



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.562/SP**

**RELATOR:** MINISTRO PRESIDENTE

**REQUERENTE:** MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VINHEDO

**ADVOGADOS:** FELIPE JACOB WERLANG E OUTROS

**REQUERIDO:** RELATOR DA ADI 2163925-75.2022.8.26.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**INTERESSADO:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

**PARECER AJC/PGR Nº 496395/2022**

SUSPENSÃO DE LIMINAR. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. GUARDA MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DE TERMINOLOGIA. POLÍCIA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE EFEITOS CONCRETOS. NÃO CABIMENTO DO PEDIDO SUSPENSIVO. GRAVE RISCO DE DANO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS NÃO CONFIGURADOS. INDEFERIMENTO DA CONTRACAUTELA.

1. O STF é competente para conhecer de pedido de suspensão de liminar mediante a qual tribunal de justiça estadual determinou a sustação de eficácia de lei complementar municipal que alterou a denominação da “Guarda Municipal” para “Polícia Municipal”.

2. As Câmaras Municipais têm personalidade para atuar em juízo, desde que estritamente na defesa de interesses institucionais e de prerrogativas próprias.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

3. Somente é cabível pedido de suspensão de decisões cautelares proferidas por tribunais de justiça estaduais em controle concentrado de constitucionalidade quando, da subtração de efeitos da lei impugnada, decorram efeitos concretos e imediatos que resultem em grave lesão aos valores da ordem, economia, segurança e saúde públicas, devidamente comprovados nos autos.

4. As atribuições das guardas municipais limitam-se ao previsto pela Constituição Federal, que lhes confere poderes tão somente para proteger os bens, serviços e instalações do município.

5. Em análise perfunctória da controvérsia, típica do incidente suspensivo, verifica-se a plausibilidade jurídica na suspensão da lei municipal pelo tribunal de justiça estadual, a revelar risco de dano inverso e inexistência de risco de grave lesão à ordem e à economia públicas a justificar a concessão da medida de contracautela.

— Parecer pelo não conhecimento do pedido suspensivo ou, caso conhecido, pelo seu indeferimento.

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente Luiz Fux,

Trata-se de pedido de suspensão de liminar ajuizado pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Vinhedo/SP contra decisão mediante a qual o Desembargador Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2163925-75.2022.8.26.0000, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, suspendeu a eficácia da Lei Complementar 158, de 23.2.2018, daquele município, que conferia a denominação de “Polícia Municipal de Vinhedo” à instituição Guarda Civil Municipal de Vinhedo.

A requerente informa que a representação de inconstitucionalidade foi proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra a referida norma municipal, sob o argumento da impossibilidade de utilização da nomenclatura de “Polícia Municipal” pela Guarda Municipal, nos termos do art. 147 da Constituição do Estado de São Paulo, que constitui reprodução literal do art. 144, § 8º, da Constituição Federal.

Informa que, apesar da ausência de pedido de tutela provisória ou de urgência formulado pelo Ministério Público estadual, o Desembargador Relator da ação suspendeu liminarmente a validade da lei municipal até o julgamento final da representação por inconstitucionalidade, tendo em vista a jurisprudência do TJ local e a possibilidade de confusão no que se refere às atribuições da Guarda Civil Municipal.

Argumenta que a Constituição Federal, ao permitir aos municípios a instituição de guardas municipais, não exigiu nomenclatura específica, inexistindo, portanto, vedação de ordem constitucional ou legal para a adoção de nome compatível com as funções institucionais da corporação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Sustenta a ocorrência de grave lesão à ordem pública e à economia municipal. Destaca que a lei está vigente desde 2018, de modo que a sociedade local já está acostumada com o termo “polícia municipal” e a nomenclatura está estampada em equipamentos, como coletes à prova de balas, que são utilizados pelos membros da corporação.

O Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do seu Procurador-Geral de Justiça, manifestou-se nos autos sustentando a impropriedade da utilização da nomenclatura de Polícia Municipal pela Guarda local, em razão da distinção existente entre as atribuições dos referidos órgãos.

Esclarece que, não obstante a guarda municipal possa desempenhar atribuições correlatas ao poder de polícia municipal, suas atividades não são equiparadas às da polícia civil ou militar, que têm um conjunto de atribuições mais amplo.

Eis, em síntese, o relatório.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Preliminarmente, a matéria objeto da ação subjacente evidencia a competência do Supremo Tribunal Federal para examinar o presente pedido de suspensão, uma vez que seu fundamento tem natureza constitucional,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

envolvendo a interpretação e a aplicação do art. 144, § 8º, da Constituição Federal.

A requerente tem legitimidade para formular o presente pedido de suspensão. Embora as Câmaras Municipais sejam desprovidas de personalidade jurídica, não dispondo de capacidade para ser parte processual, constitui entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal que tais entes têm legitimidade para atuar em juízo, desde que estritamente na defesa de interesses institucionais e de prerrogativas próprias<sup>1</sup>.

No caso sob exame, a requerente atua na defesa de norma por ela aprovada no legítimo exercício de seus poderes institucionais, razão pela qual há de se reconhecer sua legitimidade ativa *ad causam*.

Fixada a competência da Suprema Corte e reconhecida a legitimidade ativa da requerente, impõe-se, ainda, analisar o cabimento do presente pedido suspensivo.

As medidas de contracautela são, em regra, incompatíveis com o processo objetivo de controle de constitucionalidade dos atos normativos, porquanto o art. 4º da Lei 8.437/1992 conduz ao entendimento de que o

---

1 Nesse sentido: SS 4.534 (Rel. Min. Ayres Brito, *DJe* de 26.6.2012), SL 455 (Rel. Min. Cezar Peluso, *DJe* de 22.2.2011), SL 444 (Rel. Min. Cezar Peluso, *DJe* de 1º.2.2011).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

cabimento do incidente suspensivo pressupõe a existência de litígio de índole subjetiva e natureza pessoal.

Nesse sentido, as decisões proferidas em controle abstrato, apesar de impositivas, não são propriamente executadas, pois o que se busca é a proteção sistêmica da ordem constitucional, ameaçada pela vigência do ato normativo impugnado<sup>2</sup>.

Todavia, a Suprema Corte vem flexibilizando essa orientação, admitindo o cabimento da medida *“quando da subtração dos efeitos da lei questionada decorrerem efeitos concretos e imediatos que resultem em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas devidamente demonstrada pelo requerente no caso concreto”* (SL 879 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 5.5.2017). No mesmo sentido: SL 423 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 14.4.2014; SS 5.281 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 5.3.2020; SL 1.286, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 11.9.2020; SL 1423, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 23.2.2021.

No presente caso, da subtração de efeitos da lei municipal pelo Tribunal de Justiça estadual, não decorrem efeitos concretos e imediatos com densidade jurídica suficiente a configurar a excepcionalidade necessária ao

---

2 Essa foi a orientação do STF nos seguintes julgados: SL 75, Plenário, DJe de 12.6.2008; SL 10, Plenário, DJe de 16.4.2004; e Pet 1.543, Plenário, DJe de 9.11.2001.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

conhecimento da medida de contracautela, de forma que se revela incabível o presente pedido de suspensão.

Os argumentos utilizados pela requerente, relativos ao costume da população municipal com a nova nomenclatura, e à utilização dessa nova denominação nos coletes à prova de bala, são inaptos a caracterizar situação de grave ofensa à ordem e à economia públicas locais, de modo a afastar, de forma excepcional, o óbice ao conhecimento do pleito suspensivo no caso concreto.

Ainda que superado esse óbice ao conhecimento do pedido, melhor razão não assiste à autora.

O deferimento dos pedidos de suspensão de segurança, de liminar e de tutela provisória tem caráter notoriamente excepcional, sendo imprescindível perquirir a potencialidade de a decisão concessiva ocasionar lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas. Descabe nesta sede, em princípio, a análise do mérito da ação subjacente.

No entanto, a fim de aquilatar a potencialidade lesiva da decisão que se busca suspender, é necessário um juízo mínimo acerca do tema de mérito debatido nos autos que hospedam o ato questionado.

E no que aqui cabe examinar, verifica-se que a decisão que se busca suspender, proferida na representação por inconstitucionalidade proposta



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

pelo MPSP perante o Tribunal de Justiça estadual, está em consonância com o entendimento do STF acerca do tema, no que distingue as atribuições das guardas municipais em relação às forças policiais. Inviável, portanto, acatar a alegação da requerente de que se trata de mera alteração terminológica.

Permitir a utilização do termo “polícia” para os integrantes da guarda municipal subverte a ordem constitucional vigente, na medida em que amplia, de forma indevida, o plexo de funções desses órgãos, em desacordo com o que determinado pela Constituição Federal.

Há, ainda, risco de graves prejuízos para a população local, decorrentes da confusão acerca do legítimo âmbito de atuação das forças policiais, que promovem o policiamento ostensivo e agem na preservação da ordem pública, e da guarda municipal, cuja finalidade é a proteção dos bens, serviços e logradouros públicos municipais e instalações dos municípios.

A alteração da nomenclatura significa reconhecer a possibilidade de a guarda municipal exercer funções típicas das forças policiais no que se refere à segurança pública, extrapolando a atribuição de proteção dos bens e serviços municipais.

Nesse contexto, além da ausência de comprovação nos autos do grave risco de dano à ordem e à economia pública, necessário a justificar a concessão da medida de contracautela, o quadro delineado recomenda a





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

manutenção da decisão questionada, na medida em que revela a presença de risco de dano inverso à ordem e, também, à segurança pública.

Importa, ainda, destacar que esta Procuradoria-Geral da República se manifestou nos autos do RE 608.588 no sentido de que as atribuições das guardas municipais se limitam ao previsto na Constituição Federal, que lhes confere poderes tão somente para proteger os bens, serviços e instalações do município. Na oportunidade, foi apresentada a seguinte proposta de tese de repercussão geral:

*É inconstitucional lei que outorgue à Guarda Municipal atribuições que extrapolem a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, a exemplo das atividades de policiamento ostensivo fora desse contexto, de polícia judiciária e de apuração de infrações penais. (Parecer ARESV/PGR 72.201/2021)*

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento do pedido de suspensão de liminar, ou caso conhecido, pelo seu indeferimento.

Brasília, data da assinatura digital.

**Augusto Aras**  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

[MGMAC/BPP/BIAA]