

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO)

PROJETO DE LEI Nº 667, DE 2025

Altera a Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014 Estatuto Geral das Guardas Municipais, para permitir a adoção da nomenclatura Polícia condicionada ao cumprimento da Lei nº 13.675, de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e dá outras providências.

Autor: Deputado Capitão Alden (PL/BA).

Relator: Deputado Delegado Paulo Bilynskyj (PL/SP).

VOTO EM SEPARADO

I - RELATÓRIO:

O Projeto de Lei nº 667, de 2025, proposto pelo Deputado Capitão Alden, visa alterar a Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais, para permitir a adoção da nomenclatura “Polícia Municipal”, condicionada ao cumprimento da Lei nº 13.675, de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e dá outras providências.

A matéria foi despachada às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Constituição e Justiça e de Cidadania, em regime de tramitação ordinário (Art. 151, III, RICD), sujeita à apreciação conclusiva das comissões (Art. 24, II, RICD).

Apensou-se ao PL nº 667/25 o Projeto de Lei nº 1.102/2025, de autoria da Deputado Pastor Sargento Isidório (AVANTE/BA), que dispõe sobre



a transformação das Guardas Municipais em Polícias Municipais nos municípios que dispuserem desta força e dá outras providências.

Aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

O Relator, em seu parecer, destacou precedentes do Supremo Tribunal Federal invocados pelo autor da proposta principal - especialmente os Recursos Extraordinários nº 608.588 (Tema 656) e nº 846.854/SP (Tema 544), que teriam reconhecido as Guardas Municipais como parte integrante da segurança pública nos moldes do art. 144 da Constituição – para, à vista disso, compreender que as proposições buscam conferir maior segurança jurídica às atribuições dessas corporações e efetivar sua equiparação simbólica e funcional às polícias estaduais e federais.

Após concluir que as duas proposições revelam-se meritórias, o Relator vota pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 667, de 2025, assim como do apenso PL nº 1.102/2025, na forma do substitutivo apresentado que, dentre outras disposições, estabelece que as Guardas Municipais serão transformadas em Polícias Municipais, dotadas de autonomia e competência para atuar na segurança pública local, em conformidade com os princípios constitucionais e em cooperação com os órgãos de segurança pública dos estados e da União.

II – DO VOTO EM SEPARADO:

Primeiramente, incumbe destacar que compete a esta Comissão de Segurança Pública, nos termos do Regimento Interno, dentre os campos temáticos e áreas de atividade: matérias sobre segurança pública interna e seus órgãos institucionais; políticas de segurança pública e seus órgãos institucionais (art. 32, XVI, RICD).

Nesse contexto, é indissociável, para o cumprimento da missão desta Comissão, que tomemos por referência o modelo de segurança pública e de seus órgãos institucionais determinado pela Constituição. Afinal, como poderíamos ignorar a Constituição justamente em uma Comissão e em um debate que trata da estrutura e da integridade do sistema constitucional de



segurança pública? Tanto é assim, que autor e relator partiram da premissa de constitucionalidade para a defesa das presentes propostas. Contudo, partiram de premissa equivocada, que passarei a demonstrar.

Com efeito, sobre a decisão do STF de que a guarda municipal poderia fazer policiamento ostensivo comunitário, o julgamento do Tema 656 ainda não foi concluído, pois está pendente da análise de Recurso Interposto pela Associação de Militares e do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Além disso, o cerne do referido tema é diferente do que debatido nas presentes propostas. A mesma dissonância ocorre com o tema do outro recurso dado como referência (RE 846.854). O tema 544 passou pelo entendimento de que “as Guardas Municipais são instituições envolvidas na atividade de segurança pública” para definir a competência da Justiça Comum para julgar a abusividade de greve de guardas municipais.

Aqui o debate principal é totalmente diferente e específico: trata sobre a possibilidade de as guardas municipais serem transformadas, por meio de lei, em polícias municipais. E sobre esse ponto específico são diversas as decisões do Supremo dizendo ser absolutamente inconstitucional essa providência por instrumento infraconstitucional. Veja a clareza dos julgamentos proferidos na ADPF nº 1214-SP e na Reclamação nº 77.357/SP:

ADPF nº 1214-SP:

“O artigo 144, § 8º, da Constituição Federal é categórico ao dispor que “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Em nenhum momento o texto constitucional confere às guardas municipais a designação de “polícia”, reservando essa terminologia a órgãos específicos, como as Polícias Federal, Rodoviária Federal, Civis, Militares e Penais. A Constituição é o fundamento máximo da organização estatal, e suas disposições são vinculantes para todos os entes federados, inclusive os municípios. A nomenclatura empregada pelo constituinte não foi acidental, mas resultado de uma

* C D 2 5 9 1 7 2 6 7 5 1 0 0 *



escolha jurídica e política que reflete a distinção entre os diferentes órgãos de segurança pública.

.....
A denominação "Guarda Municipal" é um elemento essencial da identidade institucional desses órgãos. Permitir que um município altere a nomenclatura de sua Guarda Municipal por meio de lei local representaria um precedente perigoso, pois equivaleria a autorizar Estados ou Municípios a modificar livremente a denominação de outras instituições cuja nomenclatura é expressamente prevista na Constituição Federal.

A terminologia empregada pela Constituição não é meramente simbólica, pois assegura coerência e estabilidade ao ordenamento jurídico em um estado federal, no qual a autonomia dos entes subnacionais é limitada e não significa soberania.

A absurda possibilidade de um município renomear sua Câmara Municipal para "Senado Municipal" ou sua Prefeitura para "Presidência Municipal" exemplifica os riscos dessa flexibilização.

A Constituição Federal estabelece, de forma clara, que os municípios possuem Câmaras Municipais como órgãos legislativos e Prefeituras como órgãos do Poder Executivo local.

Tais nomenclaturas possuem relevância jurídica, pois delimitam funções, competências e hierarquias institucionais dentro do sistema federativo.

Alterá-las criaria confusão institucional, prejudicaria a uniformidade do sistema e poderia levar a conflitos interpretativos, tanto no âmbito jurídico quanto administrativo.

Nesse contexto, andou bem a decisão do Tribunal de Justiça do Estado, pela qual a Prefeitura de São Paulo encontra-se proibida a efetuar qualquer mudança administrativa (placas, uniformes, viaturas, propagandas etc.). Confira-se:

“... 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 afinal venha ela eventualmente a ser revertida ...”



O princípio constitucional da segurança jurídica impõe que se evite a multiplicação de leis municipais de conteúdo aberto, cuja amplitude ou generalidade culminem por viabilizar a adoção, pelas guardas municipais, de nomenclaturas e configurações em descompasso com o ordenamento constitucional e, assim, em inequívoco confronto com a tese de repercussão geral fixada no Tema nº 656. Determinações constitucionais estão acima de contingências políticas ou de meros voluntarismos pessoais.

.....

Reclamação nº 77.357/SP:

“A questão central desta reclamação constitucional reside na tentativa do Município de Itaquaquecetuba de modificar a denominação da Guarda Civil Municipal para "Polícia Municipal", sob a justificativa de que essa mudança não alteraria as atribuições do órgão e estaria em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

.....

O artigo 144, § 8º, da Constituição Federal é categórico ao dispor que "os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei". Em nenhum momento o texto constitucional confere às guardas municipais a designação de "polícia", reservando essa terminologia a órgãos específicos, como as Polícias Federal, Rodoviária Federal, Cíveis, Militares e Penais. A Constituição é o fundamento máximo da organização estatal, e suas disposições são vinculantes para todos os entes federados, inclusive os municípios. A nomenclatura empregada pelo constituinte não foi acidental, mas resultado de uma escolha jurídica e política que reflete a distinção entre os diferentes órgãos de segurança pública.

.....

A denominação "Guarda Municipal" é um elemento essencial da identidade institucional desses órgãos. Permitir que um município altere a nomenclatura de sua Guarda Municipal por meio de lei local representaria um precedente perigoso, pois equivaleria a autorizar Estados ou Municípios a modificar livremente a denominação de outras



instituições cuja nomenclatura é expressamente prevista na Constituição Federal.

A terminologia empregada pela Constituição não é meramente simbólica ou accidental, mas traduz a estrutura organizacional e funcional das instituições públicas, assegurando coerência e estabilidade ao ordenamento jurídico em um estado federal, no qual a autonomia dos entes subnacionais é limitada e não significa soberania.

A possibilidade de um município renomear sua Câmara Municipal para "Assembleia Legislativa Local" ou sua Prefeitura para "Administração Central Municipal" exemplifica os riscos dessa flexibilização.

A Constituição Federal estabelece, de forma clara, que os municípios possuem Câmaras Municipais como órgãos legislativos e Prefeituras como órgãos do Poder Executivo local.

Tais nomenclaturas possuem relevância jurídica, pois delimitam funções, competências e hierarquias institucionais dentro do sistema federativo. Alterá-las criaria confusão institucional, prejudicaria a uniformidade do sistema e poderia levar a conflitos interpretativos, tanto no âmbito jurídico quanto administrativo.

Por essas razões, a decisão reclamada é correta no ponto em que suspende os efeitos dos dispositivos que modificam a nomenclatura."

É preciso deixar claro: não se trata aqui de um simples debate semântico. Conforme destaquei no relatório deste voto, a proposta aqui apresentada pretende efetivar a equiparação das guardas municipais às polícias estaduais e federais, transformando-as em Polícias Municipais, dotadas de autonomia e competência para atuar na segurança pública local.

Ou seja, a proposta em análise pretende alterar, por lei ordinária, a definição estabelecida no sistema constitucional de segurança pública, previsto no artigo 144.

Ora, não é razoável desperdiçar tempo e recursos públicos debatendo uma proposta reiteradamente declarada inconstitucional. Nosso dever é realizar o aprimoramento do ordenamento jurídico com



responsabilidade, zelando pela racionalidade, integridade e fortalecimento do sistema constitucional de segurança pública.

Cabe ressaltar que está em funcionamento nesta Casa a Comissão Especial que está tratando desse debate por meio do instrumento jurídico e legislativo correto, que é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC Nº 18 de 2025); não se altera a Constituição por meio de Projeto de Lei.

Justamente no debate sobre essa PEC, dois pronunciamentos sobre a questão da municipalização da segurança pública merecem registro:

O Presidente da Confederação Nacional dos Municípios, o Prefeito PAULO ZIULKOSKI, afirmou na audiência Pública sobre a PEC Nº 18/25, na Comissão de Constituição e Justiça:

passar a segurança pública com a polícia para o município é a pá de cal para os municípios fecharem as portas, uma vez que estes já não têm recursos para arcar com as responsabilidades que já lhe foram repassadas de educação, saúde, assistência social.

Na mesma linha, foi a posição do Presidente da Frente do Prefeitos, o Prefeito Eduardo Paes, dizendo:

a guarda não tem treinamento e não deve fazer as funções da polícia militar, que ele presenciou conflitos entre polícia militar e a polícia civil e essa medida estará trazendo mais um ator para o conflito, além de ser um gasto público excessivo na sobreposição de efetivo policial.

Portanto, os próprios representantes dos municípios reforçam que a medida aqui proposta não é meritória e não contribuirá com o nosso sistema. A criação de “polícias municipais” é o primeiro passo para a fragmentação da segurança pública, que resultará em conflito e sobreposições de competências



entre guardas municipais e policiais militares e, no fim, em enfraquecimento do Estado brasileiro diante do crime organizado.

Nenhum de nós é contra a valorização das Guardas Municipais — ao contrário. Elas têm papel relevante e merecem condições dignas de trabalho e reconhecimento. Mas isso deve ocorrer dentro dos limites da Constituição, sem confusão de papéis e sem romper o pacto federativo.

Senhores, o problema da segurança pública brasileira não é a Polícia Militar e seu aprimoramento não passa por repassar para outro órgão a sua competência, sob o argumento de que teria “bandido para todo mundo”. Essa narrativa é um escárnio e uma completa desconsideração do papel fundamental desempenhado por nossos heróis da gloriosa polícia militar, que se doam com sua própria vida para honrar sua missão e o fazem com excelência.

Essa linha argumentativa é a mesma dos que defendem a substituição e extinção da polícia militar. Não podemos nos curvar a esse absurdo.

O policiamento ostensivo é somente uma ação de todo o sistema de justiça do país, que engloba a polícia judiciária, o Ministério Público, a advocacia, o Poder Judiciário e o sistema prisional. Criar mais uma polícia ostensiva sem alterar e modernizar o sistema não resultará em melhoria alguma.

Os integrantes desta Comissão sabem que não será com uma medida de mudança de nome de guarda municipal para polícia que iremos fazer frente ao crime organizado que está tomando conta do país.

A solução para o combate ao crime comporta medidas multidisciplinares, que envolvem toda a sociedade, no aspecto cultural, educacional, profissional, econômico e social, passando, em especial, pelo endurecimento da legislação penal e pelo fortalecimento de cada um dos atores do nosso sistema de segurança pública dentro do seu papel constitucional.



É esse que deve ser o enfoque do debate qualificado deste importante colegiado.

São estas as razões pelas quais concluo posicionamento contrário às propostas, por absoluta impropriedade da medida para o aprimoramento do funcionamento da segurança pública interna e de seus órgãos institucionais.

Nestes termos, voto pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 667, de 2025, assim como do apenso PL nº 1.102/2025.

Sala da Comissão, em 07 de outubro de 2025.

Deputado Capitão Augusto
PL-SP

