



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 5.488-B, DE 2016** **(Do Sr. Delegado Waldir)**

Altera a Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014; tendo parecer: da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, pela aprovação, com emenda (relator: DEP. PAULO FREIRE); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, com emendas, e da Emenda da Comissão Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (relator: DEP. LINCOLN PORTELA).

### **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:  
SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

### **APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

### **S U M Á R I O**

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado:

- Parecer do relator
- Emenda oferecida pelo relator
- Parecer da Comissão
- Emenda adotada pela Comissão
- Voto em separado

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Emendas oferecidas pelo relator (2)
- Parecer da Comissão
- Emendas adotadas pela Comissão (2)
- Votos em separado (3)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º- O Parágrafo único do art. 22 da Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 22

.....

Parágrafo único. É assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana, guarda civil metropolitana e polícia municipal.

### **JUSTIFICAÇÃO**

A lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014, dispõe sobre o estatuto geral das Guardas Municipais. Estabelece seus princípios mínimos de atuação no art. 3º:

I – proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

II – preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

III – patrulhamento preventivo;

IV – compromisso com a evolução social da comunidade; e

V – uso progressivo da força.

O art. 5º desta lei traz as competências específicas das guardas municipais, entre elas: prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social; colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas; garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário; auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e muitas outras.

Fica evidente que a competência das guardas municipais são típicas de polícia,

denominação que é pertinente às suas funções, sendo que a designação nominativa polícia municipal não afetará seu estatuto jurídico, competências e atribuições, mas trará uma maior identificação por parte da população, aumentará a sensação de segurança e facilitará a integração entre as diversas forças de segurança pública.

A denominação polícia municipal é adotada com sucesso em países como Portugal, na Itália ( Polizia Municipale), México e Argentina ( Policía Municipal). Estados Unidos da América ( Municipal Police Departments ), França ( Police Municipale) e muitos outros países.

Por fim, não é demais ressaltar que a própria lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014 já assegura a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, sendo Polícia Municipal a mais pertinente e reivindicada pelos profissionais da área.

Diante destas argumentações, solicitamos aos nobres pares a aprovação desta matéria.

Sala das Comissões, em 07 de junho de 2016.

**Deputado Delegado Waldir  
PR/GO**

<p align="center"><b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA</b> Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL Seção de Legislação Citada - SELEC</p>
---

## **LEI Nº 13.022, DE 8 DE AGOSTO DE 2014**

Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

### CAPÍTULO III DAS COMPETÊNCIAS

Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.

Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

- I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;
- II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
- III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;
- V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;
- VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;
- VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;
- VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;
- IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;
- X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;
- XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;
- XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;
- XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;
- XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;
- XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;
- XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;
- XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e
- XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.

#### CAPÍTULO IV DA CRIAÇÃO

Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.  
 Parágrafo único. A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal.

.....

## CAPÍTULO XI DISPOSIÇÕES DIVERSAS E TRANSITÓRIAS

Art. 21. As guardas municipais utilizarão uniforme e equipamentos padronizados, preferencialmente, na cor azul-marinho.

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.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de agosto de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF  
 José Eduardo Cardozo  
 Miriam Belchior  
 Gilberto Magalhães Occhi

## **COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DE COMBATE AO CRIME ORGANIZADO**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 5.488, de 2016 (PL 5.488/2016), de autoria do Deputado Delegado Waldir, “altera a Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014”, acrescentando a possibilidade de utilização da denominação “polícia municipal” para as guardas municipais em todo País.

Em sua justificção, o Autor argumenta que, em verdade, a atuação das guardas municipais teria mesmo caráter policial, o que justificaria a medida proposta, conforme se depreende da própria leitura do Estatuto Geral das Guardas Municipais, norma jurídica cuja alteração é buscada nesse momento.

O PL 5.488/2016 foi apresentado no dia 7 de junho de 2016. O despacho atual inclui a tramitação na Comissão de Segurança Pública e de Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e na de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC, para análise de sua constitucionalidade e juridicidade). A proposição está sujeita à apreciação conclusiva nas Comissões, com regime ordinário de tramitação.

No dia, 10 de junho de 2016, a CSPCCO recebeu a proposição principal. No dia 15 de junho de 2016, então, fui designado Relator da matéria no âmbito da CSPCCO. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental contado a partir de 16 de junho de 2016.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

A presente proposição legislativa foi distribuída para esta Comissão em virtude do disposto no art. 32, XVI, “d” e “g”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. No cerne de sua proposta está a preocupação com a ampliação das possibilidades de uso de denominações voltadas para a identificação das guardas municipais.

No que tange à segurança pública, sob a ótica do que a proposição deve ser analisada nesse momento de seu processo legislativo, a proposição em tela merece ser aprovada.

A entrada em vigor, em 2014, do Estatuto Geral das Guardas Municipais foi um grande avanço no reconhecimento dessas corporações de tamanho relevo no quadro atual de nossa segurança pública. Entretanto, um pleito importante acabou por ser esquecido naquele momento histórico, o de reconhecer, por meio do uso de denominação histórica específica, o caráter policial de nossa guardas municipais.

Uma simples análise de alguns trechos da Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, já nos permite concluir pelo reconhecimento atual do Estado Brasileiro desse caráter policial:

*“Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:*

*I - **proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;***

*II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;*

*III - **patrulhamento preventivo;***

*IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e*

*V - **uso progressivo da força.***

*Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.*

*[...]*

*Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:*

*I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do*

Município;

II - *prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como **coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais** que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;*

III - *atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;*

IV - **colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública**, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - *colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;*

[...]

VII - *proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;*

VIII - *cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;*

IX - **interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;**

X - *estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;*

XI - *articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;*

XII - *integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;*

[...]

XIV - **encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;**

XV - *contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;*

XVI - *desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;*

XVII - *auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e*

XVIII - **atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a**

***implantação da cultura de paz na comunidade local.***

*Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.“*

Como se percebe, há estreita ligação entre o trabalho das guardas municipais e dos órgãos policiais, de forma que a simples alteração da denominação promovida pela proposição em tela é plenamente justificável. Ademais, essa reivindicação é antiga no seio da classe de guardas municipais e está plenamente em consonância com as necessidades mais urgentes de aumento de efetivos no controle do quadro nefasto de segurança pública em que estamos inseridos.

Antes de concluir, propusemos pequena alteração, em emenda anexa, somente para deixar ainda mais clara a ementa proposta pelo Autor.

Em face de todo o exposto, este Relator se manifesta, no mérito, pela aprovação PL 5.488/2016, com a emenda anexa, esperando-se apoio dos demais Pares.

Sala da Comissão, em 22 de novembro de 2016.

Deputado PAULO FREIRE  
Relator

**EMENDA Nº**

Art. 1º Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 5.488, de 2016, a seguinte redação:

*“Altera o parágrafo único do art. 22 da Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, para acrescentar a possibilidade de utilização da denominação ‘polícia municipal’ pelas guardas municipais”.*

Sala da Comissão, em 22 de novembro de 2016.

Deputado PAULO FREIRE  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou, com emenda, o Projeto de Lei nº 5.488/2016, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Paulo Freire. O Deputado Alberto Fraga apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Alexandre Baldy - Presidente; Alberto Fraga e Aluisio Mendes - Vice-Presidentes; Cabo Sabino, Capitão Augusto, Delegado Edson Moreira, Gilberto Nascimento, Gonzaga Patriota, João Campos, Keiko Ota, Laerte Bessa, Laudivio Carvalho, Onyx Lorenzoni, Paulo Freire, Reginaldo Lopes, Rocha, Subtenente Gonzaga e Vítor Valim - Titulares; Ademir Camilo, Arnaldo Faria de Sá, Carlos Henrique Gaguim, Celso Russomanno, Delegado Waldir, Lincoln Portela, Pastor Eurico, Pedro Vilela, Rômulo Gouveia e Silas Freire - Suplentes.

Sala da Comissão, em 13 de dezembro de 2016.

Deputado ALEXANDRE BALDY  
Presidente

#### **EMENDA Nº 1, de 2016, ADOTADA PELA COMISSÃO AO PROJETO DE LEI Nº 5.488, DE 2016.**

Art. 1º Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 5.488, de 2016, a seguinte redação:

“Altera o parágrafo único do art. 22 da Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, para acrescentar a possibilidade de utilização da denominação ‘polícia municipal’ pelas guardas municipais”.

Sala da Comissão, em 13 de dezembro de 2016.

Deputado ALEXANDRE BALDY  
Presidente

#### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ALBERTO FRAGA**

### **I – RELATÓRIO**

De autoria do Deputado Delegado Waldir, o Projeto de Lei nº 5.488,

de 2016, altera o estatuto das Guardas Municipais, Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014, para acrescentar a possibilidade da utilização da nomenclatura **POLÍCIA MUNICIPAL**.

O Relator da proposição, Deputado Paulo Freire, apenas apresentou Emenda retificando a Ementa da proposição, e no mérito concordou com a proposição, sendo de Parecer favorável, sobre o argumento de que a atividade das guardas municipais seria efetivamente de natureza policial.

É o relatório.

## II - VOTO

Em que pese a necessidade de reformulação do modelo policial brasileiro, de modo a reconhecer o ciclo completo para todas as polícias, bem como reconhecer as guardas municipais também como polícias, de maneira que o Estado possa atender plenamente ao cidadão vítima de infrações penais, bem como trabalhar melhor na preservação da ordem pública, não assiste razão a proposição ao fazer tal alteração por meio de lei.

A análise da constitucionalidade deve ser feita perante a Comissão de Constituição e Justiça, a quem compete regimentalmente tal apreciação, contudo mesmo no mérito esta proposição não merece prosperar, pois altera por lei previsão Constitucional de modo gerar uma confusão jurídica e pratica na preservação da ordem pública.

Vale acrescentar, que a previsão de competência para o policiamento realizado pelas guardas municipais, foi retirada do estatuto enquanto tramitou por esta casa legislativa.

Se esse projeto prosperar teremos em verdade uma grande confusão entre as competências das instituições previstas nominalmente no art. 144, em suas atribuições.

Entendo a necessidade da reformulação do sistema, mas a ser realizado pela via correta, isto é, emenda à Constituição, e de modo geral, onde todas as instituições de segurança pública avancem conjuntamente, e não isoladamente, gerando ainda mais insegurança do modelo vigente.

Pelo exposto, voto pela **rejeição** do Parecer e igualmente pela **rejeição** do Projeto original.

Sala das comissões em 20 de novembro de 2016

**ALBERTO FRAGA**  
**DEPUTADO FEDERAL**  
**DEM-DF**

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### I – RELATÓRIO

O **Projeto de Lei nº 5.488, de 2016**, de autoria do nobre deputado Delegado Waldir, tem por escopo facultar o uso da denominação “polícia municipal” para as guardas municipais, que exercem, nos termos da Lei nº 13.022, de 2014, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

O autor ressalta, em sua justificativa, que, dentre as atribuições das guardas municipais se encontram o dever de prevenir e inibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; de atuar preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais, bem como de colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social (art. 5º, II, III e IV, da Lei nº 13.022, de 2014).

Destarte, conclui que as competências das guardas municipais *“são típicas de polícia, denominação que é pertinente às suas funções, sendo que a designação nominativa ‘polícia municipal’ não afetará seu estatuto jurídico, competências e atribuições, mas trará uma maior identificação por parte da população, aumentará a sensação de segurança e facilitará a integração entre as diversas forças de segurança pública”*.

A matéria está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD –) e foi despachada à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, para parecer de mérito, e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. (art. 54, I, do RICD).

A **Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado** reconheceu, por meio da análise de trechos da Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), o caráter policial das guardas municipais. Nesse sentido, concluiu que *“há estreita ligação entre o trabalho das guardas municipais e dos órgãos policiais, de forma que a simples alteração da denominação, promovida pela proposição em tela, é plenamente justificável”*. Isto posto, emitiu parecer pela **aprovação** da proposição, com a **Emenda nº 1**, de redação, que apresentou, para conferir maior precisão à ementa proposta pelo autor da matéria.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, não foram

apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

O **Projeto de Lei nº 5.488, de 2016**, bem como a **Emenda nº 1, da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado**, vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania exclusivamente para análise dos seus aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (arts. 54, I, e 139, II, “c”, do RICD).

**Quanto à constitucionalidade formal**, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

No que tange à **competência da União para legislar sobre o assunto**, a Constituição Federal prevê, no âmbito da legislação concorrente, que a União estabelecerá normas gerais sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VII e § 1º, da CF/88), cabendo às guardas municipais, justamente, a proteção dos bens, serviços e instalações do Município (art. 144, §8º, da CF/88). O § 7º, do art. 144, ora referido, determina, ainda, que a lei discipline a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

É **legítima a iniciativa parlamentar** sobre o assunto (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se **adequada a veiculação da matéria por meio de projeto de lei ordinária**, visto tratar-se da alteração de lei ordinária em vigor e não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para disciplina do assunto.

**No que se refere à análise da constitucionalidade material**, nada há que se objetar, haja vista que a alteração da nomenclatura do órgão responsável pelo exercício das funções previstas no art. 144, § 8º,<sup>1</sup> da Constituição da República, em nada modifica seu rol de atribuições, definido pelo Texto Constitucional e disciplinado pela Lei nº 13.022, de 2014. Nesse sentido, permanecendo incólumes as atribuições do órgão em questão e não repercutindo a alteração de nomenclatura em qualquer interferência nas competências da União, dos Estados e do Distrito Federal

---

<sup>1</sup> A previsão constitucional das guardas municipais encontra-se no art. 144, §8º, que assegura aos municípios a possibilidade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

(resguardadas pelo art. 2º da Lei nº 13.022/2014<sup>2</sup>, em atenção à disciplina constitucional sobre segurança pública, inscrita no art. 144 da Lei Maior), não vislumbramos, no caso, contrariedade aos preceitos e princípios plasmados na Lei Maior.

Verifica-se, ainda, o atendimento do requisito da **juridicidade**, haja vista que as proposições examinadas inovam no ordenamento jurídico, observam o princípio da generalidade normativa e respeitam os princípios gerais do direito.

**No que tange à técnica legislativa**, o projeto de lei merece alguns reparos, para ajustá-lo ao disposto na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.

Nesse sentido, verificamos, a ausência de um artigo primeiro indicando o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, nos termos do art. 7º da LC nº 95/1998, devendo ser reenumerados os demais dispositivos. Além disso, foram constatadas algumas incorreções gramaticais no texto do art. 1º da proposição, que serão corrigidas por meio da emenda de redação em anexo. Por fim, aproveitamos a Emenda nº 1 da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado para conferir maior precisão à ementa da matéria.

Em face do exposto, nosso voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.488, de 2016, com as emendas de redação ora apresentadas e a Emenda nº 1 da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.**

Sala das Sessões, em 15 de maio de 2018.

**Deputado LINCOLN PORTELA**

**Relator**

### **EMENDA Nº 1**

Acrescente-se o seguinte art. 1º ao projeto, reenumerando-se os subsequentes:

“Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, para acrescentar a possibilidade de utilização da denominação

---

<sup>2</sup> Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. (Lei nº 13.022/2014)

‘polícia municipal’ para as guardas municipais. ”

Sala das Sessões, em 15 de maio de 2018.

**Deputado LINCOLN PORTELA**

**Relator**

### **EMENDA Nº 2**

No art. 1º da proposição, onde se lê: “o Parágrafo único do art. 22 da Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014 passa a vigorar”, leia-se: “o parágrafo único, do art. 22, da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, passa a vigorar”.

Sala das Sessões, em 15 de maio de 2018.

**Deputado LINCOLN PORTELA**

**Relator**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.488/2016, com emendas, e da Emenda da Comissão Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Lincoln Portela, contra os votos dos Deputados Subtenente Gonzaga, Paes Landim e Wadih Damous. Os Deputados Fábio Trad, Marcos Rogério e Subtenente Gonzaga apresentaram votos em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Daniel Vilela - Presidente, Hildo Rocha e Victor Mendes - Vice-Presidentes, Alceu Moreira, Alessandro Molon, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Chico Alencar, Clarissa Garotinho, Covatti Filho, Danilo Forte, Delegado Edson Moreira, Edio Lopes, Fábio Sousa, Fábio Trad, Fausto Pinato, Felipe Maia, Félix Mendonça Júnior, Herculano Passos, Janete Capiberibe, João Campos, Júlio Delgado, Marco Maia, Maria do Rosário, Osmar Serraglio, Paes Landim, Patrus Ananias, Paulo Magalhães, Paulo Teixeira, Pr. Marco Feliciano, Rubens Bueno, Subtenente Gonzaga, Tadeu Alencar, Thiago Peixoto, Valmir Prascidelli, Wadih

Damous, Bacelar, Celso Maldaner, Edmar Arruda, Gilberto Nascimento, Gonzaga Patriota, Hiran Gonçalves, Lincoln Portela, Luiz Couto, Nelson Marquezelli, Pastor Eurico, Pauderney Avelino, Pedro Cunha Lima, Ricardo Izar, Rodrigo Martins, Rogério Peninha Mendonça, Sandro Alex, Valtenir Pereira e Vicentinho Júnior.

Sala da Comissão, em 3 de julho de 2018.

Deputado DANIEL VILELA  
Presidente

**EMENDA Nº 1 ADOTADA PELA CCJC  
AO PROJETO DE LEI Nº 5.488, DE 2016**

*Altera a Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014.*

Acrescente-se o seguinte art. 1º ao projeto, renumerando-se os subsequentes:

“Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, para acrescentar a possibilidade de utilização da denominação ‘polícia municipal’ para as guardas municipais.”

Sala da Comissão, em 3 de julho de 2018.

Deputado DANIEL VILELA  
Presidente

**EMENDA Nº 2 ADOTADA PELA CCJC  
AO PROJETO DE LEI Nº 5.488, DE 2016**

*Altera a Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014.*

No art. 1º da proposição, onde se lê: “o Parágrafo único do art. 22 da Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014 passa a vigorar”, leia-se: “o parágrafo único, do art. 22, da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, passa a vigorar”.

Sala da Comissão, em 3 de julho de 2018.

Deputado DANIEL VILELA  
Presidente

## VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO SUBTENENTE GONZAGA

### I – RELATÓRIO

De autoria do Deputado Delegado Waldir, o Projeto de Lei nº 5.488, de 2016, altera o estatuto das Guardas Municipais, Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014, para acrescentar a possibilidade da utilização da nomenclatura **POLÍCIA MUNICIPAL**.

No âmbito da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, o Relator da proposição, Deputado Paulo Freire, apenas apresentou Emenda retificando a Ementa da proposição, e no mérito concordou com a proposição, sendo de Parecer favorável, mediante o argumento de que a atividade das guardas municipais seria efetivamente de natureza policial.

O Deputado Alberto Fraga, ainda na Comissão de Segurança Pública, apresentou voto em separado contrário à proposta, tendo, porém, no mérito, prosperado o Parecer do Relator.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o Parecer do ilustre Relator, Deputado Lincoln Portela, acompanha o Parecer aprovado na Comissão de Segurança Pública, favoravelmente à matéria.

É o relatório.

### II - VOTO

Em que pese concordarmos com o argumento de que há a necessidade de aprimoramento do sistema de segurança pública brasileiro, inclusive do modelo policial, de modo a implementar-se o ciclo completo para todas as polícias, a proposição em comento não apresenta contribuição nesse sentido, sendo, em verdade, flagrantemente inconstitucional.

A análise da constitucionalidade e da juridicidade compete a esta Comissão de Constituição e Justiça.

O artigo 144, § 8º, da Constituição Federal assim dispõe sobre as guardas municipais:

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações,

conforme dispuser a lei.

Portanto, a Constituição, como norma de hierarquia suprema do nosso ordenamento jurídico, estabeleceu a nomenclatura e a nobre função das guardas municipais de proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

Nessas circunstâncias, não pode um projeto de lei alterar, à revelia do texto constitucional, a nomenclatura que, em verdade, não só modifica o nome constitucional das guardas municipais como as enquadra em função que, com o devido respeito e valor do papel que já lhes foi dado, não lhes foi conferida pela Constituição, que é a função policial.

A alteração pretendida pelo projeto, portanto, não merece prosperar, pois busca alterar, por lei, previsão Constitucional, de modo a gerar não só violação entre os escalonamentos das normas, como uma confusão jurídica e prática na preservação da ordem pública.

E que não se diga que não a Carta Magna não será arranhada, pois a lei ordinária tem que acompanhar necessariamente a nomenclatura posta na Constituição e não ao contrário (vide § 8º do art. 144 da CF).

Vale registrar, ainda, que a previsão de atribuição para o **policciamento** realizado pelas guardas municipais, foi **retirada do estatuto**, enquanto tramitou por esta casa legislativa.

Se esse projeto prosperar teremos em verdade uma grande confusão entre as atribuições das instituições previstas nominalmente no art. 144 da Constituição Federal.

Como já dito, respeito a posição de que é necessária a reformulação do sistema de segurança pública, mas se a sugestão é essa, então deve ser promovida pela via correta, isto é, emenda à Constituição, e, de modo geral, onde todas as instituições de segurança pública avancem conjuntamente, e não isoladamente, gerando ainda mais insegurança do modelo vigente.

Além disso, vale ressaltar que, simplesmente, alterar denominações de instituições não resolve nada na prática da atividade, causando só tumulto indesejado

na compreensão do sistema.

Isso, inclusive, é um fato que o próprio poder judiciário vem pedagogicamente asseverando no decorrer desses anos.

Cito como exemplo o fato ocorrido na Capital do Estado de São Paulo, onde o Prefeito João Dória anunciou em 06/09/2017 a mudança nas viaturas da Guarda Civil Metropolitana (GCM), para passar a constar o nome "Polícia Municipal".

Em 03/10/2017 os jornais noticiaram:

### **“JUSTIÇA DE SP PROÍBE DORIA DE MUDAR NOME DA GCM PARA POLÍCIA MUNICIPAL”**

Em ação judicial movida pela Associação dos Oficiais Militares do Estado de São Paulo, DEFENDA-PM, o Juiz Sergio Serra Nunes Filho, da 1ª Vara da Fazenda Pública, determinou que o município não utilize mais a nomenclatura, sob pena de multa de 30 mil para cada descumprimento e apuração de responsabilidade.

Na decisão o Magistrado asseverou:

"Face tal arcabouço normativo jurisprudencial e devendo o administrador respeito ao princípio administrativo da legalidade estrita, só podendo fazer o que determina a lei, não lhe caberia acrescentar a tal órgão municipal a denominação em discussão, que alude à função **que constitucionalmente não cabe à Guarda Civil Metropolitana**, gerando confusão na identificação das forças de segurança perante a população. Por fim, há *periculum in mora*, pois a conduta administrativa em discussão poderá gerar gasto público indevido e confundir o munícipe em situações emergenciais". (G.N.)

Na mesma data, em entrevista ao **G1**, o advogado Martim de Almeida, presidente da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil, defendeu que:

"chamar uma guarda de polícia é enganar a população que acredita que o efetivo policial colocado está maior, cria uma falsa

sensação de segurança e acaba resultando em risco para o profissional da guarda e para o cidadão.”

Conclui-se assim, em relação à proposição em comento, pela sua flagrante inconstitucionalidade em razão do instrumento proposto, isto é, projeto de lei alterando atribuições constitucionais, e igualmente pela injuridicidade, inclusive em razão do conflito com o estatuto das guardas municipais que, como dito, não lhes reserva, e nem poderia reservar, atribuição de atividade de policiamento, gerando assim um conflito entre as normas.

Pelo exposto, voto pela **rejeição do Parecer** e igualmente pela **rejeição do Projeto original PL 5488/2016**.

Sala das comissões, em 29 de maio de 2018.

Deputado Federal Subtenente Gonzaga  
PDT-MG

## **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO MARCOS ROGÉRIO**

### **I – RELATÓRIO**

A presente proposição é de autoria do Deputado Delegado Waldir, e propõe alterar a Lei nº 13.022 de 08 de agosto de 2014 (Estatuto das Guardas Municipais) que poderiam passar a utilizar a denominação **POLÍCIA MUNICIPAL**.

A proposta foi submetida à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, onde o Relator, o insigne Deputado Paulo Freire (PR/SP), apresentou Emenda redacional, manifestando-se, no mérito, pela aprovação da proposta, sob o argumento de que a atividade das guardas municipais seria efetivamente de natureza policial.

Naquela instância, no entanto, o nobre Deputado Alberto Fraga (DEM/DF) apresentou voto em separado pela rejeição; no entendimento da inadequação do meio para a efetividade da proposição.

Sobreveio a proposta a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde foi designado relator o preclaro Deputado Lincoln Portela (PR-MG), que se manifestou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, com emendas, e da Emenda da Comissão Segurança Pública

e Combate ao Crime Organizado.

É o relatório.

## **II - VOTO**

É inegável que o atual quadro de insegurança que vive a sociedade brasileira exige, dentre outras ações importantes e necessárias, uma reformulação do nosso modelo policial, de forma a estabelecer ações integradas entre os seus diferentes agentes e esferas de competência, que venham possibilitar, pela ação ostensiva e preventiva de polícia nas ruas, uma maior sensação de segurança pela população.

O reconhecimento da condição de polícia, em condições de igualdade com as demais forças, e transformação das denominadas “guardas municipais” - ou outras designações utilizadas pelo país - em polícias municipais, com a ampliação e definição de suas competências, é ação fundamental no processo de reformulação das atividades policiais.

Tal mudança de perfil, no entanto, somente se torna possível pela via da alteração constitucional, mediante Proposta de Emenda a Constituição, e não mediante Projeto de Lei, como se pretende na presente proposta; sendo tal via totalmente inadequada para a finalidade a qual se destina.

Por mais bem-intencionada – e mesmo necessária – a presente proposta, com a finalidade de proporcionar aos agentes de segurança municipais a legitimidade para atuar não apenas na proteção dos próprios dos municípios, mas também como importante força auxiliar das polícias civis e militares no combate à violência, criminalidade e preservação da ordem pública, no âmbito dos seus limites territoriais; o meio utilizado inviabiliza sua aprovação, uma vez que padece de flagrante inconstitucionalidade, com a devida vênua do nobre relator, Deputado Lincoln Portela.

Muito embora seja desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a apreciação da constitucionalidade da matéria, mesmo na análise de mérito a mesma padece de fundamentos para sua aprovação, uma vez que tal eventualidade criaria questionamentos de ordem jurídica e confusão entre

atribuições com os demais órgãos de segurança pública legitimados pelo artigo 144 da Constituição Federal.

Assim, pelo exposto, voto pela rejeição do Parecer e igualmente pela rejeição do Projeto original.

Sala das Comissões em 06 de junho de 2018.

Deputado **MARCOS ROGÉRIO**  
**DEM/RO**

### VOTO EM SEPARADO

#### I – RELATÓRIO

**SENHORES DEPUTADOS, o ponto controvertido no presente projeto é saber se seria possível, mediante modificação da Lei Ordinária nº 13.022/2016, facultar a denominação de “guarda municipal” para “polícia municipal”, considerando que a Constituição Federal de 1988 fala em guarda municipal.**

Pois bem, o autor do projeto, Deputado Federal [Delegado Waldir \(PR/GO\)](#), ressalta que *“a competência das guardas municipais são típicas de polícia, denominação que é pertinente às suas funções, sendo que a designação nominativa polícia municipal não afetará seu estatuto jurídico, competências e atribuições, mas trará uma maior identificação por parte da população, aumentará a sensação de segurança e facilitará a integração entre as diversas forças de segurança pública”*.

Ademais, o autor do projeto demonstra a experiência internacional, ao assentar que *“a denominação polícia municipal é adotada com sucesso em países como Portugal, na Itália (Polizia Municipale), México e Argentina (Policía Municipal). Estados Unidos da América (Municipal Police Departments), França (Police Municipale) e muitos outros países”*.

O Relator do projeto, Deputado Federal Lincoln Portela (PR/MG), *“no que se refere à análise da constitucionalidade material, nada há que se objetar, haja vista que a alteração da nomenclatura do órgão responsável pelo exercício das funções previstas no art. 144, § 8º,1 da Constituição da República, em nada modifica seu rol*

de atribuições, definido pelo Texto Constitucional e disciplinado pela Lei nº 13.022, de 2014’.

Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, o Deputado Federal Paulo Freire, Relator, apresentou emenda de redação, que foi aprovada.

Os Deputados Federais Alberto Fraga, Marcos Rogério e Subtenente Gonzaga apresentaram Voto em Separado, pela rejeição do projeto.

## II – VOTO

O art. 144 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “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”.

Pois bem, nos parágrafos seguintes, a *Carta de Outubro* disciplina a atribuição de cada polícia disciplinada no *caput*. Contudo, no parágrafo 8º da CF/88, faculta que “os Municípios poderão constituir **guardas municipais** destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (grifos nossos). Como se sabe, a expressão guarda, entre outros significados, tem como sinônimo a palavra policial, polícia, vigia, entre outras<sup>3</sup>.

Portanto, a expressão guarda contempla a palavra polícia. Contudo, a lição de Karl Larenz revela que a interpretação literal é apenas o início da compreensão das normas jurídicas<sup>4</sup>. Conforme advertia o Ministro Eros Grau do Supremo Tribunal Federal, “**a interpretação do direito, e da Constituição, não se reduz a singelo exercício de leitura dos seus textos, compreendendo processo de contínua adaptação à realidade e a seus conflitos**” (grifos nossos – RE nº 597.994/PA, relator para o acórdão Min. Eros Grau, julgado em 4.6.2009).

Dessa forma, pela compreensão das atividades descritas na Lei nº 13.022/2016, podemos afirmar que a expressão guarda municipal (gênero) também

---

<sup>3</sup> <https://www.sinonimos.com.br/guarda/>, acessado em 11.06.2018

<sup>4</sup> **Metodologia da Ciência do Direito**. 2ª. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1969.

alcança a espécie de polícia municipal, pois são atividades que decorrem da necessária manutenção da segurança pública. Não é por outra razão que o Ministro Alexandre de Moraes do STF, Redator para o acórdão do RE nº 846854/SP, assentou que as guardas municipais “**cumprem papel nas atividades estatais de segurança pública, conforme expressa previsão constitucional e regulamentação legal, desempenhando função pública essencial à manutenção da ordem pública, da paz social e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, em especial de bens, serviços e instalações do Município**” (grifos nossos – DJe 06.02.2018).

Em outras palavras, como as guardas municipais podem exercer atividades típicas da polícia, não há qualquer inconstitucionalidade na lei ordinária que possibilita, não obriga, a denominação de polícia municipal aos guardas municipais. No julgamento do RE nº 658.570/MG, onde se discutia a possibilidade de guarda municipal exercer o poder de polícia de trânsito, o Redator para o acórdão, Ministro Roberto Barroso, bem demonstrou que “**o fato de as guardas municipais terem recebido a atribuição constitucional expressa para atuar na segurança pública apenas quanto aos bens, serviços e instalações do Município, não as impede de exercer, também, poder de polícia, inclusive em hipóteses não relacionadas exclusivamente a bens, serviços e instalações municipais. Uma atuação não se confunde com a outra e se sujeita às regras constitucionais e legais que lhes são próprias**” (grifos nossos – DJe 29.9.2015).

É dizer: além do Poder de Polícia, as guardas municipais atuam na preservação da segurança pública, atividade típica das polícias, nos limites previstos na Lei nº 13.022/2016, **razão pela qual a denominação de polícia municipal, via lei ordinária, em nada ofende a Constituição Federal de 1988.**

Por outro lado, o art. 22, parágrafo único, da Lei nº 13.022/2016 estabelece que “**é assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana**”. Ora, referida cláusula, consagrando o costume, fonte do Direito, portanto, é, evidentemente, uma enumeração aberta, possibilitando a utilização de outros nomes, desde que consagrados pelo uso popular. A ausência da expressão polícia municipal é, pois, um silêncio meramente casual, a revelar que na norma há espaço para outros significados de guarda municipal, sem qualquer alteração das competências e do significado jurídico do instituto.

De fato, se se conclui que os guardas municipais também exercem atividades típicas policiais (+), seria uma incoerência jurídica impedir, se assim entender, a denominação de polícia municipal (-), pois, na lição de Carlos Maximiliano, “*aquele a quem se permite o mais, não deve-se negar o menos*”<sup>5</sup>. Não há, pois, qualquer inconstitucionalidade no projeto, seja pela interpretação literal da norma (guarda contempla polícia), seja pela compreensão sistemática da norma (guarda municipal exerce atividade policial).

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, **voto pela aprovação do projeto, nos termos das emendas de redação.**

**É como voto.**

**Deputado Federal Fábio Trad  
PSD/MS**

<b>FIM DO DOCUMENTO</b>
-------------------------

---

<sup>5</sup> **Hermenêutica e Aplicação do Direito.** 20<sup>a</sup>. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 200.