

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2025

(Do Sr. DELEGADO CAVEIRA)

Dispõe sobre a aposentadoria dos guardas municipais no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O guarda municipal filiado ao Regime Geral de Previdência Social poderá aposentar-se, quando cumprir, cumulativamente, os seguintes requisitos:

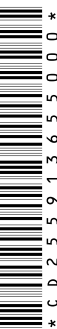
I - 52 (cinquenta e dois anos de idade), se mulher, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se homem; e

II - período de carência de 180 (cento e oitenta) contribuições mensais e 25 (vinte e cinco) anos de contribuição no efetivo exercício de atividade de segurança urbana, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, em cargo dessa carreira, para ambos os sexos; e

§ 1º Até que lei discipline a matéria, o valor da aposentadoria de que trata este artigo será calculado na forma do art. 26 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, aplicando-se o disposto no § 5º do mesmo artigo para as mulheres.

§ 2º Para fins de concessão da aposentadoria de que trata o caput, regulamento disporá sobre a comprovação do exercício de atividade de segurança urbana, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, nos termos do inciso XIX do art. 5º e demais disposições da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.

Art. 2º A pensão por morte de que trata o art. 77 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, do guarda municipal filiado ao Regime Geral de Previdência Social, quando decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente a



100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo segurado ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Art. 3º O art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 1º

Parágrafo único. Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do caput desta artigo, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou socioeducativo, bem como guarda ou polícia municipal.” (NR)

Art. 4º Os arts. 5º e 13 da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º

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

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; e

XIX - exercer policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, excluída qualquer atividade de polícia judiciária.

.....” (NR)

“Art. 13.

I - controle interno, exercido por corregedoria, naquelas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores da guarda e em todas as que utilizam arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro;

II - controle externo, exercido por ouvidoria, independente em relação à direção da respectiva guarda, qualquer que seja o número de servidores da guarda municipal, para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, propor soluções, oferecer



recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta; e

III - controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do inciso VII do art. 129 da Constituição Federal.

.....” (NR)

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei Complementar tem por objetivo corrigir uma grave injustiça no tratamento previdenciário dos guardas municipais, que, apesar de integrarem o sistema de segurança pública e exercerem atividade policial, não possuem direito à aposentadoria com requisitos de idade e tempo de contribuição diferenciados, em condições similares aos demais órgãos integrantes da segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal.

Historicamente, sabemos que os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir, expressamente, alguma forma de polícia municipal¹. Porém, no contexto da crescente necessidade de descentralização da segurança pública que ocorre no Brasil, que demanda maior atuação dos Municípios na manutenção da ordem pública, as guardas municipais passaram a desempenhar papel fundamental não apenas na proteção de bens, serviços e instalações públicas, mas também na preservação da ordem, proteção da comunidade e combate à criminalidade em nível local.

Nesse sentido, de acordo com Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), organizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2023, 1.188 Municípios haviam implementado guarda municipal na sua estrutura, sendo “a face mais visível” e o principal quadro de profissionais desses entes subnacionais no campo da segurança pública².

¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 10 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 597.



Acerca das características e natureza da atuação das guardas municipais, os resultados da Munic 2023 também atestam a sua natureza policial:

A Munic investiga o porte de armas pelas Guardas Municipais desde o ano de 2009 (...). Em 2023, o percentual de Municípios em que a Guarda Municipal utilizava arma de fogo foi de 30,0%, enquanto, em 2019, esse percentual foi de 22,4%, indicando um aumento significativo desse indicador. No que se refere a classe de tamanho da população, nos com até 10 000 habitantes, o aumento do uso de arma de fogo pelas Guardas alcançou em média 97% entre os anos de 2019 e 2023. Em termos regionais, a Região Norte superou as demais no aumento do uso de arma de fogo por suas Guardas, registrando elevação de 110,0% de 2019 para 2023, o que também está de acordo com a informação descrita anteriormente sobre o aumento dos indicadores de violência letal na Região nos últimos anos.

(...)

De acordo com a Munic 2023, houve uma ampliação do escopo das atividades desenvolvidas pelas Guardas Municipais em comparação aos resultados de 2019, visto que se observa um aumento no percentual de Municípios em que as Guardas passam a ter um maior número de atribuições (Gráfico 3). Ainda se mantinha como principal atribuição das Guardas a proteção de bens, equipamentos e prédios do Município (92,6%), porém o patrulhamento de vias públicas (86,8%) passou a figurar como a segunda atividade mais desenvolvida, ultrapassando as atividades de segurança em eventos/comemorações (83,0%) e de auxílio à Polícia Militar (80,1%) que, em 2019, estavam a frente nos resultados. Também cresceram as atividades de auxílio ao público (83,9%), ações educativas junto à população (78,4%) e atendimentos sociais (60,5%), evidenciando o aumento do trabalho preventivo e de apoio comunitário local.

Não é outro o motivo pela qual a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, conferiu a esses agentes, dentre outras competências, o poder para prevenir, inibir e coibir infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais (inciso II do art. 5º), bem

² Com a criação do Projeto Nacional de Segurança Pública pelo governo federal em 2003, os municípios passaram a desempenhar um papel central na formulação e implementação de políticas de segurança pública no Brasil, inserindo-se em um modelo de cooperação federativa entre os entes da União, estados e municípios. Desde então, diversas iniciativas foram adotadas para fortalecer a atuação do poder municipal, ampliando a participação da sociedade civil e viabilizando a formalização de convênios intergovernamentais voltados para a segurança pública. Como consequência desse novo arranjo institucional, os municípios passaram a destinar recursos cada vez mais significativos para o financiamento de suas políticas de segurança, refletindo um aumento substancial nos orçamentos municipais ao longo das últimas duas décadas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Perfil dos Municípios Brasileiros: 2023*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024, p. 67).



como para atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais (inciso III do art. 5º).

Além disso, a legislação federal disciplinadora do Sistema Único de Segurança Pública dispõe expressamente sobre as guardas municipais como órgãos de segurança pública, nos termos do art. 9º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), o que reforça a atuação desses profissionais na prevenção e repressão à criminalidade urbana.

Apesar desse exposto reconhecimento pela lei, a ausência de um regime previdenciário adequado ainda penaliza os guardas municipais na extensão dos seus direitos previdenciários, que continuam a se aposentar sob as mesmas regras dos demais segurados, sem a devida consideração do risco inerente às suas funções, sob o único argumento de que as guardas municipais não integram, de forma expressa, os incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal.

No entanto, com fundamento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), há de se reconhecer a ocorrência de verdadeira mutação constitucional no que tange à interpretação que deve ser conferida ao tema dos guardas municipais no contexto do art. 144 da Constituição, na medida em que houve inequívoca alteração de sentido e alcance dessa norma constitucional, sem modificação formal do seu texto. Nesse particular, devemos enfatizar que:

O estudo do poder constituinte de reforma instrui sobre o modo como o Texto Constitucional pode ser formalmente alterado. Ocorre que, por vezes, em virtude de uma evolução na situação de fato sobre a qual incide a norma, ou ainda por força de uma nova visão jurídica que passa a predominar na sociedade, a Constituição muda, sem que as suas palavras hajam sofrido modificação alguma. O texto é o mesmo, mas o sentido que lhe é atribuído é outro. Como a norma não se confunde com o texto, repara -se, aí, uma mudança da norma, mantido o texto. Quando isso ocorre no âmbito constitucional, fala -se em mutação constitucional.

(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 175).



Com efeito, no julgamento da Ação Direta por Descumprimento Fundamental (ADPF) nº 995, o Plenário da Suprema Corte consolidou o entendimento de que as guardas municipais constituem órgãos de segurança pública, afastando qualquer interpretação que as excluam do sistema de segurança pública nacional.

Assim, o STF adotou entendimento segundo qual o deslocamento no texto constitucional da disciplina das guardas municipais, que constam do § 8º do art. 144 da Constituição, não implica descaracterização desse órgão como agente de segurança pública, de modo que não prevalece o argumento acerca de sua simples ausência em pretensão rol taxativo dos órgãos de segurança previsto nos incisos do caput do art. 144 da Constituição.

Inclusive, no julgamento da ADPF nº 995, restou expresso no voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes que:

Foi diante dessa realidade que já me pronunciei no sentido de que a periculosidade das atividades de Segurança Pública sempre é inerente à função, inclusive no que diz respeito às Guardas Municipais.

Além disso, recentemente, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 608.588 (Tema 656 de Repercussão Geral), o Supremo Tribunal Federal, fixou tese de julgamento segundo a qual:

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.

Esses paradigmáticos precedentes apenas consolidam a posição da Suprema Corte no sentido de que as guardas municipais exercem atividade policial de maneira legítima e constitucional, autorizando a apresentação deste Projeto de Lei Complementar.

A interpretação conferida pelo STF ao art. 144 da Constituição consagra uma evolução na compreensão do papel dessas instituições, afastando qualquer argumentação que limite sua atuação com base em uma



leitura restritiva do texto constitucional, ao confirmar a inserção das guardas municipais no sistema de segurança pública e estabelecer um marco definitivo para a sua valorização institucional, por meio do reconhecimento da natureza policial de suas atividades.

Inclusive, após a decisão do STF, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou mudança de nome da Guarda Civil Metropolitana para Polícia Municipal³, medida que também foi adotada em outros Municípios.

No mesmo sentido, tem-se noticiado que a denominada “PEC da Segurança Pública”, que em breve será encaminhada pelo atual Governo para deliberação deste Congresso Nacional, irá incluir os guardas municipais expressamente no rol dos órgãos da segurança pública previstos no texto constitucional⁴.

O STF julgará a possibilidade de concessão de aposentadoria com critérios diferenciados aos guardas municipais no julgamento da ADPF nº 1.095, cujo Relator é o Ministro Gilmar Mendes, na qual se pretende que “apliquem aos integrantes das Guardas Municipais as disposições contidas na Lei Complementar de nº 51, 20 de dezembro de 1985, conferindo a todos os integrantes das Guardas Municipais a integral isonomia com os servidores dos órgãos da polícia federal (inciso I, do caput, do artigo 144 da CF)”⁵.

O julgamento da referida ADPF, pelo Plenário Virtual da Suprema Corte, iniciou-se em 21 de março de 2025, momento em que o Ministro Relator Gilmar Mendes julgou improcedente os pedidos formulados, considerando a taxatividade do rol do § 4º-B do art. 40 da Constituição, de acordo com o precedente da Suprema Corte na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.917. Porém, restou expresso no Voto do Relator a necessidade de atuação do Congresso Nacional, uma vez que “Há, na espécie, a necessidade de ampla deliberação legislativa, para que a adequada

³ O Globo. *Vereadores de São Paulo aprovam mudança de nome da Guarda Civil para Polícia Municipal*, 13 mar. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2025/03/13/vereadores-de-sao-paulo-aprovam-pl-que-muda-nome-da-guarda-civil-para-policia-municipal.ghtml>. Acesso em 18 mar. 2025.

⁴ Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Lewandowski amplia PEC da Segurança Pública para incluir Guardas Municipais*, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/lewandowski-amplia-pec-da-seguranca-publica-para-incluir-guardas-municipais>. Acesso em 18 mar. 2025.

⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6790038>. Acesso em: 18 mar. 2025.



regulação do tema tenha por consectário implementação eficaz, equitativa e consoante as peculiaridades locais”. Posteriormente, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes.

Portanto, a matéria atrai necessariamente à atuação do Congresso Nacional, razão pela qual a Proposta de Lei Complementar que ora apresentamos se mostra indispensável tanto para fins de pacificação social quanto das relações federativas no âmbito das políticas de segurança pública e de previdência social.

Considerando que os guardas municipais integram formalmente o Sistema de Segurança Pública e desempenham atividade policial reconhecida pelo STF, com atribuições que envolvem a prevenção do crime, o patrulhamento preventivo e a repressão à criminalidade, não resta qualquer justificativa para que continuem excluídas do direito à aposentadoria com critérios diferenciados, como forma de compensá-los pelos desgastes e riscos à saúde e à integridade física que decorrem do exercício dessa profissão.

No tocante aos órgãos previstos nos incisos do caput do art. 144 da Constituição, devemos lembrar que a própria Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, equiparou as regras previdenciárias aplicáveis aos agentes penitenciários e agentes socioeducativos às dos demais órgãos policiais. Porém, as polícias penais somente foram previstas formalmente no rol do art. 144 da Constituição com a Emenda Constitucional nº 104, de 2019. Além disso, os agentes socioeducativos continuam não sendo considerados policiais e sequer integram formalmente o Sistema Único de Segurança Pública instituído pela referida Lei nº 13.675, de 2018.

A atividade policial, independentemente da corporação a que pertença, submete o profissional a riscos constantes e a intenso desgaste físico e mental. Atualmente, os guardas municipais exercem patrulhamento ostensivo, inibindo a prática de crimes, zelando pela segurança de espaços públicos e intervindo diretamente em situações de violência e conflito. A exposição a esse ambiente resulta em elevados níveis de estresse, distúrbios



psicológicos e ameaças à integridade física desses agentes, reforçando a necessidade de um regime previdenciário diferenciado.

Ademais, o desempenho da função exige destreza, aptidão física e reflexos rápidos, atributos que, inevitavelmente, sofrem declínio com o passar do tempo. A permanência prolongada desses profissionais no exercício da atividade compromete não apenas a segurança coletiva, mas também a saúde dos próprios guardas, que devem ser amparados por um sistema previdenciário adequado e compatível com as exigências da profissão.

Negar aos guardas municipais o mesmo tratamento previdenciário conferido aos demais agentes de segurança pública afronta os princípios da isonomia material e da proporcionalidade e razoabilidade, ao perpetuar uma diferenciação injustificada entre categorias que exercem funções de risco equivalentes, com exposição às mesmas condições adversas inerentes à atividade policial. Trata-se de uma distinção arbitrária, incompatível com o ordenamento jurídico e com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal sobre a natureza policial de sua atuação.

Cabe ressaltar que estamos disciplinando a aposentadoria com critérios diferenciados dos guardas municipais com fundamento no § 4º-B do art. 40 da Constituição. Isso porque os guardas municipais são as únicas forças policiais que podem se filiar ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em se tratando de Municípios que não tenham instituído Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Dessa maneira, não estamos tratando de aposentadoria especial decorrente da efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, o que incorreria na vedação constitucional à caracterização por categoria profissional ou ocupação.

Em realidade, a nossa proposta se fundamenta nas normas já existentes na Constituição que estabelecem requisitos e critérios diferenciados de aposentadoria para os servidores policiais (§ 4º-B do art. 40) e para as hipóteses de professores (§ 8º do art. 201), trabalhadores rurais (§ 7º, II, do art.



201) e agentes comunitários de saúde e de combate às endemias (§ 10 do art. 198).

Com isso, o presente Projeto de Lei Complementar busca corrigir essa injustiça e garantir que os guardas municipais tenham direito à aposentadoria com critérios de tempo de contribuição em se tratando de segurados do RGPS.

Diante do exposto, a aprovação deste Projeto de Lei Complementar é medida de justiça para os guardas municipais e de compromisso com a dignidade de todos esses profissionais, uma vez que reconhece e valoriza a importância de sua atuação na segurança pública e no desempenho da atividade policial.

Por esses motivos, contamos com o apoio dos nobres Parlamentares para a aprovação desta iniciativa.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado DELEGADO CAVEIRA

2025-1627

