

# A natureza policial das guardas municipais

Guardas municipais poderão ser reconhecidas como polícias municipais se emenda ao PL da reforma administrativa for aprovada em plenário. Imbróglio jurídico e institucional fica resolvido, mas vocação deve continuar sendo preventiva, comunitária e de mediação de conflitos

**Luis Flavio Saporì**  
29 de setembro de 2021

PM/SÃO JOSÉ DOS CAMPOS



Guardas municipais que surgiram no país, especialmente na primeira década dos anos 2000, foram criadas para atuar sobretudo com vigilância patrimonial

A comissão da Câmara dos Deputados que analisa a reforma administrativa aprovou uma emenda ao texto que altera a estrutura da segurança pública no país. A emenda aprovada modifica o status institucional das guardas municipais no rol de forças de segurança previstas no artigo 144 da Constituição Federal, mediante alteração do parágrafo 8º do referido artigo nos seguintes termos :

*“Os Municípios poderão constituir guardas municipais, órgãos de natureza policial, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. ”*

Os deputados da Comissão da Reforma Administrativa estão propondo, portanto, atribuir "natureza policial" às guardas municipais. O assunto ainda será discutido no Congresso Nacional, tendo longo caminho pela frente até sua homologação final.

Caso venha a ser aprovada, tal emenda constitucional resolverá uma controvérsia que vem se arrastando no país desde a última década, qual seja, afinal de contas, as guardas municipais podem ou não ser consideradas polícias municipais?

Tal controvérsia não estava presente na Constituição de 1988, que atribuiu a essa organização pública a mera proteção dos patrimônios e serviços municipais. Nesses termos, caberia aos executivos a possibilidade de criação de guardas locais com limites claros no sentido da vigilância patrimonial, atuando subsidiariamente na prevenção e repressão da violência escolar e nos equipamentos de saúde. E assim aconteceu com as guardas municipais surgidas no país afora, especialmente na primeira década

dos anos 2000. Não havia dúvida quanto ao fato de que as guardas municipais não podiam ser caracterizadas como organizações policiais, dado que não se incluía entre suas atribuições a prevenção/repressão da criminalidade na cidade como um todo.

Essa realidade começa a se alterar quando da aprovação da Lei 13.022, de 8 de agosto de 2014, estabelecendo o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Trata-se de documento legal que preencheu vácuo normativo, dado que estava prevista no parágrafo 8º do artigo 144 a regulamentação das guardas municipais mediante legislação infraconstitucional, o que não havia ocorrido até então. O artigo 1º da referida Lei é incontestado nesse sentido:

*Esta Lei institui normas gerais para as guardas municipais, disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal.*

Apesar de não utilizar a expressão Polícia, a Lei 13.022/14 define atribuições típicas de polícia às Guardas Municipais. No artigo 2º, por exemplo, menciona que sua função é a proteção municipal preventiva e no artigo 5º, no qual estão detalhadas as competências específicas da instituição, dois incisos são reveladores :

*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.*

O Estatuto Geral das Guardas Municipais viabilizou a concepção de que a organização poderia atuar no controle mais amplo da criminalidade, como se depreende das expressões "proteção sistêmica da população" e "contribuição com a paz social". Não é casual que o ano de 2014 tenha se transformado em ponto de inflexão na trajetória institucional das guardas municipais na sociedade brasileira. Desde então muitas delas incorporaram a expressão Polícia a suas nomenclaturas oficiais e, para além disso, acentuaram processo já em curso de mimetismo em relação às polícias militares. Suscitou-se, contudo, a dúvida quanto à eventual constitucionalidade da Lei 13.022/14. Entidades corporativas de policiais militares impetraram no STF, inclusive, Ação Direta de Inconstitucionalidade nessa perspectiva.

Caso o Congresso Nacional aprove a emenda constitucional proposta pela comissão da reforma administrativa, esse imbróglio jurídico e institucional fica resolvido. As guardas municipais passam a ser reconhecidas definitivamente como polícias municipais, o que já vem acontecendo na prática. Isso não significa que tais organizações devam adquirir armas de fogo obrigatoriamente ou mesmo devam criar grupos táticos de repressão ao tráfico de drogas. O fato de serem reconhecidas como polícias do ponto de vista legal e constitucional não as legitima para a adoção automática de modelo de enfrentamento bélico contra a criminalidade. Nada disso. E por uma simples razão. A mesma Lei que reconhece as atribuições policiais das guardas municipais deixa muito claro qual o modelo de polícia que deve norteá-las. Basta uma leitura atenta do artigo 5º da Lei 13022/14 para se concluir que a vocação das guardas municipais na sociedade brasileira é o preventivo, o comunitário, a mediação de conflitos. Em outras palavras, está dada uma janela de oportunidade para que os municípios brasileiros invistam em polícias locais em moldes próprios, com identidade singular e completamente imersos na vida comunitária.

#### **Luis Flavio Saporì**

Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ, 2006). Foi Secretário Adjunto de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais no período de janeiro/2003 a junho/2007. Coordenou o Instituto Minas Pela Paz no biênio 2010-2011. Atualmente é professor do curso de Ciências Sociais da PUC Minas e coordenador do Centro de Estudos e Pesquisa em Segurança Pública

---

<https://www.fontesegura.org.br/multiplas-vozes/8m62tjq8io>

