

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI Nº 1.316, DE 2021

Altera a redação do art. 22 da Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais, para assegurar que as guardas municipais também sejam chamadas de polícias municipais.

Autor: Deputado NEREU CRISPIM

Relator: Deputado SUBTENENTE GONZAGA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.316, de 2021, de autoria do nobre Deputado NEREU CRISPIM, visa, nos termos da sua ementa, a alterar a redação do art. 22 da Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais, para assegurar que as guardas municipais também sejam chamadas de polícias municipais.

Em sua justificção, o Autor, inicialmente, invoca o conceito amplo de poder de polícia contido no Código Tributário Nacional que, necessariamente, não diz respeito à polícia de segurança pública, como será visto adiante, em nosso voto.

Em decorrência desse entendimento, argumenta que os guardas municipais são “autênticos policiais administrativos na esfera municipal”, “detentores do poder de polícia administrativa”, conforme já disposto atualmente no art. 5º, XII, da Lei nº 13.022/2014, motivo pelo qual deveriam ser chamados de policiais municipais.

Em outros argumentos, considera que “a transformação das guardas municipais em polícias municipais é uma mudança profunda, com a



finalidade de estruturar de maneira mais adequada as forças de segurança pública municipais”, uma vez que “realizam diversas atividades da administração pública, como coibir a ação de indivíduos que portam armas ilegais, assim como apreender motoristas que dirigem ébrios”.

Finalmente, o Autor lista uma série de países que têm a segurança pública municipalizada e defende “que a descentralização da Segurança Pública traz benefícios para toda a sociedade”.

Dessa forma, argui que o presente projeto de lei é um primeiro passo no reconhecimento das guardas municipais como autêntico ente detentor de poder de polícia na esfera municipal, uma vez que estes detêm poder de polícia administrativa, conforme previsto no art. 5º, XII, da Lei nº 13.022/2014.

Apresentado em 8 de abril de 2021, o Projeto de Lei nº 1.316, de 2021, foi, em 18 do mês seguinte, distribuído à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (mérito) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD), sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, RICD) no regime de tramitação ordinária (art. 151, III, RICD).

Aberto, a partir de 1º de junho de 2021, o prazo de 05 (cinco) sessões para a apresentação de emendas, o mesmo foi encerrado, em 15 do mesmo mês, sem que tenham sido apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 1.316, de 2021, vem a esta Comissão Permanente por tratar de matéria que afeta a segurança pública, nos termos da alínea “d”, do inciso XVI, do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Inicialmente, quero registrar meu reconhecimento da importância das Guardas Municipais, e meu respeito a seus membros, profissionais competentes, abnegados e responsáveis.



Cumpre-me, no entanto, destacar de início, que a presente proposição, que pretende assegurar, por meio de lei ordinária, que as Guardas Municipais passem a ser chamadas de “polícia municipal” é, lamentavelmente, inconstitucional.

Isso porque a Constituição Federal estabelece no art. 144, de maneira taxativa, em seus seis incisos, que a segurança pública é exercida através da (i) polícia federal; (ii) polícia rodoviária federal; (iii) polícia ferroviária federal; (iv) polícias civis; (v) polícias militares e corpos de bombeiros militares; e (vi) polícias penais federal, estaduais e distrital.

Por meio do caput do art. 144, a Lei Maior define quais são as Instituições Policiais e, nos §§ 1º a 5-A, define quais os fins a que estas instituições se destinam.

Enquanto isso, o § 8º do mesmo artigo, que cita as Guardas Municipais, limita-se a autorizar aos Municípios que possam constituir guardas municipais, que serão destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. **Contudo, não conferiu a estas o status de Instituição policial, que ficou restrita aos órgãos do caput do art. 144.**

É necessário deixar bem evidenciado que as guardas municipais, constitucionalmente falando, não são polícias, apesar das funções de segurança a elas atribuídas. É sim, uma força coadjuvante dos órgãos próprios da segurança pública, tendo sua atuação voltada, sob o prisma da CF, à proteção dos bens, serviços e instalações do município, conforme a estrita redação do §8º¹ do art. 144 da CF.

Nesse sentido, o Ministro Roberto Barroso asseverou que “as guardas municipais vêm disciplinadas, no § 8º do art. 144, não como integrantes da estrutura da Segurança Pública”, mas com a missão de proteger os bens, os serviços e as instalações municipais (MI nº 6.770)².

As Guardas Municipais são matéria da esfera da municipalidade, que poderão ou não criá-las e, se resolverem criá-las, deverão fazê-lo por lei que dispõe sobre os assuntos de interesse local,

¹ § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à **proteção** de seus **bens, serviços e instalações**, conforme dispuser a lei.

² <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750934972>



conforme preconizado pelo art. 30, inciso I da Carta Magna, com suas atribuições sendo dadas nos limites materialmente traçados por esse diploma constitucional.

Mesmo quando armada, segundo dispuser a lei municipal e nos limites definidos pelo Estatuto do Desarmamento (Lei n.º 10.826, de 22 de dezembro de 2003) e demais condições legais e regulamentares, não assume as prerrogativas de polícia de segurança pública.

O Ministro Alexandre de Moraes, in “Direito Constitucional”, Editora Atlas, 15ª ed., 2004, p. 677, bem assinalou quanto a finalidade das guardas municipais, registrando que estas não exercem a polícia ostensiva e judiciária:

*“Por fim, a Constituição Federal concedeu aos Municípios a faculdade, por meio do exercício de suas competências legislativas, de constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, **sem, contudo, reconhecer-lhes a possibilidade de exercício de polícia ostensiva e judiciária.**”*

O seu poder de polícia, nos termos da Constituição Federal, como visto imediatamente antes, não lhes confere o status de Instituição Policial, esta reservada constitucionalmente aos órgãos constantes do caput do artigo 144 da CF.

Sendo bastante responsável, obviamente que nesta análise não se ignora o poder de polícia das Guardas Municipais. No entanto, o poder de polícia, que é diferente de poder da polícia, não a torna uma instituição policial. Podemos citar vários paralelos, como o poder de polícia dos auditores fiscais da receita federal, dos técnicos do Ministério da agricultura, dos agentes da vigilância sanitária, entre outros. No entanto, e nem por isto, são instituições policiais.

Há inúmeras decisões do Superior Tribunal de Justiça que coadunam com esse entendimento. Em recentíssimo julgamento, o STJ consolidou que **“É assente nesta Corte Superior a orientação de que os integrantes da guarda municipal não desempenham a função de policiamento ostensivo.”** (AgRg no HC 678.534/SP, Rel. Ministro JESUÍNO



RISSATO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJDF), QUINTA TURMA, julgado em 28/09/2021, DJe 05/10/2021)³.

Não obstante, o art. 78 do Código Tributário Nacional, que foi invocado pelo Autor, não dá abrigo a que as Guardas Municipais sejam denominadas polícias municipais, pois, a ser assim, toda a atividade de estabelecimento de normas reguladoras, de fiscalização e de aplicação de sanções pelo município, que significa poder de polícia, seria precedida da expressão “polícia municipal”: polícia municipal tributária, polícia municipal sanitária, polícia municipal ambiental e assim por diante. E, sabidamente, não é assim.

Por outro lado, quando o Autor mira em outros países como modelos de segurança pública municipalizada, não é demais lembrar que em outros países são outras Constituições e normas, outros costumes, outras maneiras de se estruturarem politicamente e administrativamente. Se levarmos em conta a organização administrativa dos diversos países, em que em muitos deles sequer existe a figura do “estado” enquanto ente federado, percebe-se impossível simplesmente copiar um modelo. Ele não se encaixará, pois não há um “molde” a ser utilizado.

Logo, se o legislador quisesse conferir às guardas municipais a condição de polícia, teria o feito por meio de inclusão ou alteração na própria Constituição. Não o fazendo, é inviável que se faça por meio de lei ordinária, como intenta esse projeto de lei.

Assim, a adoção da expressão “polícia municipal” para as Guardas Municipais afronta a norma constitucional do art. 144 da CF.

Feitas estas considerações a respeito do presente projeto de lei, devo dizer que concordo e, portanto, defendo que o artigo 144 da Constituição está a merecer uma atualização por meio de uma Emenda à Constituição, para admitir o exercício da Polícia de Ciclo Completo, onde as Guardas municipais tem papel relevante. É preciso pensar e atuar para que a segurança pública seja vista e reconhecida como um sistema. Só assim será possível falar em eficiência e eficácia, para que o Brasil alcance dados civilizados em termos de índice de criminalidade e violência, julgamentos, execução de pena, de forma a devolver à

³ https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202102107107&dt_publicacao=05/10/2021



sociedade a segurança efetiva, que lhes permitam viver sem o medo que tanto faz mal a todas as pessoas.

Sabemos que os aspectos de constitucionalidade serão oportunamente avaliados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania quando da análise de admissibilidade da proposta (54, RICD).

Por essa razão, em prestígio à responsabilidade na produção legislativa, no sentido de não iludir os valorosos e imprescindíveis Guardas Municipais, no âmbito da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado a proposta se mostra, **no mérito, inconveniente e inoportuna**, razão pela qual nosso voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 1.316, de 2021.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado SUBTENENTE GONZAGA
Relator

