**ESTUDO TÉCNICO CONJUNTO**
**PARA A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL E**
**PARA A COMISSÃO DE DIREITOS DO CIDADÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR**

**Altera as Leis 9.640/2023, 9070/2016 e da outras providências.**

**Autor: Alexandre Aleluia**

**Jaqueline Grace Cardoso Carneiro**
**Analista Legislativo**
**Julia Graziela Pereira da Cruz**
**Analista Legislativo**

**ESTUDO TÉCNICO**
**PLE Nº 86/2025**
**AGOSTO/2025**

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Coordenação das Comissões, tampouco da Câmara Municipal de Salvador, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Câmara Municipal de Salvador
Praça Thomé de Souza, s/nº, Centro. CEP 40.020-010. Salvador – Bahia – Brasil
TEL.: +55 (71) 3320-0335 | E-mail: jaqueline.carneiro@cms.ba.gov.br

# ESTUDO TÉCNICO DO PLE Nº 86/2025

## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A proposição ora em análise, tem como objetivo alterar as Leis 9.640/2022 e 9.070/2016. Segundo a justificativa do autor, o projeto visa *adequar a legislação municipal à recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que reconheceu a constitucionalidade da atuação das guardas municipais em ações de segurança urbana, incluindo o policiamento ostensivo e comunitário, bem como a possibilidade de realizar prisões em flagrante diante de condutas lesivas a pessoas, bens e serviços. A decisão proferida no Recurso Extraordinário (RE) 608588, com repercussão geral (Tema 656), consolidou o entendimento de que os municípios possuem competência para legislar sobre a atuação de suas guardas municipais dentro do Sistema de Segurança Pública, conforme previsto no artigo 144, §8º, da Constituição Federal.*

A **Lei Municipal nº 9.640/2022** dispõe sobre o Plano de Carreira e Vencimentos do cargo de provimento efetivo de Guarda Civil Municipal da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências

A referida proposição altera a redação do art.3º dessa lei, renomeando a Guarda Civil Municipal (GCM) para Polícia Metropolitana de Salvador (PMS). Além disso, inclui novas atribuições, quais sejam, realização de ações de segurança urbana, inclusive policiamento ostensivo e comunitário.

Já a **Lei Municipal 9.070/2016** reorganiza a Superintendência de Segurança Urbana e Prevenção à Violência - SUSPREV e a Guarda Municipal na forma que indica e dá outras providências.

O projeto de lei em questão, altera o art. 2º da referida norma, replicando as alterações supracitadas feitas na Lei 9.640/2022. Ademais, mantém a autarquia vinculada à Secretaria de Ordem Pública (SEMOP), porém, inclui o §3º, determinando que a Polícia Metropolitana de Salvador atue em cooperação com os demais órgãos de segurança pública, definindo uma série de novas atribuições, como por exemplo, abordagens sob fundada suspeita, condução de operações para coibir práticas ilícitas, proteção de eventos públicos, patrulhamento preventivo em áreas de risco, dentre outras.

Conforme salientado no Relatório da Supervisão de Análise e Pesquisa, não foi constatada proposição legislativa, em tramitação, que verse especificamente sobre o tema.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### 2.1 COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

Quanto às atribuições da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, segundo o art. 68, inciso II, alínea "a", da Resolução 910/ 91 - Regimento Interno, compete a esse colegiado manifestar juízo de admissibilidade sobre todos os assuntos em tramitação pela Câmara, para deliberação do Plenário e ou de outras Comissões, que serão, obrigatoriamente, entregues à sua apreciação quanto aos seus aspectos constitucional, legal ou jurídico.

Em relação à competência legislativa, segundo a Constituição Federal (art. 30, I e II), cabe ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Frise-se que o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal.

Importante ressaltar que o art. 188 do Regimento Interno preconiza que *A iniciativa dos Projetos de Lei cabe a qualquer Vereador, Comissão da Câmara, cidadãos e ao Prefeito, sendo privativa deste a Proposta Orçamentária e aqueles que disponham sobre matéria financeira, criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou importem em aumento da despesa ou diminuição da receita, ressalvada a competência da Câmara, no que concerne à organização de sua Secretaria e à fixação dos vencimentos dos seus servidores.*

Quanto à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, a Constituição Federal, assim dispõe:

> Art. 61 (...)
>
> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> I – (...)
>
> II - disponham sobre:
>
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

> b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
>
> (...)

Especificamente, em relação ao tema da proposição, inicialmente, cabe esclarecer o que o art. 144, §8º, da Constituição Federal, assim dispõe:

> Art. 144. 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:
>
> (...)
>
> § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei

Recentemente, em decisão de 20 de fevereiro de 2025, em sede de recurso extraordinário, com repercussão geral (Tema 656), o STF decidiu, por maioria (8x2), que é constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbanas pelas guardas municipais.

Nos fundamentos da decisão do STF, consta que: **1**. A*s leis municipais sobre o tema devem observar normas gerais que valem para todo o país, como as Leis Federais nº 13.022/2014 (que dispõe sobre o estatuto geral das guardas municipais) e nº 13.675/2018 (que institui o Sistema Único de Segurança Pública).* ***2****. As guardas municipais integram o sistema de segurança pública (art. 9º, § 1º, VII, da Lei nº 13.675/2018) e devem atuar de forma conjunta e harmônica com os demais órgãos de segurança pública, para a preservação da ordem pública e para a proteção das pessoas e do patrimônio.* ***3.*** *As guardas municipais podem executar ações de segurança urbana, inclusive o policiamento ostensivo e comunitário, desde que respeitadas as funções dos demais órgãos de segurança pública, previstos no art. 144 da Constituição. Não podem desempenhar atividades de polícia judiciária, como investigações e coletas de provas, já que essas funções são exclusivas da Polícia Civil e da Polícia Federal.* ***4****. Além disso, as guardas municipais estão sujeitas à supervisão do Ministério Público, para garantir que suas ações sejam realizadas de acordo com a lei. Essa atribuição, que está prevista no artigo 129, VII, da Constituição, reforça o papel do Ministério Público para a fiscalização de eventuais abusos pelas forças de segurança pública.*

Em relação a iniciativa parlamentar, a proposição em comento encontra amparo nos artigos 12, inciso III e 172 do Regimento Interno da Câmara Municipal, bem como no inciso III do art. 44 e 46 da Lei Orgânica do Município.

Por fim, importa ressaltar que caberá também a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização opinar sobre a proposição em estudo, nos termos do art. 68, inciso III, “alínea d”, da Resolução 910/91 - Regimento Interno, bem como a Comissão de Direitos do Cidadão e Defesa do Consumidor.

## 2.2 COMISSÃO DE DIREITOS DO CIDADÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR

A Comissão dos Direitos do Cidadão e Defesa do Consumidor, tem suas competências previstas no inciso VI do art. 68 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a saber:

> Art. 68 - (...)
> VI - compete à Comissão dos Direitos do Cidadão e Defesa do Consumidor:
> a) receber denúncias, queixas e reclamações que estejam relacionadas com a violação dos princípios estabelecidos na "Declaração Universal dos Direitos Humanos" e encaminhá-las ao Poder competente para as devidas apurações;
> b) fiscalizar e exigir o cumprimento dos dispositivos constitucionais, da Lei Orgânica e da legislação complementar e ordinária que assegurem, especificamente, os direitos da cidadania;
> c) organizar eventos e programas específicos aos direitos do cidadão;
> d) receber e examinar denúncias relativas à discriminação de sexo, de cor ou de qualquer outra espécie, encaminhando-as à autoridade competente, exigindo providências efetivas;
> e) opinar sobre assuntos de interesse do consumidor, fiscalizando os produtos para o consumo da população, zelando pela sua composição, qualidade e apresentação;
> f) solicitar à Presidência da Câmara a contratação de serviços técnicos de laboratório de análise para assuntos pertinentes ao consumo e encaminhar, quando for o caso, às autoridades e órgãos competentes reclamações recebidas para apuração e repressão a abusos e irregularidades;
> g) receber e apurar denúncias sobre assuntos pertinentes à violação dos direitos do consumidor;
> h) fiscalizar a aplicação do Código de Defesa do Consumidor e seu consequente cumprimento;
> i) receber, analisar, avalizar e apurar consultas e denúncias apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado e por consumidores individuais.

Na esteira do que disciplina o art. 80 do Regimento Interno, deve a Comissão designar relator para estudo da proposição e elaboração de Parecer, para posterior discussão e votação em reunião.

Desse modo, o estudo em tela visa subsidiar a votação, pelos membros da Comissão, referente ao Projeto em comento, apresentando um levantamento dos dispositivos legais (municipal, estadual, nacional), assim como eventuais dados e levantamentos de órgãos institucionais e pesquisas acadêmicas de destaque relacionados à temática em tela.

Impende destacar que não pretende este estudo realizar qualquer análise relacionada ao mérito e à constitucionalidade da proposição em questão, apresentando somente contribuições técnicas e legais relacionadas ao tema.

De início, cumpre destacar que a segurança é um dos direitos fundamentais assegurados aos cidadãos pela Constituição Federal[1], e considerada "*de vital interesse para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem-estar dos seus habitantes*", pela Lei Orgânica do Município de Salvador[2].

A mencionada Carta Magna, em seu art. 144, define 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*", autorizando os Municípios a constituírem Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações[3].

No exercício dessa prerrogativa, o Município de Salvador criou a sua Guarda Civil Municipal, com a finalidade de planejar, coordenar e executar as ações e as atividades de prevenção à violência, proteção e valorização do cidadão e da proteção patrimonial dos bens, serviços e instalações do Poder Público Municipal.

Já o § 7º do mesmo art. 144 da CF/88 estabelece que a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública serão disciplinados por lei, o que ocorreu com a edição da Lei federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

Dessa feita, a Lei federal nº 13.675/2018, dentre outras providências, instituiu o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, contemplando os Municípios e as Guardas Municipais, respectivamente como integrantes estratégicos e integrantes operacionais do Sistema.

---

[1] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[2] Art. 251 - A segurança do cidadão e da sociedade é de vital interesse para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem-estar dos seus habitantes.

[3] Art. 144, § 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Em que pese a previsão legal, o enquadramento das Guardas Municipais como integrantes do SUSP foi questionado por meio de Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental, de modo que a Corte Suprema firmou entendimento no sentido de que todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública devem ser declaradas inconstitucionais, uma vez que são órgãos de segurança pública. Confira-se a ementa do julgamento abaixo:

> DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI N° 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.
> 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.
> 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).
> 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao com CONGRESO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII).
> 4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).
> 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.
> (ADPF 995, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-10-2023 PUBLIC 09-10-2023)

No tocante às atribuições da Guarda Municipal, imperioso destacar o recente julgamento do Recurso Extraordinário 608588, admitido com o

reconhecimento de repercussão geral, e que visava discutir, à luz do art. 144, § 8º, da Constituição federal, o limite da atuação legislativa dos municípios para fixar as atribuições de suas guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município, resultando na aprovação da seguinte tese:

> **Tese 656**: 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. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.

Por fim, encontra-se em trâmite na Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 1.316/2021 ao qual foi apensado o Projeto de Lei nº 1.175/2023, que visa alterar o Estatuto Geral das Guardas Municipais – Lei federal nº 13.022/2014, para assegurar que as guardas municipais também sejam chamadas de polícias municipais.

### 2.2.1 ASPECTOS RELEVANTES DO PROJETO DE LEI

A proposta legislativa em análise traz mudanças pontuais na legislação que trata da Guarda Municipal, para incluir, dentre os seus objetivos e finalidade, a realização de ações de segurança urbana, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, além de elencar novas atribuições no âmbito da sua competência e alterar a nomenclatura para Polícia Metropolitana de Salvador.

No que diz respeito à alteração da denominação de Guarda Civil Municipal para Polícia Metropolitana de Salvador, impende destacar que 16 (dezesseis) Municípios do Estado de São Paulo[4] já aprovaram leis com o fito de promover a mudança de nome da Guarda, sendo que todas elas foram suspensas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – 12 em caráter definitivo e 04 em caráter liminar –, por meio de propositura de Ação Direita de Inconstitucionalidade por parte do Ministério Público Estadual.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, por meio de Decisão Monocrática, no âmbito da Reclamação Constitucional manteve a suspensão da

[4] Artur Nogueira, Amparo, Cruzeiro, Cosmópolis, Holambra, Itu, Jaguariúna, Pitangueiras, Salto, Santa Bárbara d'Oeste, São Sebastião, Vinhedo, Itaquaquecetuba, São Bernardo do Campo, Ribeirão Preto e São Paulo

eficácia da norma alteradora no Município de Itaquaquecetuba/SP, destacando-se, abaixo parte da decisão:

> 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.
> **Ocorre que todo o arcabouço normativo que disciplina as guardas municipais, seja a Constituição Federal, seja a legislação infraconstitucional, utiliza a nomenclatura "guardas municipais" de maneira deliberada e sistemática, refletindo a estrutura organizacional e funcional definida pelo legislador constituinte e pelo legislador ordinário.**
> 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 escolha jurídica e política que reflete a distinção entre os diferentes órgãos de segurança pública.
> **A Lei nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), reforça essa distinção ao listar, no artigo 9º, as guardas municipais como integrantes operacionais do sistema, sem, contudo, lhes atribuir a denominação de "polícia". O mesmo ocorre com o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014), que detalha as atribuições desses órgãos sem qualquer referência à nomenclatura pretendida pelo município reclamante. Mais recentemente, no mesmo sentido, tivemos o Decreto nº 11.841/2023. Friso que todas essas normas gerais federais são de observância obrigatória pelos Municípios, conforme decidiu o STF (Tese nº 656-RG).**
> 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 acidental, 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.
> (...)

> Por essas razões, a decisão reclamada é correta no ponto em que suspende os efeitos dos dispositivos que modificam a nomenclatura.
> (RCL 77357 SP. Decisão Monocrática. Relator: Ministro Flávio Dino. Data: 26.03.2025)

## 3. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Conclui-se que o projeto de lei em apreço tem o escopo de alterar as Leis municipais nº 9.640/2022 e nº 9.070/2016, que versam, respectivamente, sobre o Plano de Carreira e Vencimentos do cargo de provimento efetivo de Guarda Civil Municipal da Prefeitura Municipal do Salvador e reorganiza a Superintendência de Segurança Urbana e Prevenção à Violência - SUSPREV e a Guarda Municipal. Na ausência de legislação específica sobre o tema, a matéria deve ser analisada à luz do ordenamento jurídico e do entendimento judicial atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 12 de março de 2024.

BRASIL. **Lei Federal N° 13.675/2018**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Regimento Interno**. Resolução 910, de 1991. Salvador, 1991.

SALVADOR. **Lei Orgânica do Município do Salvador**. Edição consolidada até a Emenda nº. 34. 2016. Salvador, 2016. Disponível em: http://www.cms.ba.gov.br/alom.aspx. Acesso em: 12 de março de 2024

SALVADOR. **Lei nº 9.070/2016**. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2016/907/9070/lei-ordinaria-n-9070-2016-reorganiza-a-superintendencia-de-seguranca-urbana-e-prevencao-a-violencia-susprev-e-a-guarda-municipal-na-forma-que-indica-e-da-outras-providencias.

SALVADOR. **Lei nº 9.640/2022**. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2022/964/9640/lei-ordinaria-n-9640-2022-dispoe-sobre-o-plano-de-carreira-e-vencimentos-do-cargo-de-

provimento-efetivo-de-guarda-civil-municipal-da-prefeitura-municipal-do-salvador-e-da-outras-providencias?__cf_chl_tk=ORF1X61HzkgO_rbFeWe0Pm9VSVusLAz9EAUrKQCsuGM-1744132101-1.0.1.1-aXc45hS9G7dafri801mqVoB_.WCE0OM6bE1W5dHDCms.

KNEIPP, Bruno. A Aplicação de Normas Municipais na Consolidação da Defesa do Consumidor, Disponível em: <http://www.burgarelli.com.br/>

Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 2013, cit., pp. 136-137