REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

ENTRE A EMANCIPAÇÃO E A ABSORÇÃO: A MILITARIZAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS E AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 37/2022 E Nº 18/2025

BETWEEN EMANCIPATION AND ABSORPTION: THE MILITARIZATION OF MUNICIPAL GUARDS AND CONSTITUTIONAL AMENDMENT PROPOSALS NO. 37/2022 AND NO. 18/2025

Ciências Sociais Aplicadas • 23/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/795297990

Gustavo Gonçalves Alves[1]

Benedito Wilson Correa de Sá[2]

RESUMO

O artigo examina a militarização das guardas municipais e sua conversão em polícias municipais pelas Propostas de Emenda à Constituição nº 37/2022 e nº 18/2025. Adota o método hipotético-dedutivo, com estudo de casos múltiplos e matriz de salvaguardas. Sustenta que o regime vigente permite a militarização por omissão e, ao examinar as guardas de São Paulo e de Belém, formula o paradoxo da conformidade formal: ambas cumprem as vedações do Estatuto Geral e, ainda assim, militarizam-se. Conclui que a PEC nº 18, já aprovada pelo Congresso Nacional, confia a acreditação a conselhos estaduais com assento das corporações militares, o que cria risco de militarização por indução, e propõe parâmetros para sua regulamentação.

Palavras-chave: Guardas municipais; militarização; polícia municipal; segurança pública; Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025.

ABSTRACT

This article examines the militarization of municipal guards and their conversion into municipal police forces under Constitutional Amendment Proposals No. 37/2022 and No. 18/2025. It adopts the hypothetical-deductive method, with a multiple case study and a matrix of safeguards. It argues that the current framework allows militarization by omission and, examining the guards of São Paulo and Belém, formulates the paradox of formal compliance: both comply with the prohibitions of the General Statute and nevertheless become militarized. It concludes that Proposal No. 18, already approved by the National Congress, entrusts accreditation to state councils in which military forces hold permanent seats, creating a risk of militarization by inducement, and proposes parameters for its regulation.

Keywords: Municipal guards; militarization; municipal police; public security; Constitutional Amendment Proposal No. 18/2025.

1. INTRODUÇÃO

Poucas instituições brasileiras mudaram tanto, em tão pouco tempo e com tão pouca atenção do direito, quanto as guardas municipais. Concebidas pelo art. 144, § 8º, da Constituição de 1988 como corpos destinados à proteção de bens, serviços e instalações dos municípios, expandiram-se de modo acentuado a partir dos anos 2000: mais de mil e trezentos municípios mantêm guardas estruturadas, que somam efetivo superior a cem mil agentes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023), e as despesas municipais com segurança pública cresceram, entre 2011 e 2023, em ritmo muito superior ao dos estados e da União (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

À expansão quantitativa correspondeu uma transformação qualitativa. As guardas passaram a exercer, de fato, policiamento ostensivo, atuação que o Supremo Tribunal Federal legitimou no Tema 656 da repercussão geral, em fevereiro de 2025 (Brasil, 2025d). Seguiu-se a iniciativa de reforma constitucional: a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 37, de 2022, aprovada pelo Senado Federal em maio de 2025, pretende inscrever as guardas no rol dos órgãos de segurança pública; a PEC nº 18, de 2025, aprovada pela Câmara dos Deputados em março de 2026 e pelo Senado Federal em 3 de novembro de 2026, sem alteração de mérito, faculta aos municípios instituir polícias municipais de natureza civil (Senado [...], 2026).[3] Em abril de 2026, o Supremo vedou, com alcance nacional, a substituição da expressão "Guardas Municipais" por "Polícia

Municipal" (Brasil, 2026b), de modo que a emenda passou a ser o único caminho para a renomeação.

Esse movimento suscita uma inquietação que o debate público raramente formula com precisão. Corporações que a Constituição e a lei qualificam como civis vêm incorporando hierarquia de molde castrense, grupamentos táticos, ritos e nomenclaturas importados das polícias militares, ao passo que a história institucional brasileira registra a absorção recorrente das estruturas civis de policiamento pela lógica militar. Elevar as guardas à condição de polícias pode, assim, tanto consolidar um modelo civil quanto consumar, em sede constitucional, uma absorção já em curso.

Daí o problema que orienta o artigo: em que medida a constitucionalização das guardas municipais como polícias municipais, tal como desenhada pelas PECs nº 37/2022 e nº 18/2025, tende a consolidar um modelo de policiamento civil e comunitário ou a consumar a absorção dessas corporações pela lógica militar? A hipótese é a de que a militarização das guardas constitui menos uma ruptura do que a reedição de uma tendência de longa duração, favorecida por um regime jurídico que não a prescreve, mas a permite por omissão. Se correta, a mera afirmação constitucional da natureza civil das futuras polícias não bastaria para interromper o padrão; seriam necessários instrumentos capazes de fechar a margem de escolha que hoje o permite.

A pesquisa é qualitativa e emprega o método hipotético-dedutivo, com os métodos histórico e comparativo como auxiliares (Gil, 2008). Combina pesquisa bibliográfica, documental, legislativa e jurisprudencial com um estudo de casos múltiplos (Yin, 2015), selecionados pela lógica dos casos mais diferentes (Przeworski;

Teune, 1970): se instituições tão distintas em escala, recursos e trajetória convergirem para padrões semelhantes, reforça-se a hipótese de que esses padrões decorrem de fatores estruturais. A análise das propostas vale-se da análise de conteúdo (Bardin, 2011), orientada por uma matriz que registra a presença, a presença parcial ou a ausência de cada salvaguarda.

O artigo organiza-se em quatro seções de desenvolvimento. A segunda fixa a categoria de análise e reconstrói a trajetória do policiamento de base local, com destaque para as guardas civis estaduais de São Paulo e do Pará. A terceira examina a posição constitucional e legal das guardas. A quarta aplica a grade das quatro dimensões da militarização à Guarda Civil Metropolitana de São Paulo e à Guarda Municipal de Belém. A quinta analisa as propostas de emenda e formula parâmetros para a regulamentação.

2. MILITARIZAÇÃO E POLICIAMENTO DE BASE LOCAL: CATEGORIA E TRAJETÓRIA

Por militarização entende-se a penetração de valores, estruturas, estéticas e doutrinas de matriz militar em instituições de natureza civil (Nóbrega Júnior, 2010; Zaverucha, 2005). Como sustenta Soares (2019), desmilitarizar diz respeito menos ao armamento do que à cultura organizacional e à concepção de missão das corporações: uma força pode ser armada e conservar natureza civil, ao passo que uma corporação pouco armada pode ser profundamente militarizada em sua cultura e doutrina.

O fenômeno decompõe-se aqui em quatro dimensões. A organizacional manifesta-se na hierarquia e disciplina de tipo castrense, com cadeia de comando rígida e regime disciplinar

inspirado nos regulamentos militares. A estética e simbólica aparece em fardamentos, insígnias, denominações e rituais que evocam as Forças Armadas. A operacional e doutrinária expressa-se em grupamentos táticos, técnicas de confronto e na lógica de guerra ao crime. A funcional refere-se à assunção das atribuições típicas das forças militarizadas, sobretudo o policiamento ostensivo repressivo. A grade dialoga com a tipologia de Kraska (2007), que distingue as dimensões material, cultural, organizacional e operacional, e a adapta ao objeto em três pontos: desloca o material para o operacional, pois no caso das guardas o armamento importa pela doutrina de emprego que o acompanha; isola, sob a rubrica estética, os elementos visíveis e normatizáveis sobre os quais incidem as vedações da Lei nº 13.022, de 2014; e acrescenta a dimensão funcional, que capta fenômeno específico das guardas brasileiras. A militarização é, assim, um *continuum*, e não um estado binário.

A primeira forma institucionalizada de policiamento urbano no território brasileiro foi civil, local e de proximidade: as Ordenações Filipinas disciplinavam os quadrilheiros, moradores eleitos pelas câmaras municipais e incumbidos de prender malfeitores (Ordenações Filipinas, 1603). A chegada da Corte, em 1808, inaugurou a primeira grande militarização do policiamento urbano, com a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, organizada segundo princípios castrenses (Holloway, 1997). O período regencial reproduziu a dualidade: ao lado da Guarda Nacional, milícia cidadã de base municipal (Castro, 1977), instituiu-se o Corpo de Guardas Municipais Permanentes da Corte, profissional e permanente (Arquivo Nacional, [s.d.]). A Guarda Nacional foi capturada pelas oligarquias locais, fenômeno associado às raízes do coronelismo (Leal, 2012), enquanto as corporações permanentes prefiguraram as polícias militares estaduais. O ciclo ensina que a denominação

raramente exprime a natureza de uma corporação e que a absorção do polo civil tende a ocorrer de modo gradual, pela incorporação de comandos e métodos, antes de se consumar no plano formal.

Na República surgiram as guardas civis estaduais, corporações uniformizadas de policiamento ostensivo civil que atuavam ao lado de forças públicas cada vez mais próximas do Exército (Fernandes, 1974). Em São Paulo, a Lei nº 2.141, de 1926, criou a Guarda Civil "como auxiliar da Força Pública, mas sem caráter militar" (São Paulo, 1926). A definição por negação foi sendo erodida: o Decreto nº 6.885-B, de 1934, passou a falar em corporação "sem caráter essencialmente militar" e autorizou o empréstimo de regulamentos e de oficiais da Força Pública (São Paulo, 1934); o Decreto-Lei nº 16.743, de 1947, declarou civil o pessoal, mas organizou a carreira "sobre a base de disciplina hierárquica" (São Paulo, 1947); e o Regulamento Disciplinar aprovado pelo Decreto nº 44.006, de 1964, organizou a carreira em onze classes agrupadas em círculos, classificou o comportamento dos integrantes e tipificou a omissão da continência ao superior (São Paulo, 1964). No Pará, a militarização foi confessada na letra da lei: a Lei nº 3.034, de 1964, definiu a Guarda Civil como "corporação policial armada", equiparada à corporação militar estadual, e o seu regulamento mandou observar, no que coubesse, os regulamentos das Forças Armadas (Pará, 1964a, 1964b). Ainda assim, a corporação paraense subordinava-se a autoridade civil e formava seus quadros em escola de polícia civil.

O desfecho foi simétrico. O Decreto-Lei nº 667, de 1969, editado sob o Ato Institucional nº 5, atribuiu às polícias militares a exclusividade do policiamento ostensivo fardado (Brasil, 1969), e os Decretos-Leis estaduais nº 188, de 24 de março de 1970, no Pará, e nº 217, de 8 de abril de 1970, em São Paulo, incorporaram as guardas civis às polícias

militares, convertendo a carreira civil em hierarquia militar e reservando aos que não optassem um quadro em extinção (Pará, 1970; São Paulo, 1970). Seguiram-se quase duas décadas de policiamento ostensivo integralmente militarizado (Lima; Bueno; Mingardi, 2016).

A Constituição de 1988 reabriu espaço aos municípios ao facultar-lhes, no art. 144, § 8º, guardas destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, depois de recusadas na Constituinte as propostas de polícia municipal (Silva, 2014), e conservou intacto o núcleo militarizado do sistema (Zaverucha, 2005). A partir dos anos 2000, o fomento federal, que financiou prioritariamente viaturas, armamento e equipamentos táticos, impeliu as guardas ao policiamento ostensivo sem marco legal que o disciplinasse. A Lei nº 13.022, de 2014, instituiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais, qualificou-as como instituições de caráter civil, vedou-lhes regulamentos disciplinares de natureza militar e denominações idênticas às das forças militares e proibiu que o órgão estadual de formação fosse o mesmo destinado às forças militares (Brasil, 2014a). A Lei nº 13.675, de 2018, incluiu as guardas no Sistema Único de Segurança Pública (Brasil, 2018); a ADPF nº 995 vedou interpretações que as excluíssem do sistema (Brasil, 2023d); e o Tema 656 reconheceu-lhes o policiamento ostensivo e comunitário, excluída a polícia judiciária e assegurado o controle externo do Ministério Público (Brasil, 2025d).

A trajetória autoriza uma síntese: a militarização não é a essência originária do policiamento de base local, mas desenvolvimento posterior e recorrente; as guardas civis estaduais foram alternativa efetiva, porém nunca plenamente civil; e o renascimento das guardas veio acompanhado da afirmação de sua natureza civil sem

instrumentos capazes de conter a deriva que a história tornava previsível.

3. A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS GUARDAS: SUBALTERNIDADE E MILITARIZAÇÃO POR OMISSÃO

O desenho normativo vigente confere à guarda municipal uma posição ao mesmo tempo subalterna e indefinida, e é dessa combinação que resulta sua permeabilidade à militarização. Não se afirma que o ordenamento prescreva a militarização; afirma-se que ele a permite por omissão.

A subalternidade tem três notas. A topográfica: a guarda não figura no caput do art. 144, cujo rol é taxativo, mas em parágrafo apartado. O Supremo assentou que a Constituição "utiliza a nomenclatura 'guardas municipais' de maneira deliberada, reservando a terminologia 'polícia' a órgãos específicos taxativamente enumerados" (Brasil, 2026b), e, ao rejeitar os embargos de declaração, recusou-se a antecipar os efeitos da PEC nº 18, por tratar-se de ato em formação (Brasil, 2026c). A teleológica: a finalidade constitucional da guarda é patrimonial, e não a preservação da ordem pública. A funcional: o texto não lhe atribui policiamento ostensivo nem função investigativa. A competência para agir em segurança urbana foi, por isso, construída pela jurisprudência. O Superior Tribunal de Justiça chegou a anular condenação fundada em busca pessoal realizada por guardas em patrulhamento de rotina (Brasil, 2022), e somente após o Tema 656 passou a admiti-la mediante fundada suspeita, nos termos do art. 244 do Código de Processo Penal (Brasil, 2025c). A guarda atua, assim, em regime de poderes emprestados, cuja moldura foi desenhada por e para outras instituições.

A indefinição está no Estatuto Geral, forte em princípios e fraco em instrumentos. O diploma afirma a natureza civil, o patrulhamento preventivo e o uso progressivo da força, mas impõe corregedorias e ouvidorias sem prever sanção ou fiscalização da implantação, remete o armamento à legislação geral, cujo critério populacional o Supremo declarou inconstitucional (Brasil, 2021), e faculta, sem impor, o órgão colegiado de controle social (Brasil, 2014a). Se a militarização floresce a despeito da lei, é porque a lei, embora a repudie em princípio, não a impede de fato.

Um aspecto dogmático reforça o diagnóstico. A Constituição trata a hierarquia e a disciplina como base das instituições militares (arts. 42 e 142). Não veda que instituições civis as invoquem, tanto que a Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis as arrola entre seus princípios (Brasil, 2023b); mas é preciso distinguir a hierarquia administrativa, comum a toda organização pública, da hierarquia e disciplina de tipo militar, expressas em escalas de precedência, classificação moral do comportamento e regulamentos de molde castrense. Ao aludir a uma "estrutura hierárquica" sem qualificá-la e ao vedar apenas os regulamentos de natureza militar declarada, o Estatuto deixou aberta a porta pela qual a acepção castrense se infiltrou.

O controle completa o quadro. As corregedorias existem onde o município decidiu instituí-las; o controle externo do Ministério Público incide sobre a legalidade dos atos e os abusos individuais, mas não alcança, senão indiretamente, as escolhas de desenho institucional, como a criação de grupamentos táticos ou a adoção de ritos castrenses; e o controle processual penal, que na fase restritiva da jurisprudência alcançava a própria extensão do patrulhamento, passou a controlar apenas o modo da abordagem. Uma guarda

pode militarizar-se sem cometer, em cada ato, ilegalidade que atraia a censura dos controles existentes.

Do diagnóstico emergem cinco salvaguardas que orientarão a análise das propostas: vedação expressa à organização e à disciplina de tipo militar; padrões nacionais e vinculantes de formação em ambiente civil; controles obrigatórios, autônomos e dotados de consequência; disciplina do armamento e do uso da força; e afirmação da segurança urbana preventiva como núcleo identitário da corporação.

4. A MILITARIZAÇÃO EM QUATRO DIMENSÕES: SÃO PAULO E BELÉM

Os casos foram escolhidos por contraste: a maior guarda do país, situada no município de maior capacidade arrecadatória e origem do precedente do Tema 656, e uma corporação de porte intermediário em capital amazônica de recursos mais limitados. Cada dimensão foi traduzida em indicadores observáveis e confrontada com um parâmetro explícito do Estatuto Geral: natureza civil (art. 2º), vedação de regulamento disciplinar militar e exigência de código de conduta próprio (art. 14), vedação de denominações idênticas às militares (art. 19), corregedoria e ouvidoria (art. 13) e vedação de formação em órgão estadual destinado às forças militares (art. 12, § 3º). As fontes são predominantemente normativas, complementadas por fontes institucionais e jornalísticas usadas apenas para documentar fatos; a análise alcança o desenho normativo e a autoapresentação das corporações, e não o cotidiano do serviço.

4.1. A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo

Criada em 1986 sob a promessa de devolver à cidade uma versão municipal da antiga Guarda Civil, a corporação recebeu, já em 1987, competência para o policiamento ostensivo e preventivo, ainda sob a vigência da exclusividade do Decreto-Lei nº 667 (São Paulo, 1987). O orçamento da pasta cresceu 143% entre 2020 e 2024 (São Paulo, 2025b), e o Município chegou a rebatizá-la de Polícia Municipal pela Emenda nº 44 à Lei Orgânica (São Paulo, 2025a), iniciativa barrada pelo Supremo na ADPF nº 1.214.

Na dimensão organizacional, o achado mais revelador é uma herança normativa direta. A Lei Municipal nº 13.530, de 2003, define a hierarquia e a disciplina como base institucional da Guarda, classifica o comportamento dos servidores em excelente, bom, insuficiente ou mau, fixa regras de conversão de penas e tipifica como infração deixar de prestar ao superior "homenagens ou sinais regulamentares de consideração e respeito" (São Paulo, 2003). A carreira, organizada em dez categorias escalonadas, reproduz a escala de classes da extinta Guarda Civil estadual (São Paulo, 2015, 2016). O Quadro 1 evidencia a continuidade com o regulamento de 1964.

Quadro 1. Continuidades normativas entre a Guarda Civil do Estado de São Paulo (1964) e a Guarda Civil Metropolitana

Elemento	Guarda Civil estadual (Decreto nº 44.006/1964)	Guarda Civil Metropolitana
Escala da carreira	3ª, 2ª e 1ª classe; classe especial; classe distinta; subinspetor; inspetor; inspetores chefes	3ª, 2ª e 1ª Classe; Classe Especial; Classe Distinta; Subinspetor; Inspetor; Inspetores de Divisão, de Agrupamento e

		Superintendente (Lei nº 16.239/2015)
Fundamento da organização	Princípios gerais de disciplina e hierarquia (Título I)	Hierarquia e disciplina como base institucional (Lei nº 13.530/2003, art. 3º)
Saudação ao superior	Infração deixar de fazer continência ou prestar sinais de consideração e respeito (art. 14, LXXX)	Infração deixar de prestar homenagens ou sinais regulamentares de consideração e respeito (Lei nº 13.530/2003, art. 17, IV)
Classificação do comportamento	Excepcional, ótimo, bom, regular e mau (art. 36)	Excelente, bom, insuficiente e mau (Lei nº 13.530/2003, art. 9º)
Conversão de penas	Duas advertências equivalem a uma repreensão; duas repreensões, a um dia de suspensão (art. 37)	Duas advertências equivalem a uma repreensão; duas repreensões, a uma suspensão (Lei nº 13.530/2003, art. 9º, § 1º)

Fonte: elaborado pelos autores a partir de São Paulo (1964, 2003, 2015).

A continuidade não significa submissão a regulamento militar, o que violaria o art. 14 do Estatuto: a lei municipal ancora a disciplina na dignidade humana, assegura contraditório e ampla defesa, aboliu a prisão administrativa e não reproduz postos ou graduações militares. Formalmente, a corporação cumpre as vedações. É justamente por isso que o achado é revelador: a gramática militar não reside nos nomes dos cargos, mas no fundamento declarado da organização, na lógica da precedência, na classificação moral do comportamento e nos ritos de deferência. A militarização organizacional da Guarda Civil Metropolitana não é importação recente das polícias militares; é herança transmitida por via civil.

Na dimensão estética, o regulamento de uniformes arrola entre as peças acessórias a espada e seus acessórios (São Paulo, 2022), e a portaria de composição reserva-a aos níveis superiores da carreira e ao comando (São Paulo, 2024). Arma de emprego exclusivamente cerimonial, a espada reproduz, no vestuário, a distinção militar entre oficiais e praças; em São Paulo, a estética castrense é objeto de norma. Na dimensão operacional, a Inspetoria de Operações Especiais atua no controle de multidões e na desocupação de imóveis, com treinamento de choque (São Paulo, 2021), atividades associadas às tropas de choque das polícias militares, embora haja contrapesos, como a vedação de técnicas de estrangulamento (São Paulo, 2020). Na dimensão funcional, a corporação é híbrida: mantém programas de proteção escolar, de pessoas vulneráveis e de mediação de conflitos e, ao mesmo tempo, policiamento ostensivo inscrito em sua lei de carreira desde 1987.

4.2. A Guarda Municipal de Belém

Implantada oficialmente em 1991 e dotada, em 2010, de autonomia administrativa e competência em segurança urbana, a Guarda Municipal de Belém conta com cerca de mil e cem agentes e organiza-se em grupamentos que incluem a Ronda Ostensiva Municipal, o Grupamento de Ações Táticas e uma banda de música (Belém, [2024]). Sua genealogia estadual é histórica, e não normativa: reocupa o nicho da Guarda Civil paraense extinta em 1970, mas não herda o seu texto.

Na dimensão organizacional, a primeira constatação é negativa: não se localizou regulamento disciplinar específico nem o código de conduta que o art. 14 do Estatuto exige seja editado por lei municipal. A Corregedoria só foi instituída em dezembro de 2023,

sete anos após o término do prazo legal de adaptação, e, embora formalmente autônoma, tem o corregedor indicado pelo próprio Inspetor-Geral (Belém, 2023). Na dimensão estética, a nomenclatura da Ronda Ostensiva Municipal reproduz a das rondas táticas militares, e a corporação participa do desfile cívico-militar em formatura fechada, com uniforme camuflado (Belém, [s.d.]); o patrono de sua principal honraria, porém, é um administrador civil da cidade, e a banda foi reconhecida como patrimônio cultural imaterial do município.

É na dimensão operacional que a militarização se mostra mais intensa. O treinamento de ingresso na Ronda Ostensiva Municipal abrangeu abordagem tática a pessoas e veículos, armamento e tiro e as "condutas e doutrinas" do grupamento (Agência Belém, 2025). Em 2026, a corporação renovou suas pistolas com armamento doado pela Polícia Militar, por convênio entre o Estado e o Município (Mais [...], 2026), o que a torna materialmente dependente da força estadual e configura canal privilegiado de isomorfismo, isto é, do processo pelo qual organizações de um mesmo campo se tornam semelhantes por dependência de recursos e imitação dos modelos tidos por legítimos (DiMaggio; Powell, 1983). A dimensão funcional oferece o exemplo mais nítido de deriva: a Ronda Ostensiva Municipal foi criada em 2019 para apoiar programas de proteção a mulheres em situação de violência (Agência Belém, 2019) e, em 2020, após reformulação, passou ao patrulhamento urbano da capital (Grupamento [...], 2020). Em dois anos, a unidade concebida para uma missão protetiva foi redirecionada para a missão ostensiva.

4.3. Achados da Comparação

O Quadro 2 sintetiza a aplicação da grade.

Quadro 2. Síntese da aplicação da grade das quatro dimensões

Dimensão	São Paulo	Belém	Mecanismo predominante
Organizacional	Intensa: hierarquia e disciplina como base institucional; classificação do comportamento	Moderada: regulação rarefeita; controle interno tardio e indicado pela cúpula	SP: herança normativa da Guarda Civil estadual. Belém: vazio regulatório
Estética e simbólica	Intensa: cerimonial normatizado, espada regulamentar, aspiração nominal	Moderada: nomenclatura de rondas militares; ordem unida; patrono civil	SP: tradição e aspiração de equiparação. Belém: imitação
Operacional e doutrinária	Intensa: controle de multidões e desocupações; contrapesos no uso da força	Intensa: doutrina de grupamento tático; armamento doado pela PM	SP: especialização tática. Belém: dependência material e imitação
Funcional	Híbrida: policiamento ostensivo desde 1987, com programas protetivos	Híbrida com deriva: unidade protetiva convertida em patrulha	Ambos: expansão ostensiva legitimada pelo Tema 656

Fonte: elaborado pelos autores.

Quatro achados resultam da comparação. O primeiro é que a militarização chega por caminhos distintos, que correspondem aos mecanismos de isomorfismo normativo, mimético e coercitivo (DiMaggio; Powell, 1983): em São Paulo predomina a herança; em Belém, a imitação e a dependência. O destino, contudo, é o mesmo,

o que confirma que o fenômeno responde a fatores estruturais do campo. O segundo é o paradoxo da conformidade formal: ambas as corporações cumprem as vedações do Estatuto e, ainda assim, exibem militarização intensa em ao menos duas dimensões, porque as vedações incidem sobre a forma e silenciam sobre a gramática da militarização. Proíbem a identidade de nomes, mas não o fundamento hierárquico-disciplinar; proíbem o regulamento militar declarado, mas não a classificação moral do comportamento; regulam o órgão estadual de formação, mas não o conteúdo dos treinamentos táticos nem a origem do armamento. O terceiro é a deriva funcional por meio das unidades especializadas, cuja criação e redirecionamento escapam aos controles, que incidem sobre a conduta dos agentes, e não sobre o desenho institucional. O quarto é que a face civil é real, mas desprotegida: os programas comunitários e as restrições ao uso da força dependem da orientação de cada gestão, ao passo que a face tática é financiada e normatizada com mais vigor.

5. AS PROPOSTAS DE EMENDA: EMANCIPAÇÃO OU ABSORÇÃO?

A lição das seções anteriores orienta a análise: se o Estatuto afirmou a natureza civil das guardas e não conteve a deriva militarizante, transpor essa afirmação para a Constituição, sem mais, arrisca reproduzir o paradoxo em nível superior. A pergunta dirigida a cada dispositivo não é, portanto, se ele declara a civilidade, mas se a instrumentaliza.

5.1. Duas Lógicas de Reforma

A PEC nº 37/2022 adota a lógica do reconhecimento: acrescenta ao rol do art. 144 as "guardas ou polícias municipais", atribui-lhes

"policiamento ostensivo local e comunitário" e autoriza a alteração da nomenclatura por lei municipal (Brasil, 2025b). Preserva a autonomia municipal, mas não qualifica as corporações como civis, não as submete expressamente ao controle externo do Ministério Público e nada dispõe sobre corregedorias, formação ou armamento. É menos do que a transposição do paradoxo do Estatuto: o Estatuto ao menos declarava a natureza civil das guardas.

A PEC nº 18/2025, de iniciativa do Poder Executivo, nasceu como constitucionalização do Tema 656 (Brasil, 2025a) e foi profundamente alterada na Câmara, que criou a figura das polícias municipais (Brasil, 2026a). O resultado é um modelo de transformação condicionada: o município pode constituir polícia municipal de natureza civil, organizada em carreira e destinada ao policiamento ostensivo e comunitário, desde que obtenha acreditação periódica pelo Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, demonstre capacidade financeira por receita própria, cumpra integralmente a legislação sobre guardas municipais e forme seus agentes segundo parâmetros nacionais (art. 144, § 8º-A). Onde não houver acreditação, permanecem as guardas. O Senado manteve esse desenho: na Comissão de Constituição e Justiça, o destaque que suprimia a acreditação por conselho estadual foi declarado prejudicado (CCJ [...], 2026), e o Plenário aprovou o texto sem alteração de mérito (Senado [...], 2026).

O discurso que acompanhou as propostas revela a identidade institucional projetada. No Senado predominaram a valorização profissional e a necessidade de respaldar os guardas no enfrentamento ao crime organizado (Agência Senado, 2025); na Câmara, o relator inscreveu as polícias municipais no eixo do combate à criminalidade (PEC [...], 2026); e guardas de Belo

Horizonte apontaram como insuficiência do texto a ausência de sua participação nesse combate (Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2026). A dimensão comunitária está no texto, mas raramente no discurso que o justifica.

5.2. A Matriz de Salvaguardas

Às cinco salvaguardas extraídas da terceira seção acrescenta-se uma sexta, cuja necessidade emerge da própria PEC nº 18: a verificação das exigências deve caber a instância imparcial, com critérios vinculados e garantias procedimentais. Classifica-se cada salvaguarda como presente, quando o texto a impõe de modo expresso e vinculante; parcial, quando a menciona sem torná-la obrigatória ou a remete integralmente à lei; e ausente, quando silencia.

Quanto à organização, a PEC nº 18 declara a natureza civil e a organização em carreira, fórmula que aproxima as polícias municipais da Polícia Rodoviária Federal, mas não veda postos, graduações, regulamentos disciplinares ou estruturas de comando de molde militar. O silêncio não é neutro: a Lei nº 14.751, de 2023, codificou em âmbito nacional a estrutura hierárquica das polícias militares (Brasil, 2023c), de modo que existe um modelo militar nacionalmente disponível, sem equivalente civil municipal. A exigência de cumprimento integral do Estatuto converte, em tese, a vedação de denominações militares em condição de elegibilidade, o que atenua o quadro quanto aos símbolos, mas não quanto à estrutura. Quanto à formação, a exigência de parâmetros nacionais é avanço, mas o texto fala em parâmetros "básicos", não exige ambiente civil e admite suplementação estadual; a proibição de formação em órgão destinado às forças militares, que Kopittke (2016)

identifica como marco de desmilitarização, permanece em lei ordinária e é alvo de projeto que pretende revogá-la (Brasil, 2023a).

Quanto à identidade funcional, há indício favorável pouco notado: o dever de prevenir e reprimir organizações criminosas e milícias é imposto aos órgãos dos incisos I a VI do art. 144, dos quais as polícias municipais estão excluídas. Em sentido oposto, a atribuição a todos os órgãos de funções como a condução de presos em flagrante insere as corporações municipais no circuito da justiça criminal e tende a converter o flagrante facultativo, que qualquer pessoa pode efetuar (art. 301 do Código de Processo Penal), em flagrante obrigatório. O texto não define o que seja policiamento comunitário nem o erige em critério de organização. Quanto ao armamento e ao uso da força, a proposta silencia. O controle, por fim, é seu ponto mais forte: constitucionaliza o controle externo do Ministério Público e impõe corregedorias e ouvidorias autônomas; esses controles incidem, porém, sobre a conduta dos agentes, e não sobre as escolhas de desenho institucional em que a militarização se materializa.

5.3. A Acreditação Pelos Conselhos Estaduais

A acreditação responde à pergunta que a matriz deixa em aberto: a quem cabe verificar o cumprimento das exigências e decidir se uma polícia municipal pode existir e continuar existindo. A tese aqui sustentada é a de que o desenho cria risco estrutural de bloqueio ou de conformação militarizante, porque confia a verificação a colegiados em que as corporações militares estaduais têm assento nato e peso decisório, sem delimitar a discricionariedade do órgão nem assegurar garantias ao município. Trata-se de tese sobre

desenho institucional, e não de afirmação empírica de que todos os conselhos sejam dominados pelas polícias militares.

O dispositivo tem caráter constitutivo, pois condiciona a existência da corporação e o destino funcional dos servidores; é periódico, e o texto silencia sobre as consequências da não renovação, o que lideranças das guardas apontaram como fonte de instabilidade permanente (Monteiro, 2026); e remete a critérios de uma lei federal ainda inexistente, enquanto o Estado pode, a um só tempo, suplementar as normas e integrar o órgão que verifica seu cumprimento. Há, ainda, incoerência orgânica: a mesma proposta define os conselhos como órgãos consultivos e lhes atribui decisão com efeitos constitutivos sobre outro ente federado. No Pará, o Conselho Estadual de Segurança Pública é presidido pelo Secretário de Segurança Pública e tem entre seus conselheiros natos os comandantes-gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar (Agência Pará, 2015, 2023): o município avaliado comparece como parte interessada, ao passo que a força militar integra o órgão julgador.

Pode-se objetar que os secretários estaduais de segurança são, em sua maioria, delegados e membros do Ministério Público, e não oficiais militares (Berlatto, 2017). A influência, contudo, não depende da presidência: opera pelo assento nato e, sobretudo, pela autoridade epistêmica, pois julgar se uma corporação está apta ao policiamento ostensivo é emitir juízo técnico em campo cujo saber prático reconhecido foi, desde 1969, monopólio das polícias militares. Essa influência pode produzir dois resultados. O primeiro é o bloqueio: a inclusão de novos atores com poder de veto aumenta a estabilidade do *status quo* (Tsebelis, 2002), e a acreditação aloja, com assento nato, o ator cujo interesse em preservá-lo é mais intenso,

como indica a ação ajuizada por entidade de oficiais militares contra o próprio Estatuto Geral (Brasil, 2014b); a nova arena, administrativa e de baixa visibilidade, é propícia ao deslocamento de disputas perdidas em outras instâncias (Baumgartner; Jones, 1993). O segundo é a conformação: como a polícia municipal depende da acreditação para existir, a estratégia racional do gestor é assemelhar-se ao modelo que o avaliador reconhece como legítimo, e a periodicidade converte essa pressão em gradiente permanente de incentivos (DiMaggio; Powell, 1983). O paradoxo é evidente: o texto exige o cumprimento das vedações antimilitarizantes do Estatuto, mas entrega sua verificação ao ator institucionalmente menos interessado em fazê-las cumprir. Se a teoria da regulação ensina que os regulados tendem a capturar o controle sobre a entrada de novos concorrentes (Stigler, 1971; Justen Filho, 2002), aqui o agente estabelecido é colocado *ex ante*, pela própria norma, no órgão que licencia o ingresso de um potencial concorrente: trata-se de captura por desenho.

A supressão da acreditação, proposta por emenda apresentada no Senado (Rádio Senado, 2026), não seria solução, pois reabriria o paradoxo do Estatuto, cujas vedações falharam por falta de quem as fizesse cumprir; trocaria o risco de uma verificação capturada pela certeza de nenhuma verificação. Tampouco se sustenta, diante da jurisprudência que só veda as emendas tendentes a abolir a forma federativa (Brasil, 2007), a tese de inconstitucionalidade. Trata-se de defeito de desenho, que reclama correção na regulamentação e, até lá, interpretação conforme: a acreditação é ato administrativo sujeito à impessoalidade e ao devido processo, e a Lei nº 9.784, de 1999, aplicável subsidiariamente a Estados e Municípios sem lei própria (Súmula nº 633 do Superior Tribunal de Justiça), impede de atuar a autoridade com interesse direto ou indireto na matéria (Brasil, 1999,

2019). O representante de corporação com atribuições sobrepostas às da polícia municipal avaliada deve, no mínimo, abster-se de votar.

5.4. Projeção Sobre os Casos e Balanço

A Guarda Civil Metropolitana reúne condições para ingressar rapidamente no novo regime e tem evidente interesse na denominação policial; sobre ela tende a operar a conformação. Saber se a espada regulamentar e uma lei que declara a hierarquia e a disciplina como base institucional se enquadram nas vedações do Estatuto é questão de interpretação, cuja resposta dependerá de quem verifica. A Guarda Municipal de Belém, de capacidade fiscal mais limitada, será avaliada por conselho em que tem assento a mesma Polícia Militar da qual já depende materialmente; sobre ela tende a operar o bloqueio. Não obtida a acreditação, continuará guarda e, por força do Tema 656, continuará a exercer policiamento ostensivo, sem submeter-se a nenhum dos filtros da nova ordem. O Quadro 3 consolida o balanço.

Quadro 3. Balanço da matriz de salvaguardas

Salvaguarda	PEC nº 37/2022	PEC nº 18/2025
1. Vedação à organização e à disciplina de tipo militar	Ausente	Ausente no texto; indireta e parcial quanto a símbolos, pela exigência de cumprimento do Estatuto Geral
2. Formação civil segundo padrões nacionais vinculantes	Ausente	Parcial: parâmetros "básicos", sem exigência de ambiente civil e com suplementação estadual
3. Controle interno e externo	Ausente	Presente quanto à obrigatoriedade; insuficiente quanto ao alcance, pois não

obrigatórios e autônomos		incide sobre o desenho institucional
4. Disciplina do armamento e do uso da força	Ausente	Ausente
5. Segurança urbana preventiva como identidade	Parcial: menção ao policiamento local e comunitário	Parcial: menção ao policiamento comunitário e exclusão do dever de reprimir o crime organizado, mas funções procedimentais repressivas
6. Instância imparcial e garantias de verificação	Ausente: não há verificação externa	Presente com defeito de desenho: conselho estadual com assento nato das corporações militares e sem garantias

Fonte: elaborado pelos autores.

O balanço autoriza três conclusões. A PEC nº 37 transpõe para a Constituição uma versão agravada do paradoxo do Estatuto. A PEC nº 18 é significativamente mais instrumentada, mas seus instrumentos estão mal distribuídos: concentram-se no controle da conduta e nas condições de entrada, e não no desenho institucional; quando o alcançam, fazem-no por remissão ao Estatuto e confiam a verificação a instância cujos incentivos a tornam vetor provável de conformação ou de bloqueio. E a reforma acrescenta um mecanismo novo, a combinação entre a denominação policial como recompensa, a acreditação periódica por instância em que a força militar tem assento e o silêncio sobre o modelo civil a ser seguido. Pode-se falar, por isso, na passagem de uma militarização por omissão para um risco de militarização por indução; nas corporações que ficarem de fora, a omissão simplesmente persiste.

5.5. Parâmetros para a Regulamentação

Aprovada a PEC nº 18 sem alterações de mérito, a disputa sobre o sentido da reforma desloca-se para a lei federal de padronização prevista no próprio § 8º-A e para a legislação do Sistema Único de Segurança Pública. Nelas podem ser veiculados os seguintes parâmetros, que deslocam os instrumentos do controle da conduta para o controle do desenho institucional:

a. organização: vedar às polícias e guardas municipais a adoção de organização, hierarquia, disciplina, postos, graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações de natureza militar, preservada a hierarquia administrativa comum a toda organização pública, e inscrever essa vedação entre os critérios de acreditação;

b. formação: exigir matriz curricular nacional orientada à segurança urbana, à mediação de conflitos e aos direitos humanos, realizada em estabelecimento de natureza civil;

c. controle: fixar conteúdo mínimo da autonomia das corregedorias e ouvidorias, com mandato fixo e relatórios públicos, e tornar obrigatório o órgão colegiado municipal de controle social, incumbido de acompanhar a criação de grupamentos especializados e a adoção de ritos e símbolos;

d. armamento e uso da força: disciplinar o porte das polícias municipais, hoje não contemplado na legislação, e incluir a observância das normas sobre uso progressivo da força entre os critérios de acreditação;

e. identidade: definir conteúdo mínimo do policiamento comunitário, como fixação territorial dos agentes, orientação preventiva e mediação de conflitos, e erigi-lo em critério de organização e de avaliação;

f. verificação: fixar critérios exaustivos, vedadas exigências adicionais por norma estadual; impor o impedimento de voto a representantes de corporações com atribuições sobrepostas; assegurar prazo para deliberação, efeitos para o silêncio, motivação, publicidade dos relatórios e recurso a instância nacional; e prever regime de transição para a não renovação, vedada a extinção automática da corporação.

Parte das correções, como a transferência da acreditação a instância com independência técnica, solução adotada pela acreditação policial norte-americana (Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies, [s.d.]), e a substituição do critério de receita própria, que reproduz por via fiscal a exclusão antes operada pelo critério populacional (25% [...], 2025), dependeria de nova emenda. As demais cabem na regulamentação, que se torna o terreno decisivo da reforma.

6. CONCLUSÃO

O artigo perguntou se a constitucionalização das guardas municipais como polícias municipais tende a consolidar um modelo civil e comunitário de policiamento ou a consumar a absorção dessas corporações pela lógica militar. A reconstrução histórica mostrou que a forma mais antiga de policiamento urbano no Brasil era civil e local e que as guardas civis estaduais de São Paulo e do Pará foram penetradas pela hierarquia e pela disciplina castrenses

muito antes de sua absorção pelas polícias militares em 1970. A análise dogmática demonstrou que o regime vigente combina subalternidade e indefinição e, por isso, permite a militarização por omissão.

Os estudos de caso revelaram, em São Paulo, uma linha de transmissão normativa direta entre o regulamento da Guarda Civil estadual de 1964 e o regime atual da Guarda Civil Metropolitana e, em Belém, uma militarização por imitação e dependência material da Polícia Militar. Deles emergiu o paradoxo da conformidade formal: as duas corporações cumprem as vedações do Estatuto Geral e, ainda assim, militarizam-se, porque as vedações incidem sobre a forma e silenciam sobre a gramática da militarização.

A resposta ao problema é, portanto, negativa, mas não fatalista. A PEC nº 37 ignora a equação histórica entre policiamento ostensivo e militarização. A PEC nº 18 contém elementos aproveitáveis, como as ouvidorias obrigatórias, as corregedorias autônomas, os padrões nacionais de formação, a exclusão das polícias municipais do dever de reprimir o crime organizado e a própria ideia de verificação externa; mas, na forma aprovada, tende a bifurcar o destino das corporações entre a conformação militarizante, onde houver acreditação, e a permanência na indefinição, onde não houver. A hipótese foi confirmada e refinada: a militarização contemporânea reedita uma tendência de longa duração, o regime vigente a permite por omissão e a reforma acrescenta-lhe um incentivo ativo, o que autoriza falar em risco de militarização por indução.

Os limites da pesquisa indicam sua agenda: a análise alcançou as normas e a autoapresentação institucional, mas não o cotidiano do serviço, e dois casos indicam padrões sem autorizar generalização.

Cabe investigar, por pesquisa de campo, se a gramática militar identificada nas normas se reproduz nas práticas, estender a comparação a outras capitais, sobretudo da Região Norte, e acompanhar a regulamentação da emenda. A palavra civil já está na lei há mais de uma década, e a militarização avançou a despeito dela. A ruptura permanece possível, mas dependerá de que a regulamentação converta essa palavra em instrumentos capazes de lhe dar existência fora do papel.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

25% das cidades não criam riqueza para custear própria existência. **Poder360,** Brasília, DF, 18 set. 2025. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poder-economia/25-das-cidades-nao-criam-riqueza-para-custear-propria-existencia/. Acesso em: 16 set. 2026.

AGÊNCIA BELÉM. Guarda Municipal de Belém ganha novo grupamento. **Agência Belém,** Belém, 1 fev. 2019. Disponível em: https://agenciabelem.com.br/Noticia/183870/guarda-municipal-de-belem-ganha-novo-grupamento. Acesso em: 17 set. 2026.

AGÊNCIA BELÉM. Guardas municipais passam por treinamento para integrar o grupamento Ronda Ostensiva Municipal. **Agência Belém,** Belém, 7 fev. 2025. Disponível em: https://agenciabelem.com.br/Noticia/245058/Guardas-municipais-passam-por-treinamento-para-integrar-o-grupamento-Ronda-Ostensiva-Municipal. Acesso em: 17 set. 2026.

AGÊNCIA PARÁ. Conselho Estadual de Segurança Pública dá posse a novos integrantes. **Agência Pará,** Belém, 16 fev. 2023. Disponível em: https://agenciapara.com.br/noticia/41433/conselho-estadual-de-

seguranca-publica-da-posse-a-novos-integrantes. Acesso em: 16 set. 2026.

AGÊNCIA PARÁ. Consep faz 19 anos e empossa novo presidente e conselheiros. **Agência Pará,** Belém, 4 fev. 2015. Disponível em: https://www.agenciapara.com.br/noticia/9539/consep-faz-19-anos-e-empossa-novo-presidente-e-conselheiros. Acesso em: 16 set. 2026.

AGÊNCIA SENADO. Vai à Câmara PEC da inclusão das guardas municipais entre órgãos de segurança pública. **Senado Notícias,** Brasília, DF, 27 maio 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/27/vai-a-camara-pec-da-inclusao-das-guardas-municipais-entre-orgaos-de-seguranca-publica. Acesso em: 16 set. 2026.

ARQUIVO NACIONAL. Corpo de Guardas Municipais Permanentes da Corte. *In*: ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário da Administração Pública Brasileira do Período Imperial.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, [s.d.]. Disponível em: https://mapa.an.gov.br/index.php/assuntos/15-dicionario/65-dicionario-da-administracao-publica-brasileira-do-periodo-imperial/307-corpo-de-guardas-municipais-permanentes-da-corte. Acesso em: 21 set. 2026.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BELÉM (Município). Guarda Municipal de Belém. **Guarda Municipal de Belém celebra 33 anos de história.** Belém: GMB, [2024].

Disponível em: https://guarda.belem.pa.gov.br/guarda-municipal-de-belem-celebra-33-anos-de-historia/. Acesso em: 17 set. 2026.

BELÉM (Município). Guarda Municipal de Belém. **Segurança municipal participa do desfile de 7 de Setembro ao som de músicas regionais.** Belém: GMB, [s.d.]. Disponível em: https://guarda.belem.pa.gov.br/seguranca-municipal-participa-do-desfile-de-7-de-setembro-ao-som-de-musicas-regionais/. Acesso em: 23 set. 2026.

BELÉM (Município). **Lei nº 9.992, de 28 de dezembro de 2023.** Institui a Corregedoria da Guarda Municipal de Belém, e dá outras providências. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2023. Disponível em: https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/Lei-Ordinaria-no-9992-DE-28-DE-DEZEMBRO-DE-2023.pdf. Acesso em: 17 set. 2026.

BERLATTO, Fábia. **Sociologia política da segurança pública:** um estudo dos secretários estaduais. 2017. Tese (Doutorado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: https://hdl.handle.net/1884/52768. Acesso em: 16 set. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.109, de 2023.** Altera a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, para permitir a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento das guardas municipais pelas forças militares e demais órgãos de segurança pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025:** texto aprovado em segundo turno e remetido ao Senado Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 4

mar. 2026a. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/172997. Acesso em: 16 set. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969.** Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1969.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.** Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.735, de 23 de novembro de 2023.** Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b.

BRASIL. **Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023.** Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Brasília, DF: Presidência da República, 2023c.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. Presidência da República. **Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025:** texto original encaminhado ao Congresso Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2025a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2025/PEC/pec18-25.htm. Acesso em: 16 set. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2022.** Modifica o art. 144 da Constituição Federal, a fim de incluir as guardas municipais e os agentes de trânsito entre os órgãos que compõem a segurança pública. Texto final aprovado pelo Plenário em 27 maio 2025. Brasília, DF: Senado Federal, 2025b. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155346. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Súmula nº 633.** Brasília, DF: STJ, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 909.471/SP.** Relator: Min. Otávio de Almeida Toledo. Julgado em 12 ago. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Recurso Especial nº 1.977.119/SP.** Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em ago. 2022. Brasília, DF: STJ, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.024/DF.** Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF: STF, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.538/DF e nº 5.948/DF.** Relator: Min.

Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.214/SP.** Relator: Min. Flávio Dino. Julgado em abr. 2026. Brasília, DF: STF, 2026b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995/DF.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, 2023d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.214/SP.** Embargante: Câmara Municipal de São Paulo. Relator: Min. Flávio Dino. Julgado em sessão virtual de 22 a 29 maio 2026. Brasília, DF: STF, 2026c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 608.588/SP** (Tema 656 da Repercussão Geral). Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 20 fev. 2025. Brasília, DF: STF, 2025d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.156/DF.** Requerente: Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (Feneme). Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: STF, 2014b.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Guarda Civil defende aprovação de PEC da Segurança Pública. **Portal CMBH,** Belo Horizonte, 10 abr. 2026. Disponível em: https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2026/04/guarda-civil-defende-aprova%C3%A7%C3%A3o-de-pec-da-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica. Acesso em: 16 set. 2026.

CASTRO, Jeanne Berrance de. **A milícia cidadã:** a Guarda Nacional de 1831 a 1850. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977. (Brasiliana, v. 359).

CCJ conclui votação da PEC da Segurança e envia texto ao Plenário. **Congresso em Foco,** Brasília, DF, 14 out. 2026. Disponível em: https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/123231/ccj-conclui-votacao-da-pec-da-seguranca-e-envia-texto-ao-plenario. Acesso em: 9 nov. 2026.

COMMISSION ON ACCREDITATION FOR LAW ENFORCEMENT AGENCIES. **About CALEA.** Gainesville, VA: CALEA, [s.d.]. Disponível em: https://www.calea.org. Acesso em: 21 set. 2026.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review,** [*s. l.*], v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. **Política e segurança:** força pública do Estado de São Paulo: fundamentos histórico-sociais. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024.** São Paulo: FBSP, 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRUPAMENTO tático motorizado da Guarda Municipal de Belém tem efetivo ampliado. **O Liberal,** Belém, 1 jun. 2020. Disponível em: https://www.oliberal.com/policia/grupamento-tatico-motorizado-da-

guarda-municipal-de-belem-tem-efetivo-ampliado-1.272476. Acesso em: 17 set. 2026.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro:** repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC):** perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes.** São Paulo: Dialética, 2002.

KOPITTKE, Alberto Liebling. O papel dos municípios na segurança pública. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira (org.). **Gestão pública e direito municipal:** tendências e desafios. São Paulo: Saraiva, 2016.

KRASKA, Peter B. Militarization and policing: its relevance to 21st century police. **Policing: A Journal of Policy and Practice,** [*s. l.*], v. 1, n. 4, p. 501-513, 2007.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV,** São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan./abr. 2016.

MAIS de 200 guardas municipais treinam com novo armamento. **Jornal Passaporte,** Belém, 7 maio 2026. Disponível em:

https://www.jornalpassaporte.com.br/2026/05/07/mais-de-200-guardas-municipais-treinam-com-novo-armamento/. Acesso em: 17 set. 2026.

MONTEIRO, Reinaldo. A realidade das Guardas Municipais na PEC 18/2025. **Congresso em Foco,** Brasília, DF, 12 mar. 2026. Disponível em: https://www.congressoemfoco.com.br/artigo/117210/a-realidade-das-guardas-municipais-na-pec-18-2025. Acesso em: 16 set. 2026.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, v. 18, n. 35, p. 119-130, 2010.

ORDENAÇÕES FILIPINAS. **Livro I, título LXXIII:** dos quadrilheiros. Lisboa, 1603.

PARÁ (Estado). **Decreto nº 4.672, de 3 de fevereiro de 1964.** Aprova o Regulamento da Guarda Civil do Estado do Pará. Belém: Governo do Estado do Pará, 1964b.

PARÁ (Estado). **Decreto-Lei nº 188, de 24 de março de 1970.** Dispõe sobre a reorganização da Polícia Militar do Estado, integrada por elementos da Guarda Civil do Estado do Pará e da Polícia Marítima e Aérea da Secretaria de Estado de Segurança Pública, e dá outras providências. Belém: Governo do Estado do Pará, 1970.

PARÁ (Estado). **Lei nº 3.034, de 15 de janeiro de 1964.** Dispõe sobre a Guarda Civil do Estado do Pará e dá outras providências. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1964a.

PEC da Segurança: relator se compromete a garantir guardas municipais. **Congresso em Foco,** Brasília, DF, 2026. Disponível em:

https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/116862/pec-da-seguranca-relator-se-compromete-a-garantir-guardas-municipais. Acesso em: 16 set. 2026.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. **The logic of comparative social inquiry.** New York: Wiley-Interscience, 1970.

RÁDIO SENADO. CCJ pode mudar regras para a criação de polícias municipais. **Rádio Senado,** Brasília, DF, 10 set. 2026. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2026/09/10/ccj-pode-mudar-regras-para-a-criacao-de-policias-municipais. Acesso em: 21 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 44.006, de 30 de outubro de 1964.** Aprova o Regulamento Disciplinar da Guarda Civil do Estado de São Paulo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1964. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1964/decreto-44006-30.10.1964.html. Acesso em: 17 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 6.885-B, de 29 de dezembro de 1934.** Reorganiza a Guarda Civil de São Paulo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1934.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto-Lei nº 16.743, de 17 de janeiro de 1947.** Dispõe sobre a reorganização da Guarda Civil de São Paulo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1947.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto-Lei nº 217, de 8 de abril de 1970.** Dispõe sobre a constituição da Polícia Militar do Estado de São Paulo, integrada por elementos da Força Pública do Estado e da

Guarda Civil de São Paulo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1970.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 2.141, de 22 de outubro de 1926.** Cria a Guarda Civil da Capital. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1926.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 56.796, de 5 de fevereiro de 2016.** Dispõe sobre a definição das atribuições dos cargos de provimento efetivo que compõem a carreira do Quadro Técnico dos Profissionais da Guarda Civil Metropolitana – QTG. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2016. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56796-de-05-de-fevereiro-de-2016. Acesso em: 17 set. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 59.748, de 9 de setembro de 2020.** Dispõe sobre a vedação do uso de técnicas de estrangulamento com qualquer parte do corpo ou tipo de instrumento pelos agentes da Guarda Civil Metropolitana no Município de São Paulo. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2020.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 61.647, de 2 de agosto de 2022.** Dispõe sobre o regulamento de uniformes e insígnias da Guarda Civil Metropolitana da Cidade de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2022. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61647-de-2-de-agosto-de-2022. Acesso em: 23 set. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Emenda nº 44 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 14 de março de 2025.** Altera a

denominação da Guarda Civil Metropolitana. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2025a.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 10.272, de 6 de abril de 1987.** Institui a carreira de Guarda Civil Metropolitano, estabelece escala de vencimentos própria e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1987.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.530, de 14 de março de 2003.** Institui o Regulamento Disciplinar dos Servidores do Quadro dos Profissionais da Guarda Civil Metropolitana. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2003. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13530-de-14-de-marco-de-2003. Acesso em: 17 set. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.239, de 19 de julho de 2015.** Dispõe sobre a carreira do Quadro Técnico dos Profissionais da Guarda Civil Metropolitana (QTG). São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2015.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Segurança Urbana. **GCM terá nova unidade na região central para agilizar atendimento de ocorrências.** São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 30 jul. 2021. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/w/noticia/gcm-tera-nova-unidade-na-regiao-central-para-agilizar-atendimento-de-ocorrencias. Acesso em: 17 set. 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Segurança Urbana. **Guarda Civil Metropolitana completa 39 anos fortalecida por investimentos estratégicos na segurança da população.** São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 19 set. 2025b. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/seguranca_urbana/w/guarda-civil-

metropolitana-completa-39-anos-fortalecida-por-investimentos-estrat%C3%A9gicos-na-seguran%C3%A7a-da-popula%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 17 set. 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Segurança Urbana. **Portaria SMSU/GCM nº 12, de 5 de novembro de 2024.** Define a composição de uniformes e peças acessórias de uso exclusivo dos profissionais da Guarda Civil Metropolitana da Cidade de São Paulo. São Paulo: SMSU, 2024. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-do-governo-municipal-sgm-gcm-12-de-5-de-novembro-de-2024. Acesso em: 23 set. 2026.

SENADO aprova PEC da Segurança Pública em dois turnos, texto vai à promulgação. **Congresso em Foco,** Brasília, DF, 3 nov. 2026. Disponível em: https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/131279/senado-aprova-pec-da-seguranca-publica-em-dois-turnos. Acesso em: 9 nov. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar:** segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science,** [*s. l.*], v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.

TSEBELIS, George. **Veto players:** how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia:** entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro: Record, 2005.

---

[1] Graduando em Direito pela Faculdade de Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Endereço postal: Rua Augusto Corrêa, 01, Guamá, CEP 66075-110, Belém, PA. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail.

[2] Mestre em Direito. Professor da Faculdade de Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Endereço postal: Rua Augusto Corrêa, 01, Guamá, CEP 66075-110, Belém, PA. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail.

[3] O texto aprovado pelo Senado seguiu para promulgação. Como a votação admitiu emendas de redação, os dispositivos são citados neste artigo conforme a numeração do texto aprovado pela Câmara dos Deputados (Brasil, 2026a), que deverá ser conferida na emenda constitucional promulgada.