconformidade com a organização policial estabelecida pelo art. 144, inciso 8º, da Constituição Federal, senão vejamos:

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.

(...)

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

A Constituição Federal, quando dispõe sobre carreiras policiais, claramente estabelece as categorias que a abrangem, indicadas pelos incisos I a VI do *caput*, do art. 144. Por sua vez, a categoria de guardas municipais não foi lançada como policial pela Constituição, tal como se extrai do supracitado parágrafo oitavo.

Cumprе consignar que a organização das categorias policiais realizada pela Constituição Federal permanece válida mesmo perante as novas decisões do





CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Supremo Tribunal Federal, em específico as decisões proferidas nas ADPF 995 e Recurso Extraordinário nº 608588 (tema de repercussão geral nº Tema 656).

A primeira decisão estabelece que as Guardas Municipais integram o Sistema de Segurança Pública. Já a segunda dispõe que são constitucionais as leis municipais que atribuem às guardas *“o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário”*

Apesar das decisões do STF acima, nenhum delas altera a organização policial estabelecida pela Carta Maior. É dizer, a guarda municipal permanece sendo uma corporação de natureza civil, contudo com atribuições de manutenção da ordem, mormente a *“proteção de seus bens, serviços e instalações do Município”* e a cooperação com os demais órgãos de segurança pública.

O próprio Supremo Tribunal Federal, no Tema 656 acima indico, estabeleceu a Tese de que a atuação no policiamento ostensivo e comunitário pelas Guardas deve respeitar *“as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária (...)”*. Ainda a Tese determina que *“as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional”*. Registra, na íntegra, a Tese formulada pelo Supremo Tribunal Federal:

Tema 656 – 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





CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.

Em recentes decisões sobre o Tema, o Tribunal de Justiça de São Paulo já se manifestou pela inconstitucionalidade das Leis municipais que alteram a denominação da Guarda para Polícia Municipal. A título elucidativo, transcreve-se ementa de uma dessas decisões:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO AUTÔNOMO. **ALTERAÇÃO DA DENOMINAÇÃO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL PARA POLÍCIA MUNICIPAL.** Normas constitucionais referentes à segurança pública que são de observância obrigatória pelos entes estatais subnacionais. **Guarda municipal que não integra o rol das instituições responsáveis pela segurança pública no Brasil (caput do artigo 144 da Constituição Federal).** Guardas municipais às quais se conferiu apenas a função de proteger bens, serviços e instalações municipais, obedecidos os preceitos da lei federal (§ 8º do artigo 144 da Constituição Federal e artigo 147 da Constituição Estadual). Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade - Relator(a): Moacir Peres. Órgão julgador: Órgão Especial. Comarca: São Paulo. Data do julgamento: 17/08/2022. Data de publicação: 18/08/2022)

Também recentemente o Tribunal Bandeirante, ainda que liminarmente, deferiu liminar para suspender eficácia de lei do Município de São Paulo a respeito deste assunto.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO





CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Direta de Inconstitucionalidade nº 3003104-75.2025.8.26.0000 Vara de Origem do Processo Não informado de São Paulo.

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

Réu: Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Interessado: Estado de São Paulo

Vistos.

1. O Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou ação direta de inconstitucionalidade pretendendo desde logo a suspensão dos efeitos e, a final, a declaração de inconstitucionalidade em face da expressão **“também denominada Polícia Municipal de São Paulo”**, contida no *“caput”*, do artigo 88 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, acrescentado pela Ementa nº 44, de 13 de março de 2025, sustentando, em síntese, ser o preceito impugnado incompatível com o artigo 147 da Constituição Estadual, que autoriza o Município a constituir guardas municipais, incumbidas da proteção de seus bens, serviços e instalações, atendendo o regramento do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/14), bem como haver também incompatibilidade com o artigo 144 da Carta Estadual, que determina a observância na esfera municipal além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, entendimento consolidado em sede de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 484. Argumenta ainda que o artigo 144 da Constituição Federal integra o grupo de normas de observância obrigatória pelos Estados-membros 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, ao instituir e organizar administrativamente a guarda municipal, deve observância aos limites constitucionais.

Aduz ter o constituinte utilizado o termo *“polícia”* para órgãos específicos, cujas atribuições estão bem traçadas no texto constitucional e, por isso,





CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

são inconfundíveis com as das guardas, não podendo o Município, a pretexto da autonomia legislativa, alterar a denominação da guarda municipal, consagrada no artigo 144, 8º, da Constituição Federal de 1988, para “*polícia municipal*”. Ainda que ambas possam atuar na área da segurança pública, desempenhando tarefas complementares ou eventualmente coincidentes, como na hipótese de prisão em flagrante de crime (*Tema 556 de repercussão geral*), guardas municipais não se confundem com as polícias concebidas pelo poder constituinte originário, ressaltando que, embora no Tema 556 de repercussão geral tenha sido reconhecida a constitucionalidade do exercício de ações de segurança urbana, inclusive o policiamento ostensivo e comunitário, o precedente em tela não equiparou as guardas municipais às demais polícias elencadas no artigo 144 da Carta Federal, nem mesmo acenou autorização de alteração da denominação concebida na Lei Maior e na Lei nº 13.033/2014, conforme precedentes do colendo Órgão Especial desta Corte, que traz à colação na inicial em abono de seus argumentos. Por tais razões e entendendo estarem demonstrados os requisitos legais do “*fumus boni iuris*”, pela ponderabilidade do direito alegado, e do “*periculum in mora*”, a fim de se evitar atuação desconforme o ordenamento jurídico, criadora de lesão irreparável ou de difícil reparação, mostrando-se como excepcional conveniência da medida, especialmente impedindo a consumação de gastos públicos, pretende a concessão de liminar para desde logo suspender desde logo a eficácia do texto impugnado, bem como que a final seja julgada procedente esta ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*também denominada Polícia Municipal de São Paulo*”, contida no “*caput*”, do artigo 88 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, acrescentado pela Emenda nº 44, de 13 de março de 2025 (fls. 1/9).





CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

2. Na análise sumária da inicial que bem distingue esta fase do procedimento e a despeito das ponderações tecidas pela Presidência da Câmara Municipal de São Paulo nas petições que fez juntar aos autos (fls. 18/20 e 100/113), além das ofertadas pela Fenaguardas - Federação Nacional de Sindicatos de Servidores das Guardas Municipais (fls. 217/230), sustentando a ausência dos requisitos para a concessão da medida liminar requerida, a meu sentir entendo que, em princípio e nos estreitos limites do que aqui é dado examinar, é possível entrever a plausibilidade do quanto alegado no tocante à violação das normas constitucionais regentes da matéria e mencionadas na preambular (*artigos 144 e 147 da Constituição Estadual e artigo 144, § 8º, da Constituição Federal*), a indicar a presença do “*fumus boni iuris*”, além do que, 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, se julgada procedente a presente ação, a sinalizar a presença do “*periculum in mora*”, reservando o exame mais aprofundado de toda a matéria ao criterioso exame do colendo Órgão Especial quando do julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade. Anoto ainda, por oportuno, ter havido o ajuizamento de outra ADIn perante esta Corte pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em que figura como requeridos o Prefeito do Município de Itaquaquecetuba e o Presidente da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba, versando a mesma matéria atinente à alteração da denominação da Guarda Municipal (Adin nº 3002855-27.2025.8.26.0000), distribuída ao eminente Relator Ademir Benedito, que por despacho proferido em 11 de março de corrente, houve





CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

por bem conceder a liminar pleiteada para suspender a vigência e a eficácia da norma impugnada. Sendo assim, neste juízo provisório de cognição, entendendo presentes os requisitos do “*fumus boni iuris*” e do “*periculum in mora*”, **defiro a medida liminar requerida para suspender a vigência e os efeitos do normativo impugnado, a partir desta data e até o julgamento da presente ação pelo colendo Órgão Especial deste Tribunal.**

3. Requisitem-se informações a serem prestadas pela digna autoridade requerida, para resposta no prazo de trinta dias. Cite-se o D. Procurador-Geral do Estado, a teor do artigo 90, § 2º, da Constituição Federal, para defender a norma impugnada, no que couber, no prazo de quinze dias. Em seguida, dê-se vista à douta Procuradoria-Geral de Justiça, para manifestação, retornando os autos conclusos oportunamente.

4. Defiro o pedido de ingresso no feito na condição de “*amicus curiae*”, formulado pelo Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos de São Paulo (fls. 22/23) e pela FENAGUARDAS Federação Nacional de Sindicatos de Servidores das Guardas Municipais (fls. 217/230), anotando-se os nomes dos advogados dessas entidades para posterior intimação para a sessão de julgamento.

Int.

São Paulo, 18 de março de 2025.

MÁRIO DEVIENNE FERRAZ

Relator

Em substituição ao Des. Vianna Cotrim

Idêntica interpretação também se retira do próprio Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal nº 13.022/2018, a qual estabelece as normas gerais das Guardas municipais em todos o território nacional), bem como da Lei Municipal (Lei nº





CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

1364/2002), que esta estabelece a estrutura organizacional da guarda municipal de Araucária.

Em ambas normas, há previsão expressa acerca da natureza civil da guarda municipal, senão vejamos:

*Art. 1º - **Fica criada a Guarda Municipal de Araucária, corporação de natureza civil**, uniformizada, com objetivos e atribuições definidas nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 2097/2009) (grifos nossos)*

Nesse contexto, ao se estabelecer uma outra “polícia civil”, ainda que de abrangência estritamente municipal, estar-se-ia infringindo a disciplina constitucional e infraconstitucional concernente às polícias civis, tal como previsto no inciso IV, do art. 144, da CF.

Ademais, particularmente em relação à Denominação, o Estatuto Nacional da Guarda claramente indica outras denominações que a Guarda pode ter, sendo que nenhuma delas é a de Polícia. Trata-se do parágrafo único do art. 22, o qual 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.**” (grifamos)*

Atente-se, portanto, que o projeto em discussão, quando transforma a Guarda Municipal em Polícia Municipal, desrespeita não somente a Constituição Federal, mas também as regras gerais estabelecidas pelo Estatuto Nacional da Guarda (Lei





CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Federal nº 13.022/2018) e a Lei local (Lei nº 1364/2002) que normatiza a carreira de guarda municipal no município.

No arranjo normativo hoje vigente, portanto, não há dúvidas que o projeto possui vícios de natureza formal e material.

Por último, em caso de avanço do projeto de lei, isto observar que a presente proposição segue as determinações da Lei Federal Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Sem prejuízo de, na redação final do projeto de lei a ser elaborado pela Comissão de Justiça e Redação, a Mesa proceder com a correção de erros de linguagem e de técnica legislativa, sem alteração de conteúdo, nos termos do art. 145, I, do Regimento Interno (Resolução nº 01 de 1993) desta Casa.

III – DA CONCLUSÃO

Reconhecemos como relevantes e meritórias as razões que justificam a pretensão do Vereador. Porém, por todo o exposto e sem prejuízo da evolução normativa e fática acerca das Guardas municipais, conclui-se que a matéria possui vício de inconstitucionalidade formal e material, bem como viola a norma geral, razão pela qual se **OPINA pelo arquivamento do presente.**

Ressalta-se que o mérito da decisão deve ser submetido à apreciação do Plenário desta Câmara Legislativa, respeitando-se, para tanto, as formalidades legais e regimentais.





CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Diante de previsão regimental, especificamente o art. 52 e inciso (s) do Regimento Interno, deve a proposição ser encaminhada às Comissão de Justiça e Redação e Comissão de Cidadania e Segurança Pública.

É o parecer.

Diretoria Jurídica, 25 de março de 2025.

MILTON CÉSAR TOMBA DA ROCHA
DIRETOR JURÍDICO
MATRÍCULA 7423
OAB/PR 46.984

WILLIAM GERALDO AZEVEDO
ADVOGADO
MATRÍCULA 2080
OAB/PR 83.946

LETHICIA CAROLINA BATISTA CEOLIN
ESTAGIÁRIA DE DIREITO

