UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA

ALBERTO NÓBREGA DE BARROS GOMES

A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS: EVOLUÇÃO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

JOÃO PESSOA
2024

ALBERTO NÓBREGA DE BARROS GOMES

A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS: EVOLUÇÃO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Me. Eduardo de Araújo Cavalcanti

JOÃO PESSOA
2024

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G633m Gomes, Alberto Nóbrega de Barros.
A municipalização da segurança pública no Brasil e o papel das Guardas Municipais: evolução, desafios e perspectivas / Alberto Nóbrega de Barros Gomes. - João Pessoa, 2024.
77 f. : il.

Orientação: Eduardo de Araújo Cavalcanti.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Guardas Municipais. 2. Segurança pública. 3. Polícia municipal. 4. Municipalização. 5. Descentralização. I. Cavalcanti, Eduardo de Araújo. II. Título.

UFPB/CCJ CDU 351.78

Elaborado por GRACINEIDE SANTOS DA SILVA - CRB-1836

ALBERTO NÓBREGA DE BARROS GOMES

A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS: EVOLUÇÃO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Me. Eduardo de Araújo Cavalcanti

DATA DA APROVAÇÃO: 29 DE OUTUBRO DE 2024

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Me. EDUARDO DE ARAUJO CAVALCANTI
(ORIENTADOR)

HALLEY FERREIRA SOLANO DE FREITAS
(AVALIADOR)

VITOR FREIRE ALMEIDA
(AVALIADOR)

Dedico ao meu saudoso avô, Antônio de Barros Gomes, exímio jurista e pessoa exemplar, que teve a oportunidade de me ver ser aprovado no curso de Direito, mas não pôde acompanhar minha trajetória até a conclusão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais pelo apoio incondicional, sem o qual a conclusão dessa jornada não teria se concretizado. Certamente essa conquista tem grande parcela de contribuição deles, e eu não poderia deixar de mencioná-los como principais entusiastas para que eu adentrasse nessa nova empreitada.

Agradeço também aos meus irmãos e demais familiares que sempre serviram de apoio emocional para dar sustentação nessa longa e árdua caminhada.

À minha namorada, agradeço por ter aparecido num momento complicado e tornado tudo mais leve, me acompanhando de perto pelo restante da minha trajetória e me dando total auxílio, por vezes até me carregando para o sucesso dessa jornada.

Deixo também meus agradecimentos aos colegas de sala que compartilharam o dia a dia durante esses anos, seja presencialmente ou remotamente, em especial àqueles com quem construí verdadeiros laços de amizade que levarei para além do curso.

Por fim, não poderia deixar de agradecer também a todo o corpo docente da instituição que ora estou me despedindo, responsáveis por grande parte do conhecimento adquirido e pela minha preparação para a vida profissional.

Acredito que esta conquista é apenas o começo de uma nova trajetória. Agradeço a todos que fizeram parte dela e espero continuar contando com o apoio de cada um em minha jornada futura.

“A violência destrói o que ela pretende defender: a dignidade da vida, a liberdade do ser humano.”

– Papa João Paulo II

RESUMO

A segurança pública se tornou tema cada vez mais central nos debates sociais e políticos do Brasil. Nesse cenário, tem se observado um movimento de descentralização da segurança pública após o fim do regime militar, emergindo as guardas municipais como principais atores no processo de municipalização. Assim, o presente trabalho busca delinear, a partir de uma perspectiva histórica, jurídica e normativa, como se deu o crescimento dessas instituições em âmbito nacional, passando pelo seu marco regulatório, até atingir o estágio atual. Para isso, foi adotada uma pesquisa qualitativa e dedutiva, buscando apoio em fontes documentais e bibliográficas para sustentar as discussões suscitadas nesse processo. A partir da revisão bibliográfica, observou-se que as guardas municipais têm evoluído paulatinamente nas últimas décadas, superando barreiras e enfrentando novos desafios que vão surgindo ao longo de seu desenvolvimento. Com a demanda cada dia maior por segurança nas comunidades, as guardas têm se mostrado como instituições adequadas para concretização de políticas de segurança pública locais, em razão de sua proximidade com a população. Com isso, chegou-se à conclusão de que as guardas municipais devem continuar a evoluir pelos próximos anos, na medida em que cresce a importância de sua atuação dentro de um contexto de municipalização da segurança pública.

Palavras-chave: Guardas Municipais; segurança pública; polícia municipal; municipalização; descentralização.

ABSTRACT

Public security has become an increasingly central theme in Brazil's social and political debates. In this context, there has been a movement towards the decentralization of public security following the end of the military regime, with municipal guards emerging as key actors in the process of municipalization. This paper aims to outline, from a historical, legal, and normative perspective, how the growth of these institutions occurred nationally, addressing their regulatory framework, and reaching the current stage. A qualitative and deductive research approach was adopted, relying on documentary and bibliographic sources to support the discussions raised in this process. The bibliographic review reveals that municipal guards have gradually evolved over recent decades, overcoming barriers and facing new challenges that arise throughout their development. With an increasing demand for security in communities, municipal guards have proven to be suitable institutions for the realization of local public security policies due to their proximity to the population. Thus, it was concluded that municipal guards should continue to evolve in the coming years as the importance of their role within the context of public security municipalization grows.

Key-words: Municipal Guards; public security; municipal police; municipalization; decentralization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE
ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
ADPF – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
Ag – AGRAVO
AgRg – AGRAVO REGIMENTAL
ARE – AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO
CCJ – COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CPC – CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL
CPP – CÓDIGO DE PROCESSO PENAL
CRFB – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
EDcl – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
FENEME – FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS
FNSP – FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
GCM – GUARDA CIVIL MUNICIPAL
HC – HABEAS CORPUS
MJSP – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
NR – NORMA REGULAMENTADORA
PEC – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
PGR – PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
PNSPDS – POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
RE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO
REsp – RECURSO ESPECIAL
ROMU – RONDA OSTENSIVA MUNICIPAL
SENASP – SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SUSP – SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA
TRF – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 10
2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL: ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E MARCO LEGAL... 13
2.1 ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL..... 13
2.2 AS GUARDAS MUNICIPAIS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988..... 16
2.3 A EVOLUÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS E O MARCO REGULATÓRIO: O ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS (LEI Nº 13.022/2014)..... 19
3 AS GUARDAS MUNICIPAIS NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA..... 26
3.1 A CONSTITUCIONALIDADE E AS CONTROVÉRSIAS EM TORNO DO ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS..... 26
3.2 NATUREZA JURÍDICA DAS GUARDAS MUNICIPAIS..... 30
3.3 JURISPRUDÊNCIA E DIREITOS DAS GUARDAS MUNICIPAIS..... 36
3.3.1 A QUESTÃO DO PORTE DE ARMAS DE FOGO..... 36
3.3.2 O DIREITO DE GREVE..... 39
3.3.3 AS GUARDAS COMO FORÇAS POLICIAIS MUNICIPAIS..... 40
3.3.4 APOSENTADORIA ESPECIAL DE GUARDAS MUNICIPAIS..... 46
4 A ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS..... 48
4.1 A ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS E OS DESAFIOS ENFRENTADOS..... 48
4.2 PERSPECTIVAS FUTURAS E A CONSOLIDAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA..... 56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 64
REFERÊNCIAS..... 66
ANEXO A – Lei nº 13.022/2014..... 70

1 INTRODUÇÃO

Debater sobre segurança pública não é tarefa das mais fáceis atualmente. O problema se torna ainda mais complexo frente ao contexto atual de alta polarização política. Com efeito, as distintas vertentes ideológicas propõem soluções e medidas diametralmente opostas e incompatíveis entre si.

Dada a dificuldade de separar ideologias de soluções práticas e efetivas no âmbito da segurança, o que podemos observar hodiernamente é uma escalada da criminalidade nos centros urbanos, especialmente a criminalidade violenta. No mesmo ritmo que cresce a sensação de insegurança, cresce também a demanda da sociedade por ambientes mais seguros, fazendo com que essa temática se torne ponto chave de campanhas e discursos políticos, com promessas vazias, medidas impraticáveis e soluções ineficazes.

Como destaca Moreira Junior (2017), os governos estaduais enfrentam dificuldades na implementação de uma gestão que atenda adequadamente às necessidades específicas de cada município no Brasil, especialmente devido à vasta extensão territorial de alguns entes federados. Dessa forma, os governos municipais têm assumido, de maneira prática, funções e responsabilidades relacionadas à segurança pública, demonstrando uma preocupação crescente em desenvolver políticas de segurança pública em nível municipal. Vejam o que diz Passarine (2019):

> No interior, por sua vez, esse déficit de policiais nas ruas fica mais evidente, realidade esta que não se vê nos grandes centros urbanos, dessa forma, nas pequenas cidades fica muito mais fácil encontrar um Guarda Municipal nas ruas do que um Policial Militar, pois vejamos: um município forma 40 agentes municipais e todos permanecem na sua cidade de origem, já os 40 Policiais Militares que são formados nas cidades sempre são deslocados para outras regiões, diferentes daquela onde residem.

É dentro desse panorama que emerge uma instituição como uma alternativa promissora para suplementar a segurança pública do país: a Guarda Civil Municipal. Isso porque a nossa Constituição Federal, dentro do pacto federativo, atribuiu precipuamente à União e aos Estados a responsabilidade pela segurança. Sendo assim, o crescimento das Guardas Municipais evidencia um fenômeno que vem sendo chamado de “municipalização da segurança pública”, justamente por refletir essa quebra de paradigma na forma de abordagem do tema.

Nesse cenário, o presente estudo busca justamente tratar sobre a atuação das Guardas Municipais no âmbito da segurança pública. É necessário deixar claro, de antemão, que não pretendemos esgotar aqui as discussões sobre a temática abordada, visto que existe uma multiplicidade de fatores que tangencia o tema mas que não nos interessa aprofundá-los nesse momento.

Considerando a realidade atual das guardas municipais e toda a sua evolução histórica, jurisprudencial e normativa, surge a seguinte problemática: como a atuação das guardas municipais tem evoluído no contexto da segurança pública brasileira, e quais são os desafios e perspectivas para a consolidação dessas instituições como agentes fundamentais na descentralização e municipalização da segurança pública?

Sendo assim, o objetivo do presente estudo é analisar o processo evolutivo das guardas municipais no contexto da segurança pública brasileira sob o prisma histórico, jurisprudencial e normativo, bem como discutir desafios e perspectivas futuras que moldam a tentativa de consolidação dessas instituições como atores principais do movimento de descentralização e municipalização da segurança pública.

Aliados a essa questão central do trabalho, o estudo apresenta como objetivos específicos investigar como se deu a evolução histórica e jurídica da instituição, analisar o papel desempenhado pelas guardas ao longo de seu desenvolvimento, verificar como os tribunais têm interpretado sua atuação, discutir a participação dos municípios na segurança pública, além de identificar desafios e perspectivas no estágio atual de desenvolvimento das guardas municipais.

Para atingir os objetivos e responder à problemática do estudo, foi adotada uma pesquisa qualitativa, focando numa revisão de artigos, jurisprudências, documentos, notícias e livros que forneceram substrato para a discussão da temática. O método adotado foi o dedutivo, partindo de premissas gerais encontradas no aparato bibliográfico utilizado para chegar às conclusões descritas no trabalho.

A discussão foi desenvolvida em três capítulos. O primeiro buscou trazer uma contextualização histórica e normativa das guardas municipais, apresentando a evolução da instituição, passando pela sua previsão expressa no texto constitucional e culminando na edição do Estatuto Geral das Guardas Municipais.

O segundo capítulo tratou de aspectos jurisprudenciais da GCM, se aprofundando um pouco mais na ambiguidade acerca da natureza jurídica da instituição e abordando o comportamento dos tribunais brasileiros ao interpretar a atuação das guardas.

Em seguida, a terceira seção foi pautada na atuação prática das guardas municipais e na sua importância para a segurança pública local, destacando os principais desafios enfrentados pela categoria e as perspectivas de futuro da instituição dentro do contexto da segurança pública.

Por fim, as considerações finais trouxeram as conclusões a que se chegou a partir das discussões suscitadas ao longo do estudo, fazendo a necessária correlação com o problema de pesquisa e os objetivos apresentados neste introito.

2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL: ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E MARCO LEGAL

Esse capítulo é destinado a apresentar um pouco da evolução histórica e legal das Guardas Municipais no Brasil até os dias atuais, facilitando o entendimento do leitor de como essa instituição se insere no âmbito da segurança pública e introduzindo o tema para haja uma melhor compreensão das discussões e informações presentes nos capítulos posteriores.

2.1 ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL

Nesse tópico, buscamos apresentar um breve histórico das Guardas Municipais no Brasil, desde seu surgimento até a expressa previsão de sua criação no texto da nossa Constituição Federal vigente. Para isso, nos socorremos de algumas referências bibliográficas que abordaram o tema e filtramos as principais informações que julgamos convenientes para o desenvolvimento do presente estudo.

Pois bem, a origem das Guardas Municipais, e até mesmo da segurança pública de um modo geral, no Brasil, remonta a alguns séculos atrás. A demanda por segurança é uma característica típica da vida em sociedade, sobretudo para que se mantenha a ordem pública e seja possível haver uma convivência harmoniosa. Portanto, é natural que alguns membros da sociedade estejam investidos nas atribuições de manter essa paz social. É válido rememorar, neste ponto, a ideia clássica do filósofo britânico Thomas Hobbes, em seu livro “O Leviatã”, que afirmava que “o homem é o lobo do próprio homem”. O pensador queria dizer que o maior inimigo do homem era ele próprio, tomando isso como fundamento para justificar a criação do “Estado” como ente abstrato e superior capaz de organizar a vida em sociedade.

Com o descobrimento do Brasil acontecendo já no final da Idade Média, podemos deduzir que o papel da segurança pública aqui já nasce como algo estatizado. Com efeito, a preocupação com a segurança da população existe desde os primórdios do nosso país. Segundo Melo (2021), “esse tema sempre foi tratado com atenção e destaque entre governos ao longo da história, ficando demonstrado

que a origem da segurança pública se deu principalmente com a preocupação da segurança das pessoas nos centros urbanos". Como relata Carvalho (2005, apud Passarine, 2019):

> [...] em 1531 o então Rei de Portugal D. João III enviou uma carta ao Governo de Martin Afonso de Souza com diretrizes a serem seguidas em todo o território nacional. Com a carta, surgiram as primeiras Leis com o intuito de preservar a ordem Pública e realizar a Justiça no Brasil. Estas Leis vieram a delegar competências civil e penal, para todas as questões que viessem a ocorrer no território brasileiro.

No entanto, a primeira polícia custeada pelo erário público foi o "Regimento de Cavalaria Regular da Capitania de Minas Gerais", criada em 9 de junho de 1775, e que teve como um de seus mais notórios integrantes Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes (SILVA, 2012, apud CLEMENTE, 2022).

De acordo com Lima (2015, apud Riedel e da Silva, 2020), o embrião da Guarda Municipal surgiu em 1809, após a chegada da família real ao Brasil, ocasião em que foi criada a "Guarda Real de Polícia", no Rio de Janeiro. Sua função principal era policiar a cidade em tempo integral, garantindo a segurança não só da população, mas também da família real. Conforme Nascimento Neto (2016),

> [...] antes da então criação das Guardas Municipais o Brasil não tinha uma força responsável exclusivamente para a proteção das vilas e cidades pertencentes ao império, mas também com o foco de proteção do país, das fronteiras, ou seja, eram forças que existiam para a guerra, desta forma, antes da criação das Guardas, as forças de segurança eram divididas em três escalões, que era o Exército pago ou tropa de linha que era composto em sua maioria por oficiais portugueses, as milícias que se fazia em uma base territorial e a terceira linha que eram também chamadas de ordenanças.

Em 1831 as províncias foram extintas, e junto com elas a Guarda Real de Polícia (MELO, 2021). No mesmo ano, durante o período da Regência Trina Provisória, foi criado o primeiro corpo de Guardas Municipais permanente na cidade do Rio de Janeiro, dividida em esquadras e com essa denominação em cada Distrito de Paz (PESSOA, 2020, apud CLEMENTE, 2022). Cerca de dois meses depois foi criada a Guarda Nacional, ficando extintas as Guardas Municipais por um breve período, já que no final do mesmo ano foi criado o primeiro corpo de Guardas Municipais no Rio de Janeiro, com a finalidade de manter a tranquilidade pública e auxiliar a justiça. Também ficou autorizado que as demais províncias criassem as suas próprias guardas (NASCIMENTO NETO, 2020; RIEDEL e da SILVA, 2020).

Conforme Riedel e da Silva (2020), em que pese a proliferação e o reconhecimento das Guardas Municipais, as constituições brasileiras sempre foram omissas quanto a essa instituição, vindo a ser mencionada expressamente apenas na Carta Magna atualmente vigente. Isso revela uma dificuldade histórica em consolidar o papel das Guardas Municipais dentro do sistema de segurança pública.

O que se observa é que o contexto histórico em que as guardas municipais foram criadas e se desenvolveram era profundamente marcado pelo receio de ameaças externas. Esse certamente é um dos principais motivos pelos quais essa instituição não conseguia se estabilizar em âmbito nacional, passando por momentos distintos e muitas vezes sendo incorporadas por outras instituições responsáveis pela segurança pública. Para Nascimento Neto (2020),

> As guardas municipais ao decorrer do tempo, enquanto os estados eram formados e cresciam vieram perdendo o poder que foi passado a esta durante o Brasil império, chegando muitas a serem extintas ou incorporadas ao efetivo estadual, no começo da República muitas guardas já estavam passando a ser incorporadas e até mesmo criarem os quadros da polícia militar, como é o caso da guarda municipal de Porto Alegre e de São Paulo que criou a divisão militar da Guarda Real de Polícia.

O autor continua:

> Essa evolução histórica mostra que mesmo com a evolução das guardas nacionais ou guardas municipais permanentes este sistema de policiamento municipal não atendia às expectativas do Exército, pois, este necessitava de uma força armada auxiliar e subordinada, fatores estes que não se encaixavam no modelo cívico da guarda, tornando essa atividade ameaçadora ao exército, pois tinham instituições armadas e não subordinadas a ele dentro do seu território.

Corroborando com o autor supracitado, Carvalho (2005, apud Passarine, 2019), fala sobre esse processo de estruturação das guardas:

> Em 1936 surge o Estado Novo. Neste momento a autonomia dos Estados e Municípios foi sendo reprimida. As forças de contenção popular, Forças Públicas e Guardas Municipais, perdiam espaço para as Forças Armadas em especial, o Exército. Com a criação do Decreto nº 667 de 02 de julho de 1969 e o Decreto nº 1070 de 30 de dezembro de 1969 os municípios foram obrigados a retirar as suas Guardas do serviço de segurança pública, com essas mudanças, alguns municípios criaram novas funções para os agentes municipais, dentre elas a função de zelar somente pelo patrimônio municipal, sendo que a partir deste momento algumas cidades mudaram o nome das instituições para Guarda Civil Metropolitana, mantendo-as até os dias atuais.

Como se observa, as guardas municipais passaram por um processo inverso ao que se observa atualmente, caracterizado pela municipalização da segurança

pública. Com efeito, como já relatado, os contextos políticos do século XX fizeram com que se desse primazia a uma segurança estatizada e centralizada, em razão dos frequentes temores de ameaças externas num período marcado por muitos conflitos ao redor do mundo. Como consequência disso, a segurança ficou a cargo de polícias militarizadas, o que reflete a grande preocupação que se tinha de estar preparado para um eventual confronto.

Durante o regime militar houve nova reestruturação das polícias, ficando as polícias militares, forças auxiliares do Exército, responsáveis pela conservação da ordem pública e a segurança interna dos entes federados, passando a exercer com exclusividade o policiamento ostensivo. Foi nesse período que houve a absorção do efetivo das Guardas Municipais pelas Polícias Militares estaduais (MELO, 2021).

Nesse mesmo sentido, Iorio (2015) destaca que:

> [...] as Guardas Municipais surgiram no Brasil no período feudal, com o objetivo de defender as propriedades e zelar pela segurança das cidades, é importante destacar que com o golpe militar e o medo das novas ameaças fascistas à segurança pública, essas instituições foram militarizadas e sua responsabilidade transferida aos Estados membros da Federação, pois o Governo temia uma ameaça de um inimigo externo ao Brasil, fato esse que nunca ocorreu em quase cinco décadas.

Com o fim do regime militar, essa ideia centralizadora que mitigava a autonomia dos municípios foi sendo superada aos poucos, sobretudo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual, como já dito, trouxe previsão expressa de criação de guardas municipais em seu texto.

2.2 AS GUARDAS MUNICIPAIS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Conforme já dito anteriormente, a queda do regime militar impulsionou uma nova forma de pensar a segurança pública. Essa nova realidade reflete bem como as Guardas Municipais foram historicamente influenciadas pelo contexto político vivenciado no país, passando por momentos de altos e baixos. Se antes havia uma grande preocupação com eventuais ameaças externas e a iminência de algum conflito armado, a redemocratização do Brasil fez com que se enxergasse um pouco mais para dentro.

Atrelado ao novo momento político vivido, também se observou uma escalada da criminalidade nos centros urbanos. Esse fator também ajuda a explicar como se

deu esse processo de mudança de perspectiva na segurança pública. Conforme aponta Passarine (2019):

> Após a queda do Regime Militar, as grandes cidades do País e as regiões Metropolitanas começaram a sentir um alto crescimento nos delitos, por consequência, a insegurança voltava a imperar nos municípios, diante disso, os prefeitos começaram a cogitar o retorno das Guardas Municipais para auxiliar na segurança dos seus munícipes.

Portanto, a elaboração da Constituição Federal de 1988 já ocorreu em um contexto no qual a visão centralizada da segurança pública vinha sendo desconstruída. Segundo Melo (2021), já havia a discussão sobre a municipalização da segurança durante os debates da Assembleia Constituinte, embora ainda não houvesse uma pacificação acerca das atribuições que caberiam às guardas municipais dentro desse ramo. Com isso, a Carta Magna trouxe em seu texto os seguintes dizeres no art. 144, caput, e § 8º:

> 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:
> I - polícia federal;
> II - polícia rodoviária federal;
> III - polícia ferroviária federal;
> IV - polícias civis;
> V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
> VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)
> [...]
> § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

O referido dispositivo constitucional encontra-se insculpido no Capítulo III da Carta Maior, que trata sobre a segurança pública. Nesse ponto, é interessante trazer à baila as lições de Filocre (2017), que trata de maneira bem analítica o conceito de segurança pública:

> São pelo menos quatro as temáticas de estudo de segurança pública: segurança pública sob o ponto de vista dos órgãos estatais; como atividades ou o exercício de segurança pública; como direito e grau do sentimento individual e coletivo de segurança; e como estado ou situação de segurança no sentido de controle do poder público. Num formato sintético, essas dimensões podem ser assim traduzidas: segurança pública são os órgãos responsáveis pela sua efetivação; segurança pública é o conjunto de atividades a ela destinadas; segurança pública é o direito à proteção estatal, conferindo a cada um e a todos os membros da sociedade a permanente sensação de segurança; segurança pública é a ausência de perturbação, a garantia da ordem.

Considerando as ideias trazidas acima, o primeiro ponto a se observar é que o constituinte optou por não inserir as guardas municipais no rol de órgãos responsáveis pela segurança pública. Por outro lado, elas não foram completamente esquecidas, já que o § 8º do mesmo dispositivo facultou aos municípios a sua criação, acrescentando que seriam destinadas à proteção dos bens, serviços e instalações desses entes.

Pois bem, analisando a literalidade da norma insculpida na Constituição, é possível constatar que naquele momento histórico e político do Brasil, decidiu-se relegar as guardas ao exercício de atribuições meramente patrimoniais. A interpretação que se dá é de que houve a preferência por não haver uma entidade policial organizada pelos municípios, daí a não inclusão das guardas municipais no rol dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Entretanto, é muito difícil, senão impossível separar as atribuições das guardas municipais daquilo que seria a "segurança pública" como dever do Estado e direito da sociedade. Ora, como o próprio texto constitucional prevê, no caput da norma supramencionada, a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Tendo o constituinte elencado atribuições de cunho patrimonial para as guardas municipais, não vislumbramos como dissociar a atuação de tais entidades daquilo que possa se considerar como "segurança pública".

Nogueira de Brito (2009, apud Filocre, 2017), ao tratar com profundidade as origens e os sentidos que o termo "polícia" pode significar, leciona que a polícia de segurança pública "destina-se ao controle de perigos da criminalidade face a consequências que ela proporciona à ordem e segurança públicas". Trazendo para a realidade das guardas, contra que perigos estariam elas sob o dever de proteção dos bens, serviços e instalações municipais, senão aqueles decorrentes da criminalidade? Proteção contra eventos da natureza? Obviamente que não. Portanto, em princípio, ainda que a intenção do constituinte tenha sido a de separar as guardas municipais dos órgãos responsáveis diretamente pela segurança pública, não nos parece que caiba a essas instituições atribuições que não as de polícia de segurança pública.

Nos aprofundaremos mais nessa discussão em tópico posterior do presente estudo, todavia, ressaltamos desde já que entendemos não haver razão para tratar as guardas como entidades à margem daquelas responsáveis pela promoção da

segurança pública. Essa questão é tão controversa que a inclusão das guardas no rol dos órgãos da segurança pública do art. 144 da Constituição já foi - e ainda é - objeto de algumas propostas de emenda constitucional que buscam essa equiparação.

2.3 A EVOLUÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS E O MARCO REGULATÓRIO: O ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS (LEI Nº 13.022/2014)

Se a previsão constitucional de criação das guardas municipais acelerou o processo de municipalização da segurança pública, não é possível falar o mesmo com relação ao processo de uniformização dessas instituições. O que se viu, na verdade, foi uma proliferação de guardas em nível nacional e o exercício das mais variadas atribuições, a depender das peculiaridades locais a que cada uma delas se submete.

Para Passarine (2019), o § 8º do art. 144 da Constituição Federal, que prevê a criação das guardas municipais, trata-se de norma de eficácia contida, com aplicabilidade direta e imediata enquanto não regulamentada. Essa regulamentação só veio ocorrer 26 anos após a promulgação da Carta Maior, com a edição da Lei nº 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Portanto, houve um vácuo de quase três décadas sem a regulamentação para essas instituições, fator que contribuiu para a falta de uma definição precisa daquilo que seria e do que não seria atribuição das guardas.

Isso porque, como já mencionado, o constituinte não conseguiu deixar tão claro qual seria o papel na segurança pública que caberia aos municípios. Sendo assim, nesse ínterim entre a promulgação da Constituição e a edição do Estatuto Geral das Guardas e diante desse impasse, as guardas municipais se expandiram com grande heterogeneidade. De um lado, alguns defendiam que a não inclusão das guardas no rol do art. 144 seria uma clara demonstração de que a segurança pública caberia precipuamente aos estados-membros e à União. Por outro lado, aqueles que defendiam a participação dos municípios na segurança pública o faziam com fundamento no art. 30 da Constituição Federal, que estatui o seguinte:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;

> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)
> III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
> IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
> V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
> VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
> VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
> VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
> IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Para essa corrente, a segurança pública claramente estaria incluída naquilo que se poderia considerar assuntos de interesse local. Para a outra vertente de pensamento, a segurança pública transcenderia o mero interesse local, tratando-se na verdade de tema de interesse nacional.

É dentro desse contexto que foi elaborada a supracitada Lei nº 13.022/2014. Ela veio para disciplinar § 8º do art. 144 da Constituição Federal, instituindo normas gerais para as guardas municipais. Um de seus principais objetivos foi organizar e padronizar essas instituições em nível nacional.

Preocupado com as questões suscitadas por aqueles que alegavam que as guardas municipais estariam usurpando atribuições de outras entidades policiais, o legislador tratou de ressaltar já no art. 2º, de forma bem clara que “incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, **ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal**” (grifo nosso). Observem que ele fez questão de delimitar a atuação das guardas, demonstrando haver total compatibilidade com a atuação das demais forças policiais pertencentes aos entes federados mencionados no dispositivo, garantindo um pouco mais de segurança jurídica para atuação na segurança pública dos municípios.

Outro ponto importante trazido pelo Estatuto das Guardas foi o estabelecimento de princípios mínimos a serem observados pelas guardas municipais, conforme disposto no art. 3º do diploma legal:

> Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

> I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
> II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
> III - patrulhamento preventivo;
> IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e
> V - uso progressivo da força.

É importante frisar que esse rol de princípios, assim como a grande maioria de listas principiológicas que orientam os mais variados ramos, não se trata de uma enumeração taxativa. Muito pelo contrário, existem diversos outros princípios aplicáveis à atuação das guardas municipais ou mesmo de outras entidades integrantes da segurança pública. Filocre (2017) aborda com mais profundidade a questão dos princípios dentro do Direito Policial Moderno. Segundo o doutrinador, existem princípios extrínsecos e intrínsecos à atuação policial de segurança pública. Os primeiros seriam aqueles que alcançam toda a Administração Pública e, por conseguinte, também incidem sobre as instituições de polícia de segurança pública. São eles o princípio da legalidade, da proporcionalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. De outra parte, os princípios intrínsecos seriam aqueles decorrentes da própria natureza da atividade policial de segurança pública. Alguns exemplos citados pelo autor, que também não são exaustivos, foram os seguintes: princípio da adequação ao ordenamento jurídico; princípio da total dedicação profissional do agente policial; princípio do segredo profissional; princípio do respeito do agente policial ao administrado; princípio da atuação focada na proteção e auxílio do administrado; princípio da atuação decisiva e sem demora; princípio da duração provisória.

Não nos convém, aqui, abordar com profundidade os princípios aplicáveis à atuação das guardas municipais, por não se tratar do objeto específico do nosso estudo. No entanto, é importante perceber que os princípios enumerados pelo Estatuto das Guardas dão uma clara noção da natureza policial das atividades exercidas pelas guardas, sobretudo quando fala em patrulhamento preventivo e uso progressivo da força.

Quanto às competências, o Estatuto as dividiu em competência geral e específicas. O art. 4º traz a competência geral das guardas municipais, e praticamente reproduz o texto constitucional ao tratar dessas instituições. Com efeito, o referido dispositivo legal prevê que “é competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.” O parágrafo único do mesmo artigo acrescenta que os

bens referidos no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais. Apenas a título de conhecimento, a definição dos bens supramencionados encontra-se no Código Civil, em seu art. 99, senão vejamos:

> Art. 99. São bens públicos:
> I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
> II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
> III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.
> Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

No tocante às competências específicas, o art. 5º apresenta um amplo rol que contribui bastante para compreender o papel das guardas municipais na segurança pública. Vejamos quais são as competências listadas:

> Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:
> I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;
> II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
> 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; Regulamento
> V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;
> VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;
> VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;
> VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;
> IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;
> X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;
> XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;
> XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

> XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; Regulamento
> XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário; Regulamento
> XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;
> XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;
> XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e
> XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.
> Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal , deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento. Regulamento

Percebam o quanto o Estatuto das Guardas se preocupou em ampliar as atribuições dessas entidades quando se compara o artigo supracitado com a previsão constitucional insculpida no § 8º do art. 144. Aqui, entendemos haver uma clara intenção de apaziguamento no tocante a diversos questionamentos sobre a atuação das guardas municipais, com o intuito de pôr fim a alegações de que suas atividades, em muitas ocasiões, estariam invadindo as competências constitucionalmente atribuídas a outras entidades policiais, sobretudo das Polícias Militares, a quem caberia o patrulhamento preventivo e ostensivo das cidades.

Essa ampliação nas atribuições das guardas municipais não passou despercebida, dando ensejo a diversos questionamentos jurídicos acerca de sua constitucionalidade. No entanto, nosso entendimento é de que, ao contrário daqueles que argumentam pela inconstitucionalidade de alguns pontos do Estatuto, este trouxe na verdade uma delimitação mais precisa das atribuições das guardas e clara demonstração de compatibilidade entre estas e as que são exercidas por outras forças policiais. Tanto é verdade que um dos focos do legislador foi estimular uma atuação mais integrada e cooperativa entre tais instituições, como se denota dos incisos IV, X, XII, XVI, e do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.022/2014. Portanto, entende-se que as guardas podem atuar em verdadeira simbiose com os demais órgãos da segurança pública. Nesse sentido, Riedel e da Silva (2020) foram certeiros em suas considerações:

> Não podemos nos manter engessados a uma visão retrógrada e restritiva de que as Guardas Municipais são meros vigilantes locais, pois a sociedade evoluiu e está demandando cada vez mais por segurança. Ademais, com uma leitura mais minuciosa do Estatuto Geral da Guarda Municipal percebemos a preocupação do legislador em garantir os limites em suas atribuições, de modo que respeitar a atuação dos demais órgãos sem haver usurpação de competências.

E continuam:

> É evidente a preocupação do legislador em delimitar a atuação da Guarda Municipal, respeitada as competências dos demais órgãos, ressalvando a relevância de uma atuação em conjunto e permitindo assim a cooperação mútua entre eles. Ou seja, uma interpretação literal e superficial, pode levar o entendimento equivocado de que ocorreu a “invasão” nas atribuições dos demais órgãos. No entanto, uma leitura minuciosa da referida lei nos permite entender a intenção do legislador ao prever tais competências, assegurando um atendimento sistêmico e interinstitucional a população e garantindo o direito à segurança, a vida, a dignidade da pessoa humana, bem como outros preceitos constitucionais.

A positivação das atribuições das guardas municipais foi um marco importante para trazer mais segurança jurídica para a atuação de seus agentes. Isso porque muitas dessas competências já eram exercidas na prática em municípios espalhados pelo Brasil, sobretudo em razão da falta de padronização diante da ausência de uma regulamentação geral até a promulgação da Lei nº 13.022/2014. Borges (2007) destaca que, na prática, as funções das guardas foram se expandindo com o passar dos anos, não ficando restritas àquelas consagradas na Constituição. Para o autor, elas acompanharam o crescimento das cidades e a complexidade dos problemas de urbanização. Passarine (2019) corrobora com a ideia, argumentando que “esse diploma vem positivar um papel que, na prática, já era prestado pelas guardas municipais em diversos rincões deste país, em que nem sempre o aparato estadual de polícia preventiva conseguia estar presente de forma satisfatória.”

Nesse ponto, é pertinente mencionar o Decreto nº 11.841/2023, que veio para regulamentar os incisos IV, XIII, XIV, e o parágrafo único do art. 5º do Estatuto Geral das Guardas, dispondo sobre a cooperação das guardas municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal. Em seu art. 2º, o Decreto deixa claro que as guardas municipais são órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública, e podem realizar patrulhamento preventivo sem prejuízo das competências dos demais órgãos de segurança pública federais, estaduais e distritais. Ademais, o art. 4º prevê que os entes federados disciplinarão,

mediante termo de cooperação técnica, as formas de colaboração e atuação conjunta das guardas com os demais órgãos de segurança pública.

O teor desse Decreto ratifica a perfeita compatibilidade das guardas com as demais forças da segurança pública. Vejam o disposto no art. 3º do diploma:

> Art. 3º As ações das guardas municipais a que se refere o art. 2º serão realizadas de forma integrada com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal e terão como princípios:
> I - a garantia do respeito aos direitos fundamentais previstos na Constituição;
> II - a contribuição para a paz social, a prevenção e a pacificação de conflitos; e
> III - a garantia do atendimento de ocorrências emergenciais.
> § 1º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se ocorrência emergencial aquela cujas características exijam a atuação célere e imediata dos órgãos de segurança pública e configurem grave dano ou risco de dano à vida e à segurança das pessoas e do patrimônio.
> § 2º As guardas municipais, no atendimento das ocorrências emergenciais, realizarão os procedimentos preliminares iniciais, acionarão os órgãos de segurança pública cuja atuação seja necessária e prestarão apoio para a continuidade do atendimento.

Além disso, reforçou algumas competências das guardas que já eram exercidas na prática, conforme art 5º:

> Art. 5º Na hipótese de ocorrências que configurem ilícito penal, as guardas municipais poderão:
> I - realizar a prisão em flagrante dos envolvidos, na forma prevista nos art. 301 e art. 302 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal;
> II - apresentar o preso e a correspondente notificação circunstanciada da ocorrência à polícia judiciária competente para a apuração do delito; e
> III - contribuir para a preservação do local do crime, quando possível e sempre que necessário.

Finalizando a análise da Lei nº 13.022/2014, a norma ainda traz disposições acerca da criação de guardas pelos municípios, das exigências para investidura, da capacitação de seu pessoal, do controle de suas atividades, de prerrogativas, de vedações e de representatividade, além de disposições finais e transitórias. As demais disposições acerca dessas questões poderão ser observadas no Anexo A do presente trabalho, já que o foco nesta seção foi mais voltado para a apresentação do Estatuto Geral como instrumento no processo de evolução das guardas municipais, e não propriamente para a análise aprofundada do referido diploma legal.

3 AS GUARDAS MUNICIPAIS NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA

Esse capítulo é voltado para uma apresentação e discussão de como os tribunais brasileiros têm se comportado e decidido no que tange às guardas municipais. Como já mencionado em outros momentos, a atividade das guardas sempre foi alvo de diversas divergências, seja enfrentando alegações de inconstitucionalidade, de usurpação de competência de outras instituições policiais, entre outros problemas suscitados a partir da atuação prática desses órgãos, o que contribuiu para a perpetuação por décadas de uma rotina de trabalho sujeita a uma grande insegurança jurídica, além de inviabilizar a almejada padronização institucional em âmbito nacional.

Diante desse cenário, buscamos decisões de diversos tribunais brasileiros a respeito de questões práticas das guardas, acompanhadas de comentários críticos a partir da visão que defendemos da instituição debatida neste estudo.

3.1 A CONSTITUCIONALIDADE E AS CONTROVÉRSIAS EM TORNO DO ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Conforme destacado anteriormente, o Estatuto Geral das Guardas Municipais veio com o intuito de padronizar essas instituições em nível nacional. Todavia, nem mesmo a introdução desta lei no ordenamento jurídico trouxe pacificação e a tão pretendida uniformização. Aliás, a própria Lei nº 13.022/2014 foi alvo de diversas alegações de inconstitucionalidade, seja de dispositivos em específico, seja do próprio diploma legal como um todo.

Alguns desses questionamentos partiram de corporações militares constitucionalmente responsáveis pela segurança pública, o que para alguns autores representa uma vaidade dessas instituições, resultando em discussões inócuas que apenas atrasam a evolução das guardas e atrapalham a própria efetividade da segurança pública. Sobre isso, Passarine (2019) comenta:

> Saliente-se que a edição da novel legislação foi combatida desde as discussões iniciais com a apresentação do projeto de lei, por entidades ligadas a defesa de direitos humanos e pelo Conselho dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil, que sempre se mostraram contrários à concessão do porte de arma de fogo para os agentes de guardas municipais, bem como com o aumento de suas atribuições e a concessão do poder de polícia; sobre a celeuma, denota-se compreensível que policiais militares e suas entidades

> fossem contrários ao aumento de atribuições das guardas municipais, mormente quando avançam em atribuições típicas das polícias militares, de patrulhamento ostensivo e preventivo, tornando-se mais uma força policial, com atribuições semelhantes às das polícias militares dos Estados, que de certo modo sentiram-se usurpadas.

Nesse contexto, Melo (2021) menciona a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.156/2014 ajuizada pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), na qual alegou que a União não teria competência para legislar sobre as guardas municipais. Além disso, também questionou a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei nº 13.022/2014. Entretanto, a pretensão foi indeferida preliminarmente sob o fundamento de que a FENEME não possui legitimidade ativa para a ação em comento.

Convém mencionar, nesse ponto, uma Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo em face do município de Araçatuba (Processo nº 1010780-61.2015.8.26.0032), em 2015, em que se alegava que a Guarda Municipal de lá estaria exercendo atividade policial, com desvio de finalidade, sendo constatado abuso de autoridade. Na sentença, o magistrado adotou uma visão restritiva da atuação das guardas, defendendo que o constituinte reservou apenas a proteção estática do patrimônio municipal, fundamentando seu entendimento com as lições de Afonso da Silva (2005). No mesmo ato decisório, no exercício do controle de constitucionalidade difuso, o juiz declarou a inconstitucionalidade incidental dos incisos XIII e XVII da Lei nº 13.022/2014. Vejamos alguns trechos dessa decisão:

> MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO ingressou com a presente ação civil pública em face de MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA alegando em síntese, que foi apurado que a Guarda Municipal de Araçatuba vem exercendo atividade policial, ocorrendo desvio de sua finalidade, sendo constatado abuso de autoridade. Recentemente, o Comandante Municipal da Guarda, em entrevista a jornal local, anunciou que a Guarda Municipal local passaria a fazer patrulhamento preventivo e revistar pessoas em abordagens, “dando geral” nos cidadãos, fazendo alusão à Lei Federal 13.022/14. A finalidade da guarda municipal vem estampada na Constituição Federal, não sendo prevista a atuação policial. Pede sejam declarados inconstitucionais os incisos XIII e XVII do artigo 5º da Lei 13.022/14 e consequentemente se determine à Guarda Municipal que não efetue atividades próprias de polícia e salvo flagrante delito, tendo conhecimento de ocorrência de crime acione as autoridades competentes.
> [...]
> O inc. XIII, do mencionado artigo e Lei confere à Guarda Municipal competência para atender ocorrências emergenciais ou prestá-las diretamente quando deparar com elas. Não há dúvida que tal autorização invade atribuição própria da polícia militar ou do corpo de bombeiros, pois a eles compete a manutenção da ordem pública e defesa da sociedade civil.
> Com isso não se quer dizer, que seja vedado à Guarda Municipal prestar socorro a cidadão em perigo iminente, por óbvio, mas se permite não só a

> ela como a qualquer outro, apenas diante de excepcionalidade que a justifique, pois ao contrário, patente seria a usurpação das funções da polícia militar ou do corpo de bombeiros.
> Por sua vez, o inciso XVII, ao outorgar à Guarda Municipal competência para auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários, ofendeu claramente a destinação constitucional, pois não há correspondência com as atribuições constitucionais estabelecidas para a Guarda Municipal.
> Do exposto, JULGO PROCEDENTE a presente ação movida por MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA e o faço para declarar incidentalmente a inconstitucionalidade dos incisos XIII e XVII do artigo 5º da Lei 13.022/2014, por violação direta aos parágrafos 4º, 5º, 6º e 8º, do artigo 144 da Constituição Federal e, por consequência, determinar à ré, por meio de sua Guarda Municipal, que se abstenha de efetuar atividades próprias de polícia, tais como investigações, diligências para apuração de crimes, abordagens e revistas em pessoas, limitando-se na hipótese de notícia de ocorrência de crime, que comunique às autoridades competentes, salvo situação de flagrante delito, limitada sua atuação nos termos de sua competência constitucional e legal, no que não contrariar esta decisão, tudo sob pena de multa a ser arbitrada sobrevindo descumprimento. Julgo extinto o feito com resolução de mérito, com base no artigo 487, I, do CPC. Sem custas, despesas e honorários. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO - ARAÇATUBA - Processo nº 1010780-61.2015.8.26.0032 - Juiz: José Daniel Dinis Gonçalves. 08 de julho de 2016)

Com a devida vênia a alguns autores e até mesmo tribunais que entendem pela inconstitucionalidade do Estatuto Geral das Guardas ou dos dispositivos que ampliaram as suas atribuições, nosso posicionamento é de que não há qualquer afronta ao texto constitucional. Para aqueles que alegam que a União não teria competência para legislar sobre as guardas municipais, é importante relembrar que a Lei nº 13.022/2014 não cria essas instituições e tampouco obriga os municípios à criação. Na verdade, em sendo o preceito exposto no § 8º do art. 144 da Constituição uma norma de eficácia contida, aquela legislação veio na tentativa de conferir uma maior padronização a essas instituições, regulamentando normas gerais a serem seguidas nacionalmente por essas instituições. Não vislumbramos, nesse ponto, invasão à competência legislativa dos municípios, porquanto as leis de criação das respectivas guardas municipais continuam cabendo aos respectivos entes federados, sendo uma mera faculdade a sua criação. Essa noção pode ser extraída do art. 6º do Estatuto Geral:

> Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.
> Parágrafo único. A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal.

Acrescente-se que segurança pública representa um conceito bastante amplo, que abrange inevitavelmente interesses locais, regionais e nacionais.

Percebam que a uniformização das guardas municipais não se trata de um mero interesse local, restrito a um ou outro município. Pelo contrário, representa um interesse nacional, tanto que um dos objetivos do Estatuto era trazer maior padronização em todo Brasil. Portanto, ao editar a Lei nº 13.022/2014, a União apenas agiu como se espera dela, instituindo normas gerais no âmbito da segurança pública que, conforme o art. 144 da Carta Magna, é dever do Estado e responsabilidade de todos.

A respeito das alegações de que a lei em comento, ao expandir as atribuições das guardas, invadiu competências constitucionalmente atribuídas às polícias e bombeiros militares, temos também que elas não se sustentam. No nosso entendimento, o Estatuto apenas especificou mais as competências atribuídas às guardas, muitas delas que já eram exercidas na prática. Quando a Constituição fala em proteção dos bens, serviços e instalações municipais, é importante buscar com cautela qual a interpretação a ser adotada. Tão importante quanto, também, é perceber que a realidade na qual a Constituição foi promulgada já não é nem sequer próxima da que vivemos atualmente. Nesse ponto, discordamos do constitucionalista José Afonso da Silva, que entende que as atribuições conferidas às guardas pela Carta Maior implicam uma atuação estática, não lhes cabendo o patrulhamento ostensivo como exercido pelas polícias militares. Esse entendimento, com todo respeito às grandes contribuições doutrinárias do referido autor, representa uma visão ultrapassada de que os guardas municipais atuam como verdadeiros vigias de prédios públicos. A escalada da criminalidade nas últimas décadas demanda uma atuação bem mais dinâmica por parte das forças de segurança, até mesmo para que se possa garantir a proteção do patrimônio municipal de maneira efetiva.

Com efeito, quando o Estatuto elenca diversas atribuições das guardas municipais, o entendimento a ser adotado é de que todas aquelas atividades, quando exercidas, assim o sejam a pretexto de proteção do patrimônio público local, nos moldes dos ditames da Carta Magna. É dizer, a patrulha preventiva é realizada como forma de promover a proteção do patrimônio local. Que a atuação integrada com outros órgãos de segurança sirva para a proteção do patrimônio local. Que a adoção de ações interdisciplinares com outros órgãos municipais também aja em prol da proteção do patrimônio. Aliás, a própria intenção do ordenamento jurídico, ao estimular a atuação integrada de órgãos da segurança pública, já implica necessariamente em uma atuação das guardas que inevitavelmente transcenderá o

mero interesse local, já que a segurança pública em nível local também interessa à segurança pública de um modo geral. Enfim, numa visão mais ampliada, poderíamos dizer que a proteção ao patrimônio local não implica uma atuação estática e direta diante de bens, serviços e instalações, mas também em qualquer ação que, mesmo que indiretamente, também confira essa proteção e, em última análise, promova a segurança pública.

3.2 NATUREZA JURÍDICA DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Outra discussão importante que pairou sobre as guardas municipais foi sobre a sua natureza jurídica. Por muito tempo houve o debate se essas instituições poderiam ser consideradas, ou não, órgãos da segurança pública. Conforme já destacado no capítulo anterior, o constituinte não elencou as guardas no rol do caput do art. 144 da Carta Maior, que apresenta os órgãos responsáveis pela segurança pública. Todavia, no mesmo dispositivo, no § 8º, facultou aos municípios a sua criação. Sobre essa questão, o STJ possui diversos precedentes com o entendimento de que as guardas não se incluem nos órgãos encarregados de promover a segurança pública. Observem a ementa editada no Recurso Especial nº 1.977.119/SP, de relatoria do Ministro Rogerio Schietti Cruz que, embora extensa, elucida bem o posicionamento desta Corte Superior:

> RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. BUSCA PESSOAL. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO CLARA, DIRETA E IMEDIATA COM A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. IMPOSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 157 E 244 DO CPP. RECURSO PROVIDO. 1. A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras polícias municipais, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte, apesar das investidas em contrário, por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal. 2. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil em contrapartida à possibilidade de exercerem a força pública e o monopólio estatal da violência estão sujeitas a rígido controle correcional externo do Ministério Público (art. 129, VII, CF) e do Poder Judiciário (respectivamente da Justiça Militar e da Justiça Estadual). Já as guardas municipais, apesar da sua relevância, não estão sujeitas a nenhum controle correcional externo do Ministério Público nem do Poder Judiciário. É de ser ver com espanto, em um Estado Democrático de Direito, uma força pública imune a tais formas de fiscalização, a corroborar, mais uma vez, a decisão conscientemente tomada pelo Poder Constituinte originário quando restringiu as balizas de

atuação das guardas municipais à vigilância do patrimônio municipal. 3. Não é preciso ser dotado de grande criatividade para imaginar, em um país com suas conhecidas mazelas estruturais e culturais, o potencial caótico de se autorizar que cada um dos 5.570 municípios brasileiros tenha sua própria polícia, subordinada apenas ao comando do prefeito local e insubmissa a qualquer controle externo. Ora, se mesmo no modelo de policiamento sujeito a controle externo do Ministério Público e concentrado em apenas 26 estados e um Distrito Federal já se encontram dificuldades de contenção e responsabilização por eventuais abusos na atividade policial, é fácil identificar o exponencial aumento de riscos e obstáculos à fiscalização caso se permita a organização de polícias locais nos 5.570 municípios brasileiros. 4. A exemplificar o patente desvirtuamento das guardas municipais na atualidade, cabe registrar que muitas delas estão alterando suas denominações para Polícia Municipal. Ademais, inúmeros municípios pelo país afora, alguns até mesmo de porte bastante diminuto, estão equipando as suas guardas com fuzis, equipamentos de uso bélico, de alto poder letal e de uso exclusivo das Forças Armadas. 5. A adequada interpretação do art. 244 do CPP é a de que a fundada suspeita de posse de corpo de delito é um requisito necessário, mas não suficiente, por si só, para autorizar a realização de busca pessoal, porque não é a qualquer cidadão que é dada a possibilidade de avaliar a presença dele; isto é, não é a todo indivíduo que cabe definir se, naquela oportunidade, a suspeita era fundada ou não e, por consequência, proceder a uma abordagem seguida de revista. Em outras palavras, mesmo se houver elementos concretos indicativos de fundada suspeita da posse de corpo de delito, a busca pessoal só será válida se realizada pelos agentes públicos com atribuição para tanto, a quem compete avaliar a presença de tais indícios e proceder à abordagem do suspeito. 6. Ao dispor no art. 301 do CPP que “qualquer do povo poderá [...] prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”, o legislador, tendo em conta o princípio da autodefesa da sociedade e a impossibilidade de que o Estado seja onipresente, contemplou apenas os flagrantes visíveis de plano, como, por exemplo, a situação de alguém que, no transporte público, flagra um indivíduo subtraindo sorrateiramente a carteira do bolso da calça de outrem e o detém. Diferente, porém, é a hipótese em que a situação de flagrante só é evidenciada após realizar atividades invasivas de polícia ostensiva ou investigativa como a busca pessoal ou domiciliar, uma vez que não é qualquer do povo que pode investigar, interrogar, abordar ou revistar seus semelhantes. 7. Da mesma forma que os guardas municipais não são equiparáveis a policiais, também não são cidadãos comuns. Trata-se de agentes públicos com atribuição sui generis de segurança, pois, embora não elencados no rol de incisos do art. 144, caput, da Constituição, estão inseridos § 8º de tal dispositivo; dentro, portanto, do Título V, Capítulo III, da Constituição, que trata da segurança pública em sentido lato. Assim, se por um lado não podem realizar tudo o que é autorizado às polícias, por outro lado também não estão plenamente reduzidos à mera condição de qualquer do povo; são servidores públicos dotados do importante poder-dever de proteger o patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. 8. É possível e recomendável, dessa forma, que exerçam a vigilância, por exemplo, de creches, escolas e postos de saúde municipais, de modo a garantir que não tenham sua estrutura física danificada ou subtraída por vândalos ou furtadores e, assim, permitir a continuidade da prestação do serviço público municipal correlato a tais instalações. Nessa esteira, podem realizar patrulhamento preventivo na cidade, mas sempre vinculados à finalidade específica de tutelar os bens, serviços e instalações municipais, e não de reprimir a criminalidade urbana ordinária, função esta cabível apenas às polícias, tal como ocorre, na maioria das vezes, com o tráfico de drogas. 9. Não é das guardas municipais, mas sim das polícias, como regra, a competência para patrulhar supostos pontos de tráfico de drogas, realizar abordagens e revistas em indivíduos suspeitos da prática de tal crime ou ainda investigar denúncias

> anônimas relacionadas ao tráfico e outros delitos cuja prática não atinja de maneira clara, direta e imediata os bens, serviços e instalações municipais. Poderão, todavia, realizar busca pessoal em situações absolutamente excepcionais, e por isso interpretadas restritivamente, nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação de pertinência com a finalidade da corporação, isto é, quando se tratar de instrumento imprescindível para a tutela dos bens, serviços e instalações municipais. Vale dizer, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se houver, além de justa causa para a medida (fundada suspeita de posse de corpo de delito), relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, o que não se confunde com permissão para realizarem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária. 10. Na hipótese dos autos, os guardas municipais estavam em patrulhamento quando depararam com o recorrente sentado na calçada, o qual, ao avistar a viatura, levantou-se e colocou uma sacola plástica na cintura. Por desconfiar de tal conduta, decidiram abordá-lo e, depois de revista pessoal, encontraram no referido recipiente certa quantidade de drogas que ensejou a prisão em flagrante delito. 11. Ainda que eventualmente se considerasse provável que a sacola ocultada pelo réu contivesse objetos ilícitos, não estavam os guardas municipais autorizados, naquela situação, a avaliar a presença da fundada suspeita e efetuar a busca pessoal no acusado. Caberia aos agentes municipais, apenas, naquele contexto totalmente alheio às suas atribuições, acionar os órgãos policiais para que realizassem a abordagem e revista do suspeito, o que, por não haver sido feito, macula a validade da diligência por violação do art. 244 do CPP e, por conseguinte, das provas colhidas em decorrência dela, nos termos do art. 157 do CPP, também contrariado na hipótese. 12 . Recurso especial provido. (REsp n. 1.977.119/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 16/8/2022, DJe de 23/8/2022.)

Aqui, novamente pedimos vênia para discordar do entendimento adotado pelo STJ. Conforme argumentação do relator do julgado acima transcrito, o posicionamento de limitar a atividade das guardas municipais é fundamentado em uma suposta intenção do constituinte de separar essas instituições dos demais órgãos de segurança. Ou seja, tenta-se passar a mensagem de que, caso a opção fosse por incluir as guardas entre os órgãos encarregados da segurança pública, ela já estaria no rol taxativo do art. 144 da Constituição quando da promulgação do texto. Essa pretensa taxatividade foi refutada pelo STF quando do julgamento da ADI nº 6.621/TO, conforme podemos observar do seguinte trecho da ementa:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEGISLAÇÃO QUE CONSIDERA AGENTES DE NECROTOMIA, PAPILOSCOPISTAS E PERITOS OFICIAIS COMO SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO TOCANTINS, E QUE DISCIPLINA ATRIBUIÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO. NATUREZA REGULAMENTAR DO DECRETO Nº 5.979/2019. CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. COMPREENSÃO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADA DO ROL CONTIDO NO ARTIGO 144 DA CRFB/88. AUTONOMIA DA POLÍCIA CIENTÍFICA. POSSIBILIDADE DE O ENTE FEDERADO CRIAR SUPERINTENDÊNCIA

> DE POLÍCIA CIENTÍFICA NÃO SUBORDINADA À POLÍCIA CIVIL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.
> [...]
> 3. A tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República cedeu lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil. (ADI 6621, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021)

Entretanto, entendemos que a opção do constituinte originário de separar as guardas das demais forças policiais no texto maior, dentre outras razões, foi também para ressaltar o papel facultativo dos municípios de participarem da segurança pública. Com efeito, as forças policiais constantes no rol mencionado estão inseridas dentro de um dever do Estado, aqui abrangendo todos os entes federativos responsáveis pela segurança pública.

Isso não implica dizer que os municípios não tenham responsabilidade sobre a segurança pública, mas apenas que a sua atuação nesse ramo por meio de uma força policial é meramente facultativa. Esse entendimento é perfeitamente compatível com todo o texto constitucional e sua revolução no mundo jurídico ao expandir a autonomia municipal de uma maneira geral, sobretudo após o período militar em que houve grande centralização administrativa, inclusive no tocante à segurança pública. Aliás, importa mencionar que a Lei nº 13.675/2018, que veio para disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), fazendo menção expressa às guardas municipais como integrantes desse sistema. Vejamos o teor do dispositivo constitucional e o que trouxe a legislação infraconstitucional:

> **Constituição Federal**
> Art. 144, § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (Vide Lei nº 13.675, de 2018) Vigência
> **Lei nº 13.675/2018**
> Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.
> Art. 2º A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Munícipios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um.
> [...]

> Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal , pelos agentes penitenciários, **pelas guardas municipais** e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica. (Vide ADPF 995)
> § 1º São integrantes estratégicos do Susp:
> I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos;
> [...]
> § 2º São integrantes operacionais do Susp:
> [...]
> **VII - guardas municipais;** (grifo nosso)

Percebam que a interpretação dada pelo STJ às guardas municipais é diametralmente oposta ao tratamento dado pela legislação supracitada, que inovou ao trazer de maneira expressa a inclusão desses órgãos na segurança pública. Para além disso, o referido diploma legal deixa claro também que os municípios devem assumir um papel relevante na segurança pública, evidenciando a expansão do fenômeno da “municipalização da segurança pública”.

Considere-se, ademais, que seria inviável atribuir a todos municípios a responsabilidade por uma participação na segurança pública através de uma força policial. Isso porque existem inúmeros municípios espalhados pelo Brasil que não dispõem de recursos suficientes para manter uma instituição de caráter policial. A limitada capacidade arrecadatória de alguns faz com que os custos eventuais da criação de uma guarda municipal sejam infinitamente maiores do que o retorno em segurança pública que esses órgãos possam retornar. O que queremos dizer é que não são todas as localidades do país que vão demandar uma atuação suplementar dos municípios para garantir a segurança pública local, sendo suficiente aquela fornecida pelos órgãos constitucionalmente encarregados.

Sendo assim, reforçamos que o constituinte quis destacar esse papel facultativo dos municípios. Entretanto, ao optarem por criar suas próprias guardas municipais, essas instituições devem ser encaradas como entidades policiais assim como as demais responsáveis pela promoção da segurança pública. Esse, aliás, é o entendimento do STF, que diverge daquele posicionamento adotado pelo STJ. Conforme a Corte Suprema, são tidas como inconstitucionais as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública. Essa tese foi assentada pelo

Excelso ao apreciar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 995/DF, sendo imprescindível conhecer o teor de sua ementa:

> Ementa: 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 CONGRESSO 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 nº 995/DF, Plenário. Relator(a): Ministro Alexandre de Moraes. 28 de agosto de 2023)

Do ponto de vista institucional, a inteligência desse julgado do STF é essencial na superação do entendimento adotado pelo STJ, o qual julgamos bastante ultrapassado. A propósito, o relator da ADPF supracitada, o Ministro Alexandre de Moraes, salienta em seu voto a necessidade de evolução das formas de combate à criminalidade, valorizando qualquer tentativa com o escopo de estimular uma atuação mais entrosada entre os órgãos de segurança pública. Segundo o magistrado, não se justifica, diante da realidade da criminalidade brasileira atual, “a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; bem como seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.”

A partir da intelecção de seu voto, fica evidente também a preocupação de uma prestação do serviço de segurança pública mais eficiente, princípio este que podemos encontrar expressamente na nossa Constituição e que orienta toda a

atividade administrativa estatal, seja qual for o ente federado. Essa relação é perfeitamente válida, na medida em que se busca uma otimização desse serviço público a partir da valorização institucional de um órgão que deve ser visto como protagonista dentro do sistema de segurança pública, agregando infraestrutura e outros recursos capazes de aprimorar a garantia da ordem e da incolumidade públicas.

Portanto, entendemos que o posicionamento mais recente do STF sobre as guardas municipais é mais um marco importante na consolidação e evolução dessas instituições, realçando seu protagonismo na segurança pública e refutando as interpretações ultrapassadas que tentam rebaixá-las a meras corporações de vigilância patrimonial dos municípios.

3.3 JURISPRUDÊNCIA E DIREITOS DAS GUARDAS MUNICIPAIS

A complexidade da evolução das guardas e as divergências acerca de sua natureza jurídica desencadeiam diversas outras discussões sobre questões afetas ao exercício de suas atividades. Neste tópico, iremos complementar a abordagem deste capítulo com a análise de alguns temas relevantes que foram levados aos tribunais e que fazem parte de todo esse processo de busca pelo reconhecimento das guardas municipais como efetivos órgãos de segurança pública.

3.3.1 A QUESTÃO DO PORTE DE ARMAS DE FOGO

Outra controvérsia que reflete bem a evolução das guardas nas últimas décadas diz respeito ao porte de armas de fogo dos integrantes desses órgãos. Num primeiro momento, com a edição do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003), era permitido o porte de arma de fogo em serviço para os guardas municipais dos municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes. Em municípios acima dos 500.000 (quinhentos mil) habitantes, o porte era admitido até mesmo fora de serviço.

Acontece que essa autorização com base em critérios demográficos foi alvo de demandas ajuizadas perante o STF, em controle de constitucionalidade concentrado. Entre elas citamos a ADI 5.538/DF, proposta pelo Partido Verde, que

se insurgiu contra essa diferenciação sob a alegação de que violaria os princípios constitucionais da isonomia e do pacto federativo. A ação foi julgada parcialmente procedente pelo plenário da Corte Suprema, cuja relatoria ficou a cargo do Ministro Alexandre de Moraes, ocasião em que foi declarada a inconstitucionalidade dos incisos III e IV do art. 6º do Estatuto do Desarmamento. Vejamos a ementa do caso:

> Ementa: CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA A INTEGRANTES DE GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E ISONOMIA EM CRITÉRIO MERAMENTE DEMOGRÁFICO QUE IGNORA A OCORRÊNCIA DE CRIMES GRAVES NOS DIVERSOS E DIFERENTES MUNICÍPIOS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 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. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu 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 Parlamento, com base 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. Se cabe restringir o porte de arma de fogo a integrantes de instituição que faz parte do sistema geral de segurança pública – e esse ponto, em si mesmo, já é bastante questionável –, a restrição teria de guardar relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, e não com a população do município. 5. As variações demográficas não levam automaticamente ao aumento ou à diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência, estes sim relevantes para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade (art. 12, inciso III, da Lei n. 13.675/2018). 6. Seja pelos critérios técnico-racional em relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento número de habitantes do Município, a restrição proposta não guarda qualquer razoabilidade. 7. Ausência de razoabilidade e isonomia em normas impugnadas que restringem o porte de arma de fogo somente aos integrantes de guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço. 8. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões “das capitais dos Estados” e “com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes”, e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência. (ADI 5538, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 17-05-2021 PUBLIC 18-05- 2021)

Percebam que o entendimento adotado pelo STF sobre essa pauta está em conformidade com o processo evolutivo das guardas municipais e sua consolidação dentro do sistema de segurança pública. Aliás, o próprio voto do relator, o Ministro Alexandre de Moraes, se sustenta em grande parte da mesma fundamentação que viria a ser adotada futuramente quando da análise da já mencionada ADPF nº 995/DF. Com efeito, é inconcebível se pensar sobre a segurança urbana atualmente ao mesmo tempo em que se tolhe ferramentas necessárias para um desempenho efetivo, eficiente e eficaz de combate à criminalidade. Pacificada a ideia de que as guardas são órgãos de segurança pública assim como as demais forças policiais do art. 144 da Constituição, evidentemente se mostra desarrazoado submeter algumas corporações a situações de trabalho em condições de desequilíbrio de forças com os outros órgãos de segurança, podendo até mesmo levar as instituições municipais a uma situação de vulnerabilidade não desejada.

A ADI nº 5.948/DF, ajuizada pelo Democratas, tinha a mesma pretensão da ação mencionada anteriormente, sendo também de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. A ementa, os fundamentos e a decisão foram no mesmo sentido da ADI nº 5.538/DF, ou seja, declarou a inconstitucionalidade da adoção do critério demográfico para definir a autorização do porte de armas para as guardas municipais. Vale mencionar que no voto de ambas as ações, o relator argumenta que o número de habitantes não define o aumento ou a diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência, mostrando-se, com razão, descabida a relação entre número de habitantes do município e o uso de armas de fogo pelas guardas.

Ademais, mencione-se também a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 38/DF, ajuizada pela Procuradoria Geral da República (PGR), em que se pretendia justamente o oposto das ADIs mencionadas anteriormente, ou seja, declarar a constitucionalidade dos dispositivos do Estatuto do Desarmamento que previam o critério demográfico para autorização do porte de armas de fogo para guardas municipais. Novamente sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, os fundamentos adotados foram os mesmos para, nesse caso, julgar improcedente a pretensão de declarar a constitucionalidade da diferenciação em comento.

3.3.2 O DIREITO DE GREVE

Outra questão que foi alvo de divergências nos tribunais se refere ao direito de greve por parte das guardas municipais. A controvérsia chegou ao STF através do Recurso Extraordinário nº 846.854/SP, que se originou de dissídio coletivo oposto pelo Ministério Público do Trabalho com o objetivo de solucionar o impasse que culminou na greve dos servidores da Guarda Civil Municipal de São Bernardo do Campo - SP. A repercussão geral do tema foi reconhecida, e a Corte Suprema decidiu no seguinte sentido:

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS. JUSTIÇA COMUM. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. É competência da justiça comum, federal ou estadual, conforme o caso, o julgamento de dissídio de greve promovida por servidores públicos, na linha do precedente firmado no MI 670 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2008). 2. As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017). 3. A essencialidade das atividades desempenhadas pelos servidores públicos conduz à aplicação da regra de competência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no MI 670, mesmo em se tratando de servidores contratados pelo Estado sob o regime celetista. 4. Negado provimento ao recurso extraordinário e fixada a seguinte tese de repercussão geral: “A Justiça Comum Federal ou Estadual é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da administração direta, autarquias e fundações de direito público”. (RE 846854, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-022 DIVULG 06-02-2018 PUBLIC 07-02- 2018)

O primeiro ponto a se observar deste julgado é que, mesmo antes de reconhecer expressamente que as guardas municipais integram o sistema de segurança pública, o STF já adotava esse entendimento em suas decisões, conforme se extrai da ementa colacionada acima. Isso demonstra que a inserção das guardas como órgãos de segurança pública e a sua integração nesse sistema não foram frutos de um ato constitutivo específico, mas sim de todo um processo evolutivo da corporação dentro de um contexto histórico, jurídico e normativo. Portanto, esse foi apenas mais um marco na consolidação dessas instituições no âmbito da segurança pública brasileira.

Ademais, ressalte-se que na apreciação da questão em comento também foi reconhecida a essencialidade do serviço prestado pelas guardas, razão pela qual o direito de greve se submete a algumas restrições. Embora aparente ser um contrassenso, as limitações impostas ao direito de greve dos servidores das guardas municipais nos parece, na verdade, mais uma demonstração do reconhecimento conferido a essas instituições. Com efeito, as restrições de que estamos falando se dão justamente pela imprescindibilidade do serviço, isto é, reconhece-se a importância do trabalho das guardas municipais dentro do contexto da segurança pública. Aliás, foi o reconhecimento dessa essencialidade pela Suprema Corte que levou à fixação da tese de repercussão geral para definir que “a Justiça Comum Federal ou Estadual é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da administração direta, autarquias e fundações de direito público”.

3.3.3 AS GUARDAS COMO FORÇAS POLICIAIS MUNICIPAIS

Dentro desse contexto, é até natural o surgimento do debate sobre as guardas municipais serem efetivamente reconhecidas como forças policiais, ou não. Esse tema é alvo, inclusive, de propostas de emenda à Constituição, visto por muitos como um passo essencial a ser dado para a consolidação dessas instituições no cenário nacional.

Dado todo esse processo evolutivo das guardas, não seria difícil imaginar que em um futuro próximo elas venham a ser constituídas como verdadeiras polícias municipais. Na verdade, na prática, muitas vezes é até difícil tentar justificar que as atividades desenvolvidas por tais órgãos não sejam típicas de instituições policiais. Apesar disso, o STJ insiste em adotar posicionamentos conservadores em relação às guardas, contrastando com a visão progressista que o STF tem firmado em seus julgados. Observem outra decisão do STJ, dessa vez em sede do Habeas Corpus nº 830.530/SP, cujo relator foi o Ministro Rogerio Schietti Cruz:

> EMENTA HABEAS CORPUS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE DE SEGURANÇA PÚBLICA QUE NÃO SE EQUIPARA POR COMPLETO ÀS POLÍCIAS. ART. 301 DO CPP. FLAGRANTE DELITO. TRÁFICO DE DROGAS. NÃO OCORRÊNCIA. ART. 244 DO CPP. BUSCA PESSOAL. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO COM AS

FINALIDADES DA GUARDA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. ORDEM CONCEDIDA. 1. A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “polícias municipais”. 2. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil – em contrapartida à possibilidade de exercerem a força pública e o monopólio estatal da violência – estão sujeitas a rígido controle correcional externo do Ministério Público (art. 129, VII, CF) e do Poder Judiciário (respectivamente da Justiça Militar e da Justiça Estadual), o que não acontece com as guardas municipais. Fossem elas verdadeiras polícias, por certo também deveriam estar sujeitas ao controle externo do Parquet e do Poder Judiciário, em correições periódicas. 3. Não é preciso ser dotado de grande criatividade para imaginar – em um país com suas conhecidas mazelas estruturais e culturais – o potencial caótico de se autorizar que cada um dos 5.570 municípios brasileiros tenha sua própria polícia, subordinada apenas ao prefeito local e insubmissa a qualquer controle correcional externo. Ora, se mesmo no modelo de policiamento sujeito a controle externo do Ministério Público e concentrado em apenas 26 estados e um Distrito Federal já se encontram dificuldades de contenção e responsabilização por eventuais abusos na atividade policial, é fácil identificar o exponencial aumento de riscos e obstáculos à fiscalização caso se permita a organização de polícias locais nos 5.570 municípios brasileiros. 4. A exemplificar o patente desvirtuamento da atuação das guardas municipais na atualidade, cabe registrar que muitas delas estão alterando suas denominações para “Polícia Municipal”. Ademais, inúmeros municípios pelo país afora – alguns até mesmo de porte bastante diminuto – estão equipando as suas guardas com fuzis, equipamentos de uso bélico e de alto poder letal. E, conforme demonstram diversas matérias jornalísticas, esse desvio de função vem sendo acompanhado pelo aumento da prática de abusos por guardas municipais. 5. O fato de as guardas municipais não haverem sido incluídas nos incisos do art. 144, caput, da CF não afasta a constatação de que elas exercem atividade de segurança pública. Isso, todavia, não significa que possam ter a mesma amplitude de atuação das polícias. 6. O Supremo Tribunal Federal, apesar de reconhecer em diversos julgados que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública e exercem atividade dessa natureza (vide RE n. 846.854/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 7/2/2018 e ADC n. 38/DF, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 18/5/2021), nunca as equiparou por completo aos órgãos policiais para todos os fins. 7. O julgamento do AgR no MI n. 6.515/DF (Rel. Ministro Alexandre de Moraes, Rel. p/ o acórdão Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 6/12/2018), apreciado em conjunto com os AgR nos MI n. 6.770/DF, 6.773/DF, 6.780/DF e 6.874/DF, de mesmo objeto, é exemplo claro disso. Para negar o pedido de concessão de aposentadoria especial aos integrantes das guardas municipais por equiparação às atividades de risco das polícias, afirmou-se que "a maior proximidade da atividade das guardas municipais com a área de segurança pública é inegável. No entanto, trata-se de uma atuação limitada, voltada à preservação do patrimônio municipal, e de caráter mais preventivo que repressivo", compreensão reiterada pelo Plenário da Corte no ARE n. 1.215.727/SP (Tema de Repercussão Geral n. 1.057, DJe 29/8/2019). Nesse mesmo caminho foi o julgamento do AgR nos EDcl no AgR no RE n. 1.281.774/SP, no qual a Primeira Turma do STF asseverou que as guardas municipais não estão autorizadas a, ultrapassando os limites próprios de uma prisão em flagrante, “realizar diligências investigativas ou diligências prévias voltadas à apuração de crimes” (Rel. Ministro Alexandre de Moraes, Rel. p/ o acórdão Ministro Roberto Barroso, DJe 13/6/2022). 8. Em 25/8/2023, o STF julgou procedente a ADPF n. 995 (Rel. Ministro Alexandre de Moraes) para “CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO

INCONSTITUCIONAIS todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública". Mais uma vez, a Corte reafirmou sua posição de que as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública, mas, novamente, não lhes conferiu poderes idênticos aos dos órgãos policiais. 9. As teses ora sugeridas neste voto e antes assentadas no REsp n. 1.977.119/SP encontram respaldo e são plenamente consonantes com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, porque tanto naquele julgado quanto neste se admitiu expressamente que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública e exercem atividade dessa natureza, ressalvado apenas que não têm a mesma amplitude de atuação das polícias, o que é amparado pela respeitada doutrina do próprio Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADC n. 38/DF e da ADPF n. 995, para quem a Constituição Federal facultou aos Municípios a "constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, sem, contudo, reconhecer-lhes a possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária" (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 39 ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 940). 10. Os dois artigos de lei aos quais se deu interpretação conforme à Constituição na ADPF n. 995, aliás, confirmam essa compreensão: a) o art. 4º da Lei n. 13.022/2014 dispõe que "É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município"; b) o art. 9º da Lei n. 13.675/2018, por sua vez, estabelece que "É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica". 11. Cumpre lembrar, a propósito, que os bombeiros militares e os policiais penais, por exemplo, também integram o rol de órgãos de segurança pública previsto nos incisos do art. 144, caput, da Constituição, mas nem por isso se cogita que possam realizar atividades alheias às suas atribuições, como fazer patrulhamento ostensivo e revistar pessoas em via pública à procura de drogas. No mesmo sentido, cabe observar que, na ADI n. 6.621/TO (Rel. Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 23/6/2021), o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o rol do art. 144, caput, da CF não é taxativo e que é constitucional a criação, por ato normativo estadual, de Superintendência de Polícia Científica (formada por agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais) como órgão de segurança pública não vinculado administrativamente à polícia civil. Não se concebe, porém, que o referido julgado autorize agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos a sair pelas ruas fazendo patrulhamento ostensivo e revistando indivíduos suspeitos. 12. Na fundamentação do voto do eminente relator da ADPF n. 995, ainda constou que: "as Guardas Municipais têm entre suas atribuições primordiais o poder-dever de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais. Trata-se de atividade típica de segurança pública exercida na tutela do patrimônio municipal. Igualmente, a atuação preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais é atividade típica de órgão de segurança pública". O referido trecho repete a redação dos incisos II e III do art. 5º do Estatuto das Guardas Municipais (Lei n. 13.022/2014), segundo os quais: "Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: [...] II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; III - atuar, preventiva e permanentemente,

no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais. 13. Verifica-se, portanto, que, mesmo a proteção da população do município, embora se inclua nas atribuições das guardas municipais, deve respeitar as competências dos órgãos federais e estaduais e está vinculada ao contexto de utilização dos bens, serviços e instalações municipais, o que evidencia a total compatibilidade com a tese proposta no presente voto de que: "[...] salvo na hipótese de flagrante delito, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se, além de justa causa para a medida (fundada suspeita), houver pertinência com a necessidade de tutelar a integridade de bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, assim como proteger os seus respectivos usuários". 14. Não se pode confundir “poder de polícia” com “poder das polícias” ou “poder policial”. “Poder de polícia” é conceito de direito administrativo previsto no art. 78 do Código Tributário Nacional e explicado pela doutrina como “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2015, 158). Já o “poder das polícias” ou “poder policial”, típico dos órgãos policiais, é marcado pela possibilidade de uso direto da força física para fazer valer a autoridade estatal, o que não se verifica nas demais formas de manifestação do poder de polícia, que somente são legitimadas a se valer de mecanismos indiretos de coerção, tais como multas e restrições administrativas de direitos. Dessa forma, o “poder das polícias” ou “poder policial” diz respeito a um específico aspecto do poder de polícia relacionado à repressão de crimes em geral pelos entes policiais, de modo que todo órgão policial exerce poder de polícia, mas nem todo poder de polícia é necessariamente exercido por um órgão policial. 15. Conquanto não sejam órgãos policiais propriamente ditos, as guardas municipais exercem poder de polícia e também algum poder policial residual e excepcional dentro dos limites de suas atribuições. A busca pessoal – medida coercitiva invasiva e direta – é exemplo desse poder, razão pela qual só pode ser realizada dentro do escopo de atuação da guarda municipal. 16. Ao dispor, no art. 301 do CPP, que “qualquer do povo poderá [...] prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”, o legislador, tendo em conta o princípio da autodefesa da sociedade e a impossibilidade de que o Estado seja onipresente, contemplou apenas os flagrantes visíveis de plano, como, por exemplo, a situação de alguém que, no transporte público, flagra um indivíduo subtraindo sorrateiramente a carteira do bolso da calça de outrem e o detém. Distinta, no entanto, é a hipótese em que a situação de flagrante só é evidenciada depois de realizar atividades invasivas de polícia ostensiva ou investigativa, como a busca pessoal ou domiciliar, uma vez que não é qualquer do povo que pode investigar, interrogar, abordar ou revistar seus semelhantes. 17. A adequada interpretação do art. 244 do CPP é a de que a fundada suspeita de posse de corpo de delito é um requisito necessário, mas não suficiente, por si só, para autorizar a realização de busca pessoal, porque não é a qualquer cidadão que é dada a possibilidade de avaliar a presença dele; isto é, não é a todo indivíduo que cabe definir se, naquela oportunidade, a suspeita era fundada ou não e, por consequência, proceder a uma abordagem seguida de revista. Em outras palavras, mesmo se houver elementos concretos indicativos de fundada suspeita da posse de corpo de delito, a busca pessoal só será válida se realizada pelos agentes públicos com atribuição para tanto, a quem compete avaliar a presença de tais indícios e proceder à abordagem e à revista do suspeito. 18. Da mesma forma que os guardas municipais não são equiparáveis a policiais, também não são cidadãos comuns, de modo que, se, por um lado, não podem realizar tudo o que é autorizado às polícias, por outro, também não estão plenamente reduzidos à mera condição de “qualquer do povo”. Trata-se de agentes públicos que desempenham atividade de segurança pública e são dotados do importante

> poder-dever de proteger os bens, serviços e instalações municipais, assim como os seus respectivos usuários. É possível e recomendável, dessa forma, que exerçam a vigilância, por exemplo, de creches, escolas e postos de saúde municipais, para garantir que não tenham sua estrutura danificada por vândalos, ou que seus frequentadores não sejam vítimas de furto, roubo ou algum tipo de violência, a fim de permitir a continuidade da prestação do serviço público municipal correlato a tais instalações. Nessa linha, guardas municipais podem realizar patrulhamento preventivo na cidade, mas sempre vinculados à finalidade da corporação, sem que lhes seja autorizado atuar como verdadeira polícia para reprimir e investigar a criminalidade urbana ordinária. 19. Não é das guardas municipais, mas sim das polícias, como regra, a competência para investigar, abordar e revistar indivíduos suspeitos da prática de tráfico de drogas ou de outros delitos cuja prática não atente de maneira clara, direta e imediata contra os bens, serviços e instalações municipais ou as pessoas que os estejam usando naquele momento. 20. Poderão, todavia, realizar busca pessoal em situações excepcionais – e por isso interpretadas restritivamente – nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação com a finalidade da corporação, como instrumento imprescindível para a realização de suas atribuições. Vale dizer, salvo na hipótese de flagrante delito, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se, além de justa causa para a medida (fundada suspeita), houver pertinência com a necessidade de tutelar a integridade de bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, assim como proteger os seus respectivos usuários, o que não se confunde com permissão para desempenharem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária em qualquer contexto. 21. No caso dos autos, guardas municipais estavam em patrulhamento quando depararam com o paciente em "atitude suspeita". Por isso, decidiram abordá-lo e, depois de revista pessoal, encontraram certa quantidade de drogas no bolso traseiro e nas vestes íntimas dele, o que ensejou a sua prisão em flagrante delito. 22. Ainda que, eventualmente, se considerasse provável que o réu ocultasse objetos ilícitos, isto é, que havia fundada suspeita de que ele escondia drogas, não existia certeza sobre tal situação a ponto de autorizar a imediata prisão em flagrante por parte de qualquer do povo, com amparo no art. 301 do CPP. Tanto que, conforme se depreende da narrativa fática descrita pelas instâncias ordinárias, só depois de constatado que havia drogas dentro do bolso e das vestes íntimas do paciente é que se deu voz de prisão em flagrante para ele, e não antes. E, por não haver sido demonstrada concretamente a existência de relação clara, direta e imediata com a proteção dos bens, serviços ou instalações municipais, ou de algum cidadão que os estivesse usando, não estavam os guardas municipais autorizados, naquela situação, a avaliar a presença da fundada suspeita e efetuar a busca pessoal no acusado. 23. Ordem concedida para confirmar a liminar deferida e declarar ilícitas as provas colhidas por meio da busca pessoal, bem como todas as delas decorrentes e, por consequência, absolver o réu, com fundamento no art. 386, II, do CPP, da condenação a ele imposta no Processo n. 1500093-71.2022.8.26.0080. (HC 830530/SP, Relator(a): ROGERIO SCHIETTI CRUZ. STJ. Julgamento: 27/09/2023. Publicação: 04/10/2023.)

Percebam que nesse julgado o STJ aprimorou a fundamentação adotada na análise do REsp nº 1.977.119/SP, cuja ementa já foi transcrita anteriormente. Ademais, importante observar que esse julgado também é contemporâneo do reconhecimento expresso do STF de que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública. Ao nosso ver, o esforço argumentativo do STJ é uma

tentativa de compatibilizar sua visão restritiva sobre as guardas com o entendimento expansivo da Suprema Corte em relação às mesmas instituições. Para isso, o STJ aprofundou sua fundamentação, trazendo uma abordagem bem mais analítica nesse julgamento para assentar a noção de que integrar a segurança pública não implica necessariamente em um reconhecimento como força policial.

A tentativa de infirmar as guardas como polícias municipais baseada na distinção entre “poder de polícia” e “poder das polícias”, conforme se extrai do entendimento do STJ, nos parece mais um embate conceitual que não representa a realidade dessas instituições, que há bastante tempo realizam variadas atividades que em muito contribuem para a segurança pública nos centros urbanos. Entretanto, nesse ponto, o STF também já adotou interpretação mais restritiva no RE nº 1.281.774/SP, asseverando que “as guardas municipais não estão autorizadas a, ultrapassando os limites próprios de uma prisão em flagrante, “realizar diligências investigativas ou diligências prévias voltadas à apuração de crimes” (Rel. Ministro Alexandre de Moraes, Rel. p/ o acórdão Ministro Roberto Barroso, DJe 13/6/2022).

Ademais, é possível perceber que o STJ tem tido dificuldade até mesmo de uniformizar suas interpretações dadas às atividades das guardas municipais. Vejamos:

> [...] 1. Recentemente, esta Corte Superior, por ocasião do julgamento do REsp n. 1.977.119/SP, em 16/8/2022, da relatoria do e. Ministro Rogerio Schietti Cruz, propôs criteriosa análise sobre a atuação das guardas municipais e apresentou como conclusão, entre outras, que somente é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se houver, além de justa causa para a medida (fundada suspeita de posse de corpo de delito), relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, o que não se confunde com permissão para realizarem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária. Assim, somente em situações absolutamente excepcionais a guarda pode realizar a abordagem de pessoas e a busca pessoal, quando a ação se mostrar diretamente relacionada à finalidade da corporação. 2. Na hipótese, constata-se a ilegalidade da atuação da Guarda Municipal, agindo como se fosse polícia investigativa e ostensiva, em flagrante desrespeito às suas atribuições constitucionais. [...] [...] (AgRg no HC n. 776.789/PR, Rel. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, 5ª T., DJe 30/11/2022)
>
> PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. BUSCA PESSOAL. FUNDADAS SUSPEITAS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. LICITUDE DAS PROVAS OBTIDAS. AGRAVO DESPROVIDO. 1. A jurisprudência pacífica desta Corte tem admitido a realização de busca pessoal e a prisão em flagrante por guardas municipais, tendo em vista a autorização constante nos artigos 240, § 2º, 244 e 301 do Código de Processo Penal. 2. Constata-se que, além de possível a busca pessoal pelos guardas municipais, houve fundada suspeita para abordar o paciente, pois os referidos guardas se encontravam em patrulhamento

> quando efetuaram a abordagem, porquanto o paciente, ao notar a aproximação da viatura, se assustou e empreendeu fuga sem motivo aparente, possibilitando a intervenção dos agentes públicos diante da suspeita acerca da prática de ato ilícito. Não há, pois, qualquer razão para considerar as provas colhidas como ilícitas. 3. Agravo regimental desprovido. (AgRg no HC n. 788.601/SP, Rel. Ministro Ribeiro Dantas, 5ª T., DJe 20/3/2023)

Trouxemos dois julgados exemplificativos apenas para demonstrar que esta Corte não vem tendo facilidade para definir qual a real posição das guardas dentro da segurança pública, caindo inclusive em contradição. Essa dificuldade é até compreensível, visto que, como já reforçamos reiteradas vezes, as guardas encontram-se em constante evolução há bastante tempo, e isso pode culminar em interpretações ultrapassadas e desatualizadas até mesmo dos mais notórios juristas e tribunais. O reflexo disso é o aumento da insegurança jurídica para essa categoria, sendo esse um dos principais entraves à uma atuação mais eficiente das guardas.

3.3.4 APOSENTADORIA ESPECIAL DE GUARDAS MUNICIPAIS

Outra discussão que permeia as guardas municipais e que está diretamente relacionada com as questões já discutidas neste trabalho diz respeito ao pretenso direito desta categoria à aposentadoria especial em razão de suposto exercício de atividades de risco. O tema foi enfrentado pelo STF em sede do Mandado de Injunção nº 6.515/DF, tendo como relator o Ministro Roberto Barroso, e cujo acórdão restou assim ementado:

> Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE INJUNÇÃO. GUARDA MUNICIPAL. ALEGADA ATIVIDADE DE RISCO . APOSENTADORIA ESPECIAL . 1. Diante do caráter aberto da expressão atividades de risco (art. 40, § 4º, II, da Constituição) e da relativa liberdade de conformação do legislador, somente há omissão inconstitucional quando a periculosidade seja inequivocamente inerente ao ofício. 2. A eventual exposição a situações de risco a que podem estar sujeitos os guardas municipais e, de resto, diversas outras categorias, não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial. 3. A percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, não são suficientes para reconhecer o direito à aposentadoria especial, em razão da autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário. 4. Agravo a que se nega provimento por manifesta improcedência, com aplicação de multa de 5% (cinco por cento) do valor corrigido da causa, ficando a interposição de qualquer recurso condicionada ao prévio depósito do referido valor, em caso de decisão unânime (CPC, art. 1.021, §§ 4º e 5º). (AgRg no Mandado de Injunção nº 6.515/DF, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2018,

> PROCESSO ELETRÔNICO DJe - 262, DIVULG 05/12/2018, PUBLIC 06/12/2018)

A Suprema Corte entendeu que as atividades exercidas pelas guardas não são inequivocamente atividades de risco, transferindo ao legislador infraconstitucional a decisão de qualificar ou não tais atividades como sendo de risco para fins de concessão de aposentadoria especial. Nesse mesmo sentido é a tese de repercussão geral firmada no Tema nº 1.057 do STF, asseverando que “os guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco prevista no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal.” Vejam a ementa:

> Recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. Guarda civil municipal. Aposentadoria especial. Risco da atividade. Impossibilidade. Ausência de legislação específica. Periculosidade não inerente à atividade. Ausência de omissão inconstitucional. Existência de repercussão geral. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. (Repercussão Geral no RE com Ag nº 1.215.727/SP, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DATA DE JULGAMENTO: 29/08/2019, DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 26/09/2019 ATA Nº 27/2019 - DJE nº 210, divulgado em 25/09/2019

Vejam que, ao contrário de outras questões submetidas à análise do STF, a Suprema Corte se posicionou de forma mais restritiva no que tange à aposentadoria especial para os guardas municipais. O que se observa é que há uma resistência em admitir que as atividades desempenhadas pelas guardas são inerentemente de risco. Talvez até por isso também haja resistência ao reconhecimento das guardas como verdadeiras polícias municipais, uma que vez nos parece impensável uma força policial que não exerça atividades de risco por sua própria natureza.

Diante de todos esses embates submetidos ao nosso judiciário, fica claro que a consolidação das guardas municipais no cenário nacional ainda está longe de ser a ideal. A evolução dessas instituições com o passar dos anos é notória, porém ainda se observam diversos obstáculos para uma plena segurança jurídica no exercício de suas atividades, justificando assim a permanente luta dessa categoria por conquistas e reconhecimento por todo o Brasil.

4 A ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Neste capítulo, finalizaremos a discussão acerca das guardas municipais com uma análise focada em sua atuação prática nos centros urbanos, apresentando desafios e as perspectivas para a evolução dessa categoria a partir do cenário atual em que se inserem, além de reforçar a importância desses órgãos no panorama nacional da segurança pública.

4.1 A ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS E OS DESAFIOS ENFRENTADOS

Consolidada a noção de que as guardas municipais integram efetivamente o sistema de segurança pública, passemos agora a uma análise da importância desses órgãos a partir do conhecimento de sua atuação na prática, ressaltando também os desafios enfrentados pela categoria que se tornam obstáculos à plena segurança jurídica no exercício de suas atividades.

De acordo com o Relatório Técnico elaborado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) em 2005, os municípios têm criado, ampliado, e repensado suas guardas municipais como resultado de um novo panorama na busca pela prevenção da violência, com a implementação de políticas sociais e urbanísticas integradas em todos os níveis de governo.

Primeiramente, é essencial realçar os inúmeros benefícios que a GCM pode proporcionar à população local. Esses ganhos em favor da comunidade estão diretamente relacionados à proximidade administrativa em que se dá a relação entre os administrados, consubstanciada na população beneficiada, e a Administração ao promover a segurança pública através de sua instância administrativa mais descentralizada, a saber, os municípios. Com efeito, essa análise parte da premissa de que a Constituição Federal de 1988 conferiu maior autonomia administrativa aos municípios, sobretudo pela maior facilidade de contato com a população interessada nos serviços públicos. Nesse contexto, em sendo as guardas órgãos da segurança pública integrantes dos municípios, confere-se maior participação da própria sociedade na busca por soluções e medidas para atender às demandas específicas de cada localidade. Vejamos o que diz o Relatório Técnico do PNUD mencionado anteriormente:

> Como podemos ver, no campo da chamada prevenção social e situacional, os municípios têm muito a contribuir. Através de políticas bem orientadas, participativas, de democratização do espaço público, com foco na distribuição e manutenção de serviços de infra-estrutura urbana e social e na implantação de programas preventivos, os municípios podem fornecer subsídios fundamentais para as políticas de segurança pública e as ações das organizações policiais. Sua maior proximidade do cotidiano dos cidadãos, de seus problemas e anseios, permite que o poder municipal ofereça soluções mais ajustadas aos contextos específicos de cada comunidade. Além disso, ao incorporar os problemas de segurança aos seus programas de desenvolvimento social e urbano, permite intervenções mais eficientes, pois leva em consideração o caráter complexo do fenômeno da criminalidade e da violência.

Nesse sentido, podemos citar diversos autores que corroboram com a ideia de que as guardas municipais integram a instância governamental mais adequada para lidar com problemas concretos enfrentados pelos cidadãos das mais diversas cidades. Para Moreira Junior (2017), os municípios possuem uma visão mais real dos fatos geradores de crimes e de violência, facilitando a adoção de medidas antecipatórias para promover uma abordagem na segurança pública compatível com as especificidades da localidade. As medidas citadas incluem, por exemplo, a observação, a catalogação, e o controle estatístico dos fatores geradores supramencionados.

Conforme Passarine (2019), a GCM tem papel essencial na municipalidade, além de facilitar um bom relacionamento entre o órgão de policiamento e a comunidade local. O intercâmbio de informações resultante dessa aproximação entre Administração Pública e administrados pode orientar melhor os atos do governo local no que atine às políticas públicas de segurança nas cidades.

Complementando essa ideia de proximidade com a população local, Iorio (2015) salienta a versatilidade das guardas municipais, na medida em que são utilizadas pelos gestores municipais em variados tipos de policiamento. Para o autor, representam um ente de segurança pública comunitário e versátil, dada essa aproximação com as ocorrências da comunidade local, além do fato de boa parte de seus agentes residirem ou conviverem na respectiva localidade.

De fato, essa versatilidade pode ser constatada ao tomar conhecimento das atividades desenvolvidas pelas guardas municipais em diversas cidades espalhadas pelo Brasil. Segundo, Passarine (2019), elas se tornaram verdadeiras forças auxiliares das polícias militar e civil, atuando no apoio em distintas situações que englobam a segurança pública. Vejamos o que fala o autor:

> Poço destacar ainda que hoje em dia, as Guardas Municipais são as principais forças de apoio das Polícias Civis e Militares nas diversas situações que englobam a segurança pública, cito aqui exemplos: apoios em cumprimentos de mandados de prisões, mandados de buscas domiciliares, escoltas de presos para Unidades de Triagem e até mesmo para Centros de Detenções Provisórias e Audiências de Custódias, preservações de locais de crimes em apoio a polícia militar, acidentes de trânsitos, entre outros. Outras atuações que cabe aqui destacar é que hoje nas cidades de grande porte as Guardas Municipais dispõem de equipes especiais de atuação como ROMU (Ronda Ostensiva Municipal – Ex: Nova Odessa-SP, Limeira-SP, Campinas-SP, Jundiaí-SP, etc), CANIL (Centro de animais para ações de buscas especiais – Ex: São Carlos-SP, Itaquaquecetuba-SP, Itu-SP, etc), CAVALARIA (Atuação em conflitos urbanos com aglomerações de pessoas – Ex: Sertãozinho-SP, Fazenda Rio Grande-Pr, São Paulo-SP, Petrópolis-RJ, etc), GUARDA AMBIENTAL (Patrulhamento Rural e Urbano na defesa do Meio Ambiente – Ex: Jundiaí-SP, Rio de Janeiro-RJ, Sorocaba-SP, Ribeirão Preto-SP, etc), RESGATE (é quem atua no salvamento especializado junto com SAMU e Corpo de Bombeiro – Ex: Santa Fé do Sul-SP, Aracati-CE, Tabira-PE) e SEGURANÇA EM ESTÁDIOS MUNICIPAIS e CAMPOS DE FUTEBOL (Realização de torneios municipais e regionais de futebol, futsal, vôlei, basquete, atletismo, ciclismo – Ex: Matão-SP, Biritinga-BA, Itaparica-BA, etc) dentre outros.

Além de todas essas atividades exemplificadas, o Estatuto Geral das Guardas também conferiu competência para exercer atribuições no trânsito local. Tal aptidão também foi objeto de questionamentos judiciais acerca de sua constitucionalidade, sob a alegação de usurpação de funções de outras instituições. Chegando ao STF, a questão foi decidida com a fixação do entendimento de que as guardas possuem a competência para atuar na fiscalização de trânsito, inclusive com poder para imposição das sanções administrativas legalmente previstas.

Percebam que a amplitude de atuação desses órgãos facilita a compreensão de sua importância para a segurança local, porquanto representam instituições supostamente preparadas para atender as demandas específicas características da urbe a que estão vinculadas.

Para consolidar essa ideia, vamos fazer um exercício de divagação. Imaginemos dois municípios, “A” e “B”, localizados em um mesmo estado no Brasil, porém distantes geograficamente. Concretamente, essa suposição pode ser facilmente observada, sobretudo quando estamos falando de um país com dimensões continentais, no qual alguns estados federados possuem área superior à de inúmeros países espalhados pelo mundo. Outrossim, idealizemos que ambos os municípios imaginários divirjam em diversos aspectos: topografia, cultura, economia, educação, saúde, turismo, população, clima, índices de criminalidade, índices de criminalidade violenta, entre outras variáveis. Por fim, pensemos na segurança

pública de ambas as cidades sob a responsabilidade da polícia militar do respectivo estado, não havendo guardas municipais em nenhuma delas. Ora, é cediço que as instituições policiais militarizadas possuem treinamento e capacitação padronizados, configurando órgãos, como o próprio nome sugere, que devem estar preparados para situações de guerra. Daí, surge o seguinte questionamento: no município “A”, com baixíssimo índice de criminalidade violenta, com relevo pouco acidentado, com condições ambientais, culturais, e turísticas bem diferentes de “B”, seria a polícia militar, cuja formação se deu na região da cidade “B”, a instituição mais adequada para lidar diretamente com as questões de segurança pública em “A”? E mais: seria uma polícia militarizada a forma mais eficiente de prover segurança pública nessa localidade?

É preciso deixar claro que não estamos pretendendo que as guardas substituam as polícias militares. Na verdade, a nossa defesa é por uma abordagem mais adequada no âmbito da segurança pública. Uma guarda municipal formada no município “A” certamente estaria mais familiarizada com os problemas locais e, por conseguinte, mais preparada para enfrentar tais problemas de forma mais eficiente, eficaz e efetiva.

Nesse ponto, é necessário destacar que a pretensão de uniformização das guardas municipais deve ser enxergada pelo prisma institucional, e não operacional. Ora, se a própria essência da evolução das guardas é conferir uma abordagem mais adequada e adaptada aos problemas locais, seria contraditório pretender uniformizar os procedimentos operacionais em âmbito nacional, porquanto cada município vai demandar preparação e capacitação específica para uma melhor prestação da segurança pública local. A uniformização no nível operacional deve se restringir a padrões mínimos e essenciais que as corporações devam seguir de modo geral, como o respeito aos direitos humanos, padrões éticos, entre outros. Respeitadas as diretrizes básicas uniformizadoras, caberia a cada município direcionar a operação de suas guardas no enfrentamento das demandas mais urgentes daquela região, preservando-se a *ratio essendi* dessas instituições.

Insta ressaltar que o debate acerca da descentralização dos serviços policiais para níveis mais próximos da comunidade não é algo exclusivo do Brasil. Com efeito, há algumas décadas essa discussão já ocorria nos Estados Unidos, estando presente também na literatura estrangeira (OSTROM & PARKS, 1973, apud SIENA, 2024). Segundo Siena (2024), um sistema policial centralizado ou nacional diz

respeito a um modelo em que as atividades de aplicação da lei concentram-se no governo nacional, como ocorre na Irlanda e na Tailândia. De lado oposto, um sistema descentralizado, conforme já vem sendo explanado, é “caracterizado pela divisão de responsabilidades entre os níveis de governo, com atribuições de tarefas e coordenação claramente definidas”, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos. Para Souza (2000), o sistema policial brasileiro é classificado como centralizado, semelhante ao modelo francês, no qual os órgãos policiais estão subordinados a autoridades ligadas ao poder central, e não ao poder municipal

Aliás, seria um descuido tratar da descentralização dos serviços policiais e não citar o modelo adotado pelos norte-americanos, que conta com cerca 15.500 instituições policiais atuando sob jurisdições locais distintas (BAYLEY, 1992, apud SIENA, 2024). Assim como acontece no Brasil, lá na nação setentrional também foram opostas objeções à descentralização do modelo policial, surgindo críticas que se sustentavam na alegação de que tal fragmentação resultaria em deficiências no treinamento policial, na sobreposição de jurisdições, e na rivalidade entre órgãos (REUSS, 1970, apud SIENA, 2024). Todavia, diante de necessidades ligadas à eficiência, à coordenação na execução da lei, e à falta de capacidade, os defensores do modelo descentralizado realizaram estudos que evidenciaram que “as forças policiais de menor porte nos Estados Unidos demonstravam uma eficiência superior às suas contrapartes maiores, levando em consideração o número de policiais em cada uma delas” (OSTROM, 1976, OSTROM & PARKS, 1973, OSTROM & SMITH, 1976, OSTROM & WHITAKER, 1973, apud SIENA, 2024).

Souza (2000), ao distinguir os modelos centralizado e descentralizado dos sistemas policiais, enumera aspectos positivos e negativos do processo de atribuição de competências de segurança pública às guardas municipais. Naqueles se incluem o controle da atividade policial pela sociedade local; o controle policial sobre a sociedade local; e a colaboração da população com a entidade policial. Já entre os aspectos negativos, o autor cita a ausência de magistratura e procuradoria municipais; eventuais desvios de emprego; as despesas de custeio; a falta de unidade na doutrina; e a possível manutenção de vícios do modelo centralizado.

Portanto, quando falamos em “municipalização da segurança pública”, podemos entender a expressão como esse processo de descentralização que atrai para os municípios uma parcela da responsabilidade nesse tema,

consubstanciando-se, no Brasil, nas atividades desenvolvidas pelas guardas municipais. Sobre essa questão, vejamos o que diz Siena (2024):

> A descentralização, quando aplicada à área de segurança pública, frequentemente se traduz na municipalização, ou seja, na transferência de responsabilidades e competências da esfera estadual ou federal para o nível municipal. Esse processo de municipalização busca aproximar a administração da aplicação da lei das comunidades locais, permitindo que governos municipais assumam um papel mais ativo na formulação e execução das políticas de segurança. A municipalização da polícia implica na criação ou fortalecimento das guardas municipais, órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública em nível local. Esse movimento tem sido observado em várias partes do mundo, incluindo o Brasil, como parte de uma estratégia mais ampla de descentralização, visando a melhorar a eficácia, a eficiência e a capacidade de resposta das forças de segurança às necessidades específicas das comunidades locais.

Motta (2022), em seu livro intitulado “A construção da maldade - como ocorreu a destruição da segurança pública brasileira”, atribui os índices assustadores de criminalidade violenta nos últimos anos, dentre outros fatores, à quebra do ciclo de polícia característico do modelo policial adotado no Brasil. Para o autor, a divisão de tarefas entre instituições policiais distintas, ficando cada uma encarregada de uma parcela específica do policiamento, contribui de forma mais negativa do que positiva na segurança pública. Isso ocorre devido à deficiência no compartilhamento de informações entre órgãos, pela vaidade institucional, dentre outros fatores. Sob tal ótica, a princípio, o crescimento e a evolução das guardas municipais poderia indicar uma quebra ainda maior nesse ciclo de polícia, na medida em que seria mais uma instituição atuando no policiamento das cidades e, por conseguinte, tornando a segurança pública ainda mais ineficiente. Não obstante, é cristalino que a legislação regulamentadora das guardas, a par da fragmentação desse ciclo, preocupa-se intensamente em estimular a integração entre as forças policiais, noção que pode ser facilmente extraída a partir de uma simples leitura do texto normativo. Não podendo as competências policiais se concentrarem em uma instituição específica, por ser medida manifestamente inconstitucional, o estímulo ao maior entrosamento entre as forças policiais pode ser visto como uma tentativa de mitigar os efeitos nocivos desse fracionamento no ciclo policial, fazendo com que a segurança pública seja desempenhada de forma mais efetiva por seus responsáveis. Daí, retornamos à ideia de que as guardas não devem ser vistas como substitutas de uma ou outra entidade policial, mas sim como uma força complementar, se não suplementar, agregando ainda mais na prestação de

segurança pública para a população. Por vezes, a pretexto de investir na segurança pública citadina e melhorar a qualidade de vida local, a promoção das guardas municipais pode carregar consigo um teor ideológico latente por parte dos gestores públicos de tentar desmilitarizar as polícias. Essa estratégia dissimulada certamente é prejudicial para o sistema de segurança pública pois, repisemos, não se pretende com a evolução das guardas tomar o lugar das polícias militares estaduais. É dizer, se investe no desenvolvimento de uma instituição em detrimento do retrocesso de outra, quando julgamos que todas as forças policiais podem conviver em perfeita simbiose. Essa convivência harmônica é respaldada pelo Relatório Técnico do PNUD de 2005:

> As guardas municipais devem exercer uma função muito mais abrangente: nem efetivos complementares ou substitutivos das polícias estaduais, nem guarda patrimonial somente. Sua vocação preventiva, como instrumento legítimo da municipalidade para a promoção da qualidade de vida e do bem comum, deve ser mais bem explorada.

Se não bastassem todos os obstáculos já mencionados que as guardas tiveram que enfrentar durante todo seu processo de evolução, ainda merece destaque o preconceito que essas instituições sofrem advindo da própria sociedade. Isso porque a GCM está, de certa forma, em um estágio ainda incipiente de seu desenvolvimento, não gozando de plena aceitação social no desempenho de suas atividades. Conforme Passarine (2019), “o poder de polícia empregado pelos Guardas na realização dos seus serviços é questionado por particulares ou por integrantes de outras forças de segurança, por ignorância, desconhecimento, ou até mesmo rivalidade entre instituições”. Com efeito, desenvolveu-se culturalmente, para o senso comum, a ideia de que a GCM atua como uma espécie de vigia de prédios públicos, visão esta que entendemos completamente ultrapassada e não condizente com a atuação prática dessas instituições, que vêm ganhando cada vez mais espaço na segurança pública.

Aliás, a desatualização e a falta de reconhecimento não se restringem à sociedade civil, se originando até mesmo por parte de outras instituições policiais, contribuindo para a perpetuação da insegurança jurídica que a categoria dos guardas municipais precisa enfrentar em seu cotidiano. Sobre isso, vejam as alegações suscitadas pela parte autora no recentíssimo Habeas Corpus nº 884.386/DF:

> Consta dos autos que os pacientes são guardas municipais dos Municípios baianos de Salvador, Araci e Queimadas, possuindo armas de fogo de uso pessoal devidamente registradas na forma da lei. O impetrante afirma que policiais federais e policiais rodoviários federais, ao abordarem guardas municipais fora de serviço portando suas armas de fogo, estariam conduzindo-os em flagrante delito para unidades das Polícias Civis dos Estados e do Distrito Federal. Alega que os policiais federais e os policiais rodoviários federais seriam subordinados ao Ministro da Justiça e da Segurança Pública, que deveria exercer o seu poder de controle administrativo sobre os referidos servidores para que cumprissem a Lei n. 10.826/2003 e as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Argumenta que os policiais federais e os policiais rodoviários federais não poderiam insistir na prática de prender guardas municipais portando armas de fogo em conformidade com a lei. Assevera que os pacientes precisariam portar suas armas de uso pessoal também fora de serviço, para a sua própria segurança e para proteger a população de forma geral. Ressalta que seria ilógico a autoridade apontada como coatora autorizar a compra e o registro da arma de fogo para, em seguida, prender o guarda municipal porque ele não estava em serviço ou se encontrava em deslocamento para o local de trabalho. Aduz que, nos termos do art. 6º, III, da Lei n. 10.826/2003, os integrantes da Guarda Municipal poderiam ter porte de arma de fogo em todo o território nacional. Acrescenta que o art. 2º da Lei n. 13.022/2014 prevê que a Guarda Municipal seria uma instituição armada, e que, de acordo com o art. 9º da Lei n. 13.675/2018, os guardas municipais seriam integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública. Adverte que, ao julgar a ADPF n. 9.951/DF, o Supremo Tribunal Federal teria consolidado o entendimento de que as Guardas Municipais seriam órgão de segurança pública. Pondera que o Decreto n. 11.615/2023, que regulamenta a Lei n. 10.826/2003, autorizaria o porte de arma pelos guardas municipais no deslocamento para as suas residências. Requer, liminarmente, a concessão de salvo-conduto aos pacientes, para que não sofram constrangimento ilegal por ato da autoridade apontada como coatora e, no mérito, pugnam pela concessão da ordem para que o Ministro da Justiça e da Segurança Pública determine aos policiais federais e aos policiais rodoviários federais que se abstenham de conduzi-los em flagrante caso sejam abordados portando suas armas de fogo de uso pessoal, ainda que fora do serviço, desde que estejam devidamente registradas pelo órgão de controle. (Habeas Corpus nº 884.386/DF. Relator(a): Ministro Antonio Saldanha Palheiro, julgado em 22/01/2024, DJe de 24/01/2024).

Os fatos relatados acima demonstram bem o ambiente de insegurança jurídica a que estão submetidos os agentes das guardas municipais, seja quando em atividade, seja fora dela. Ressalte-se que esse é apenas mais um exemplo de relativização das guardas como integrantes da segurança pública, desta vez partindo dos próprios integrantes do ramo.

Acrescente-se a isso a resistência ainda vívida em parte do judiciário brasileiro, sobre a qual já discutimos exaustivamente no capítulo anterior, mas que podemos colacionar outros julgados recentes apenas para ilustrar e ratificar a insegurança jurídica de que estamos falando:

> AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA NÃO INFIRMADOS. OFENSA À DIALETICIDADE RECURSAL. NULIDADE. PRISÃO REALIZADA POR

> GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. ABSOLVIÇÃO OU READEQUAÇÃO TÍPICA DO DELITO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. REGIME INICIAL. CIRCUNSTÂNCIAS JUDICIAIS DESFAVORÁVEIS. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. [...] 2. Esta Corte Superior de Justiça entende não existir qualquer óbice à realização de prisão em situação de flagrância por qualquer do povo, inclusive por guardas municipais, ainda que a segurança pública não esteja prevista no rol de atribuições da categoria, nos termos do art. 144, §8º, da Constituição Federal. [...] (AgRg no HC n. 749.016/SP, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 21/6/2022, DJe de 27/6/2022)
>
> HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. PRISÃO EM FLAGRANTE. BUSCA PESSOAL. GUARDA MUNICIPAL. ILICITUDE DAS PROVAS. AUSÊNCIA DE FUNDADAS RAZÕES. JUSTA CAUSA NÃO VERIFICADA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO. 1. Nos termos do art. 240, § 2º, do CPP, para a realização de busca pessoal é necessária a presença de fundada suspeita no sentido de que a pessoa abordada esteja na posse de drogas, objetos ou papéis que constituam corpo de delito. 2. Verifica-se dos autos que os "guardas municipais realizavam ronda quando se depararam com o acusado, que correu assim que os viu, fato que levantou suspeita e motivou a abordagem". Foi então realizada a abordagem do acusado em local público, e, na busca pessoal, foi localizada em seu poder "uma sacola que continha 60 porções de maconha e 58 de cocaína". 3. Conforme a jurisprudência desta Corte Superior, quanto à realização de busca pessoal, o próprio § 2º do art. 240 do CPP consagra que é necessária a presença de fundada suspeita para que esteja autorizada a medida invasiva, estando ausente de razoabilidade considerar que o fato de ter o agente, ao avistar os guardas em via pública, aparentado nervosismo ou corrido, enquadre-se na excepcionalidade da revista pessoal ocorrida em seguida. 4. Sem a indicação de dado concreto sobre a existência de justa causa para autorizar a medida, e mesmo pela falta de atribuições dos guardas municipais para a busca, deve ser reconhecida a ilegalidade por ilicitude da prova, devendo ser o paciente absolvido da imputação constante na denúncia. 5. Concessão do habeas corpus. Absolvição do paciente da imputação constante na denúncia. Expedição de alvará de soltura, se por outro motivo não estiver preso". (HC n. 704.964/SP, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Sexta Turma, julgado em 9/8/2022, DJe de 15/8/2022)

Portanto, diante dessa realidade, entendemos que o principal desafio do momento para as guardas municipais é o reconhecimento institucional, que encontra-se fragilizado perante interpretações desatualizadas do judiciário e a visão ultrapassada que ainda prevalece em grande parcela da sociedade.

4.2 PERSPECTIVAS FUTURAS E A CONSOLIDAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA

A par da importância prática e dos desafios enfrentados pelas guardas municipais, é possível projetar os próximos passos da constante evolução conquistada por esses órgãos nas últimas décadas. As perspectivas de desenvolvimento são animadoras e incluem variados aspectos, indo bem além do

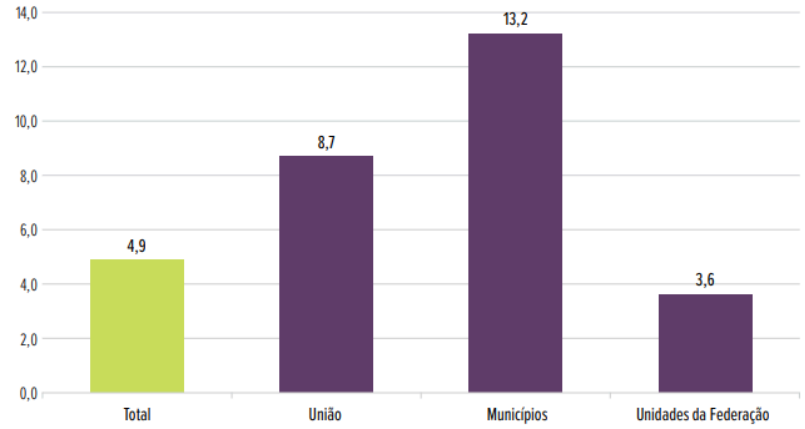
almejado reconhecimento institucional pleno e passando também pelo investimento em infraestrutura, tecnologia, capacitação, entre outras áreas.

Reforçando o que já foi destacado anteriormente, as guardas vêm conquistando cada vez mais espaço no âmbito da segurança pública, e os resultados têm sido bastante positivos. De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2024, os municípios têm ampliado anualmente os gastos com segurança pública em proporção bem superior ao verificado para Estados e União, corroborando com a ideia de que estamos em pleno processo de municipalização da segurança pública. Segundo o Anuário, o crescimento dessas despesas entre 2011 e 2023 foi de 89,65%, indicando que os recursos são utilizados para financiamento das guardas municipais, apoio às polícias estaduais, e para o desenvolvimento de projetos de prevenção. O referido documento destaca o aumento do protagonismo dos municípios na gestão da segurança pública:

> Há pelo menos duas décadas temos verificado um crescimento da participação dos municípios em ações de segurança pública. Seja pelo financiamento de projetos de prevenção, no apoio às polícias estaduais ou com a gestão de Guardas Civis, o fato é que as prefeituras compreenderam o papel que possuem na construção das políticas de segurança pública. O Raio-X das Forças de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mostrou que entre 2014 e 2023 o número de cidades com Guardas Municipais cresceu 35,7%, chegando a 1.467 guardas em todo o país.

Atentem ao aumento significativo na quantidade de municípios que instituíram suas próprias guardas municipais, denotando a crescente descentralização na gestão da segurança pública no país. Nesse diapasão, o crescimento das despesas municipais nesse ramo e a propagação desse novo paradigma de gestão na segurança pública sugerem que nos próximos anos teremos igualmente um avanço considerável para as guardas municipais. Vejamos os seguintes dados retirados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024:

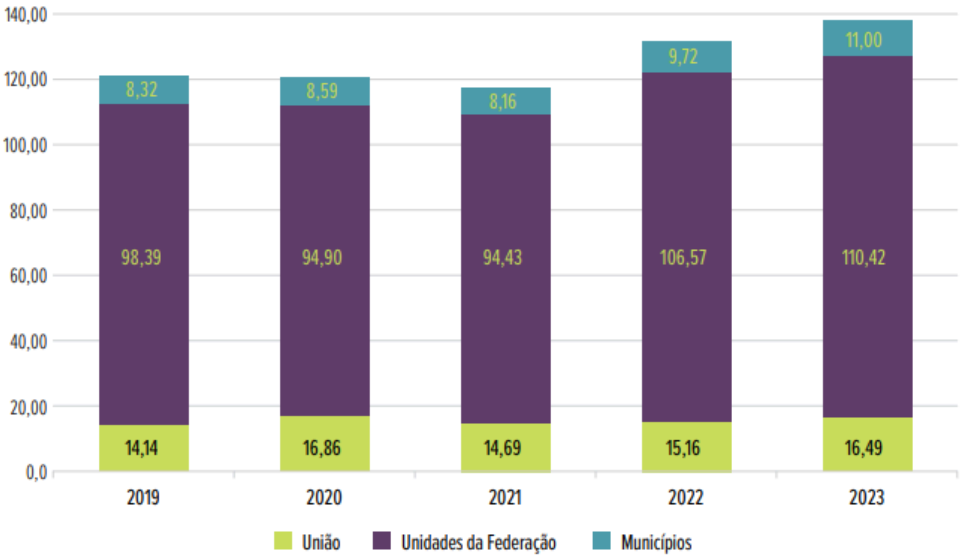
Variação das despesas com a função Segurança Pública
Entes federativos - 2022-2023 (em %)



Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN/Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI; Controladoria Geral da União – CGU/Portal da Transparência.
Nota: Despesas empenhadas. Valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2023.
Nota: Valores extraídos em Junho de 2024, retificando os dados publicados nas edições anteriores do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Figura 1 - Variação percentual das despesas dos entes federativos com a segurança pública entre 2022 e 2023

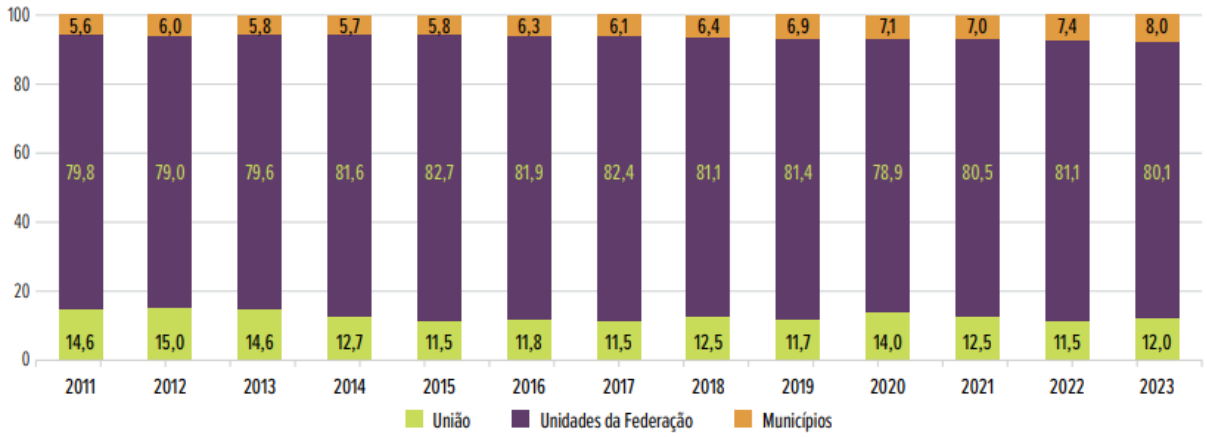
Evolução das despesas com a Função Segurança Pública, por ente federativo
2019-2023 (em R$ bilhões)



Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN/Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI; Controladoria Geral da União – CGU/Portal da Transparência.
Nota: Despesas empenhadas. Valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2023.
Nota: Valores extraídos em Junho de 2024, retificando os dados publicados nas edições anteriores do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Figura 2 - Evolução dos valores despendidos pelos entes federativos com a segurança pública entre 2019 e 2023

Participação dos entes federados no financiamento da Segurança Pública
2011-2023 (em %)



Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN/Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI; Controladoria Geral da União – CGU/Portal da Transparência.

Nota: Despesas empenhadas. Valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2023.

Nota: Valores extraídos em Junho de 2024, retificando os dados publicados nas edições anteriores do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Figura 3 - Variação percentual da participação dos entes federativos no financiamento da segurança pública de 2011 a 2023

Evolução das despesas com a Função Segurança Pública, por ente federativo
2011-2023

Em R$ constantes de 2023

Ano	União	Municípios	Unidades da Federação
2011	15.218.177.632,27	5.799.660.427,91	83.040.717.330,47
2012	16.169.246.478,57	6.510.556.666,47	85.146.197.628,06
2013	16.081.571.790,48	6.436.385.892,86	R$ 87.953.716.342,58
2014	14.841.745.796,30	6.633.141.295,21	95.233.141.183,47
2015	13.546.462.495,80	6.801.654.887,48	97.568.559.592,05
2016	13.703.527.343,31	7.294.330.897,99	95.312.011.277,99
2017	13.350.352.329,34	7.102.110.130,91	95.576.237.506,11
2018	15.005.044.337,79	7.717.118.744,23	97.793.953.987,42
2019	14.138.922.726,45	8.323.950.337,11	98.387.066.714,75
2020	16.863.568.897,80	8.590.055.612,53	94.901.585.604,15
2021	14.691.114.621,98	8.156.269.717,32	94.428.999.098,61
2022	15.163.457.632,80	9.717.415.114,03	106.565.613.905,91
2023	16.486.771.036,54	10.998.888.398,63	110.417.705.591,51
Variação (%) 2011/2023	**8,34**	**89,65**	**32,97**

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN/Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI; Controladoria Geral da União – CGU/Portal da Transparência.

Nota: Despesas empenhadas. Valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2023.

Nota: Valores extraídos em Junho de 2024, retificando os dados publicados nas edições anteriores do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Figura 4 - Variação numérica e percentual da quantia gasta pelos entes federados com segurança pública de 2011 a 2023

A análise global desses dados confirma a tendência descentralizadora no âmbito da segurança pública no Brasil, com clara evolução da participação dos municípios nessa área. A Figura 1 demonstra que, entre os anos de 2022 e 2023, a variação percentual das despesas dos municípios com segurança pública foi quase quatro vezes maior que a variação observada para os estados e cerca de 4,5% superior à observada para a União. Para um intervalo curto como o desse recorte, entendemos se tratar de uma variação significativa que ratifica o fortalecimento da gestão local na segurança pública.

No mesmo sentido, a Figura 2 destaca a evolução quantitativa, em valores absolutos, das cifras gastas pelos entes federados na segurança pública entre 2019 e 2023, evidenciando um crescimento de mais de 30% dos gastos dos municípios nessa área do primeiro ao último ano avaliados, saindo de uma despesa de R$ 8,32 bilhões em 2019 para R$ 11 bilhões em 2023.

A Figura 3, por sua vez, apresenta a variação em termos percentuais da participação dos entes federados no financiamento da segurança pública entre os anos de 2011 e 2023. Observem que a participação dos municípios nesse período, com exceção de quatro exercícios em que houve ligeira queda percentual em relação ao ano anterior (2013, 2014, 2017, e 2021), foi crescendo gradativamente e saiu de 5,6% em 2011 para 8% em 2023. A evolução fica mais clara quando observamos que nesse mesmo intervalo a participação dos estados se manteve praticamente estável, variando somente 0,3% de 2011 a 2023, ao passo que a participação percentual da União caiu de 14,6% em 2011 para 12% em 2023.

Finalmente, a Figura 4 apresenta a variação dos dispêndios dos entes federativos também entre 2011 e 2023, demonstrando que nesse período os municípios quase dobraram suas despesas com a segurança pública, saindo de um gasto aproximado de 5,8 bilhões para uma despesa de cerca de 11 bilhões em 2023. No mesmo intervalo, a União incrementou suas despesas em apenas 8,34%, e os estados em 32,97%.

O crescimento da participação dos municípios na segurança pública nos últimos anos é notória. Os dados trazidos acima conduzem a um prognóstico de contínuo desenvolvimento das guardas municipais nos anos seguintes. A atenção a essa temática tem ganhado cada vez mais relevância, permeando com mais intensidade os discursos políticos em âmbito local. Com efeito, em matéria publicada no site de notícias do G1 em setembro de 2024, pleno período eleitoral dos

municípios, consta a informação de que 1 a cada 3 candidatos que disputam as eleições nas capitais incluem em suas propostas de governo o aumento do número de guardas municipais. Aduz ainda que alguns deles prometem investimentos para além da simples contratação de pessoal, incluindo treinamento, formação, capacitação, equipamentos, armamento, e até mesmo câmera corporal.

Como se percebe, o cenário é bastante favorável para o contínuo desenvolvimento das guardas municipais. Existem diversas propostas que envolvem essas instituições tramitando no Poder Legislativo e que versam sobre variadas matérias, indicando o crescente empenho na evolução e consolidação da GCM no panorama da segurança pública.

Dentre as propostas supramencionadas, cite-se a PEC nº 37/2022, que busca modificar 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. Essa proposta, que teve iniciativa de diversos Senadores, está tramitando no Congresso Nacional e já foi aprovada pela CCJ, encontrando-se no aguardo de inclusão na ordem do dia para deliberação do plenário.

Entretanto, a PEC nº 57/2023 certamente é a que prevê mais benefícios para a categoria e que, em caso de eventual aprovação, poderá garantir a tão almejada segurança jurídica para os agentes das guardas municipais. Essa proposta tem por escopo alterar os arts. 40 e 144 da Constituição Federal para dispor sobre as Polícias Municipais. De acordo com os próprios termos da PEC, pretende-se promulgar as seguintes alterações ao texto maior:

> Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com os seguintes artigos alterados ou acrescidos:
> "Art. 40 .....
> .....
> § 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV, VI e VII do caput do art. 144." (NR)
> "Art. 144.....
> .....
> VII – Policiais Municipais.
> .....
> § 8º Os Municípios poderão constituir polícias municipais para o policiamento preventivo e comunitário, preservação da ordem pública, proteção de seus bens, serviços, instalações, logradouros públicos e das suas populações, conforme dispuser a lei, observadas as seguintes disposições:

> I – as guardas municipais legalmente instituídas passam a utilizar o nome de polícias municipais;
> II – aos guardas municipais que ingressaram no cargo, independentemente do regime de previdência, até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e enquanto não promovidas as alterações nas legislações relacionadas ao respectivo regime de previdência social, aplica-se, reconhecido o direito à paridade, o disposto no art. 5º da Emenda Constitucional nº 103 de 2019.” (NR) [...]

Se a PEC nº 57/2023 vier a ser efetivamente aprovada, encerrará definitivamente as discussões acerca da natureza jurídica das guardas municipais, já que passariam a ser verdadeiras instituições policiais sob a responsabilidade dos municípios. A argumentação adotada na justificação da PEC suscita todos os argumentos já discutidos aqui neste trabalho, reforçando a nova realidade da criminalidade e da violência enfrentada pelos municípios e a necessidade de capilarizar as políticas de segurança pública, acrescentando exemplos concretos de cidades que obtiveram resultados positivos com a atuação de suas respectivas guardas municipais. Vejamos um pequeno trecho da justificativa da proposta:

> Um papel mais ativo dos municípios na Segurança Pública ajudará a desafogar o já caótico sistema estadual, distrital e federal de Segurança Pública.
> Esta PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO visa acrescentar esses agentes do rol da segurança pública nacional e dar garantias a esses servidores, que com esta aprovação, terão acesso geral e irrestrito ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), onde os Municípios poderão modernizar todo esse sistema, treinando e capacitando continuamente esses agentes, deixando tanto as instalações quanto os serviços prestados à população mais modernos, humanos, eficientes e eficazes.
> Nesse sentido, a presente propositura surge da necessidade de adequar o texto constitucional, de modo a garantir formalmente segurança jurídica, eficácia e efetividade, a fim de manutenir a eficiência das políticas públicas de segurança locais implementadas pelos municípios, com base nos avanços legislativos federais, como o Estatuto Geral das Guardas Municipais – Lei Federal nº 13.022/14 – e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social criada pelo Sistema Único de Segurança Pública - Lei Federal nº 13.675/18, bem como, as decisões do Supremo Tribunal Federal.
> O papel das Guardas Municipais ganhou novos contornos no ano de 2014, quando a vigência da Lei Federal nº 13.022/2014 possibilitou enorme avanço no controle dos índices das violências e da criminalidade, através de políticas públicas de segurança construídas e implementadas diretamente pelos municípios brasileiros, a fim de garantir maior efetividade e eficiência ao serviço público de segurança prestado aos munícipes.
> Ao regulamentar o § 8º do art. 144, através da Lei Federal nº 13.022/14, o Congresso Nacional definiu as competências e prerrogativas das Guardas, depois de mais de 26 anos adormecida, essa promessa do texto constitucional, disciplinando de maneira uniforme no Brasil, as atribuições dessas instituições, que desde lá, rompeu formal e materialmente, com o

> paradigma de que as Guardas Municipais atuam estritamente na proteção do patrimônio [...]

Percebam que a utilidade dessa PEC vai bem além do simples encerramento do debate sobre a ambiguidade jurídica das guardas, contribuindo também para sua evolução técnica, facilitando a obtenção de recursos necessários para a manutenção de instituições policiais bem preparadas e equipadas para o enfrentamento das demandas que porventura surjam.

Destarte, infere-se de toda essa conjuntura política e social, com base na observação empírica de todo o processo evolutivo associado às guardas municipais, que há o indicativo de bons augúrios para essas instituições tanto a curto quanto a longo prazo, sugerindo uma GCM cada dia mais fortalecida e consolidada no cenário nacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pois bem, findada a discussão proposta no presente trabalho, podemos retirar diversas conclusões a partir do referencial teórico utilizado como auxílio e das observações empíricas acerca da atuação das guardas municipais e da própria gestão dos municípios no contexto da segurança pública.

Primeiramente, partindo da análise da evolução histórica, foi possível observar uma tendência descentralizadora no âmbito da segurança pública aqui no Brasil, especialmente após a redemocratização ocorrida com o fim do regime militar, no qual predominava uma segurança pública centralizada sobretudo em razão das supostas ameaças externas, mantendo o foco na proteção nacional. A redemocratização, portanto, pode ser vista como o ponto de inflexão na perspectiva de gestão da segurança, que iniciou seu processo de descentralização e teve como um dos pontos-chave a promulgação da Constituição Federal de 1988, que previu expressamente a possibilidade dos municípios instituírem suas próprias guardas municipais.

Esse processo descentralizador foi intensificado nas décadas que se sucederam à Carta Maior, resultando na edição do Estatuto Geral das Guardas Municipais, diploma legal que tentou quebrar o paradigma de que a GCM possuía atribuições meramente patrimoniais ao expandir a lista de competências para essa instituição.

A regulamentação normativa das guardas municipais foi uma tentativa válida e trouxe inúmeros benefícios para a categoria, mas não foi suficiente para encerrar as discussões acerca da natureza jurídica da instituição. Com efeito, a insegurança jurídica e visão ultrapassada da GCM continuou permeando sua atuação prática, conforme ficou demonstrado através das interpretações judiciais dos principais tribunais pátrios. Enquanto uma parte adotava uma postura progressista, outra parcela ainda resistia em aceitar a evolução das guardas municipais como efetivas forças da segurança pública.

Essa discussão ganhou novos contornos quando, em 2018, a legislação que instituiu o SUSP considerou a GCM como integrante desse sistema, o que culminou com a fixação do entendimento, por parte do STF, de que qualquer interpretação que não considere as guardas como integrantes da segurança pública deve ser tida como inconstitucional.

Diante desse processo evolutivo e considerando o estágio atual vivenciado pelas guardas municipais, é possível perceber que um longo caminho já foi trilhado e que o cenário hodierno é bastante favorável para a instituição. Ela tem expandido cada vez mais a sua atuação junto às comunidades locais, demonstrando-se instrumento importante até mesmo para uma participação mais democrática no âmbito da segurança pública, dada a sua atuação em proximidade com a população. Essa aproximação entre administrados e a Administração é característica desse processo descentralizador, justificando assim o apelido de “polícia comunitária” que a GCM tem recebido por parte da doutrina.

O cenário favorável pode ser observado também com o crescimento da participação dos municípios na gestão da segurança pública, já que a atuação desses entes federados nessa área é concretizada principalmente pela GCM. Os dados apresentados neste estudo permitem concluir que estamos em pleno processo de municipalização da segurança pública, de modo que o contínuo desenvolvimento e a consolidação das guardas municipais se mostram como consectário desse movimento.

Apesar disso, o panorama atual da GCM, embora promissor, ainda a expõe a alguns desafios que retardam sua plena consolidação no cenário nacional, constituindo-se em verdadeiros obstáculos ao reconhecimento institucional. O preconceito social, a visão ultrapassada de alguns tribunais, e até mesmo a limitação de recursos em muitos municípios acabam por frear esse avanço, porém, com uma ampla compreensão do processo evolutivo das guardas, esses percalços não se mostram intransponíveis, nos parecendo apenas questão tempo pra que sejam superados.

Nessa conjuntura, uma eventual aprovação da PEC nº 57/2023, que transformaria as guardas municipais em verdadeiras polícias municipais, certamente atuaria como catalisador do processo evolutivo no estágio em que se encontra, auxiliando na superação das barreiras e consolidando definitivamente a GCM, principal vetor da municipalização da segurança pública, como força policial no cenário nacional.

REFERÊNCIAS

BORGES JÚNIOR, Paulo José. *SEGURANÇA PÚBLICA E A GUARDA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE ACERCA DOS LIMITES DE COMPETÊNCIA E DO PODER DE POLÍCIA.* Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2013. Disponível em: http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/3424/1/Paulo%20Jos%c3%a9%20Borges%20Junior.pdf. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 11.841, de 31 de outubro de 2023.* Dispõe sobre a cooperação das guardas municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11841.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.* Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003.* Dispõe sobre o registro, a posse e a comercialização de armas de fogo e munição, sobre a criação do Sistema Nacional de Armas - Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.* Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.* Dispõe sobre a segurança pública e a atuação da segurança pública, institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 38/DF.* Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, Plenário, 01 mar. 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346443735&ext=.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.538/DF.* Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, Plenário, 01 mar. 2021.

Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755878926. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.948/DF.* Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, Plenário, 01 mar. 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346443735&ext=.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.621/TO*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, Plenário, 08 jun. 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346443735&ext=.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ag. Reg. no Mandado de Injunção nº 6.515/DF.* Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, Plenário, 20 jun. 2018. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748804638. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.215.727/SP.* Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, Plenário, 29 ago. 2019. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750934972. Acesso em: 18 out. 2024.

Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 57, de 2023.* Apresentação: 08/11/2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2357432&filename=Tramitacao-PEC%2057/2023. Acesso em: 18 out. 2024.

CARUSO, Haydée; DOS ANJOS, Verônica; ALBERNAZ, Elizabete R.; MARTINS, Marco Aurélio. *O papel da Guarda Municipal na segurança pública: propostas para uma Guarda profissional.* Relatório técnico. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) / Viva Rio. Rio de Janeiro: PROASP/Viva Rio, 2005

CLEMENTE, Izaque da Silva. *Atuação da Guarda Civil Municipal na Segurança Pública e seu Papel na Redução da Violência e da Criminalidade no Município De Toritama - PE.* Trabalho de conclusão de curso (Curso de Direito) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Surubim, 2022. Disponível em: https://repository.ufrpe.br/bitstream/123456789/4645/1/tcc_izaquedasilvaclemente.pdf. Acesso em: 17 out. 2024.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. *Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro.* São Paulo: Almedina, 2017. ISBN 978-85-8493-218-4.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.* São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253. Acesso em: 17 out. 2024.

GLOBO. *Candidatos das capitais prometem ampliar Guarda, e minoria cita câmera corporal; mostram planos de governo.* G1, 29 set. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2024/noticia/2024/09/29/candidatos-das-capitais-prometem-ampliar-guarda-e-minoria-cita-camera-corporal-mostram-planos-de-governo.ghtml. Acesso em: 17 out. 2024.

GUARDAS MUNICIPAIS. *História das guardas municipais.* Disponível em: https://www.guardasmunicipais.com.br/historia/. Acesso em: 17 out. 2024.

IORIO, Luiz Carlos da Cruz. *A guarda municipal no contexto da segurança pública. JusBrasil*. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-guarda-municipal-no-contexto-da-seguranca-publica/316718571. Acesso em: 17 out. 2024.

MELO, Charles Borges de. *A CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA: O papel dos Municípios em sua atuação na Segurança Pública diante da inserção das Guardas Municipais no artigo 144, § 8º da CRFB/88.* Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2021. Disponível em: https://www.monografias.ufop.br/bitstream/35400000/3132/1/MONOGRAFIA_ConstitucionalidadeAtua%C3%A7%C3%A3oMunicipio.pdf. Acesso em: 17 out. 2024.

MOREIRA JUNIOR, Luiz Elias do. *Guarda municipal: uma análise histórico-jurídica.* Jus, 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/59842/o-poder-de-policia-das-guardas-municipais-e-a-municipalizacao-da-seguranca-publica. Acesso em: 17 out. 2024.

MOTTA, Roberto. A construção da maldade: como ocorreu a destruição da segurança pública brasileira. São Paulo: Faro Editorial, 2022. 224 p.

NASCIMENTO NETO, José Carlos de Oliveira. *Guarda Municipal: uma análise histórico-jurídica. JusBrasil*. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/51758/guarda-municipal-uma-analise-historico-juridica. Acesso em: 17 out. 2024.

PASSARINE, Thiago Luiz. *A Guarda Municipal: um novo conceito em segurança pública*. Monografia de Conclusão de Curso - Faculdade Uniara, Araraquara, 2019. *JusBrasil*. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-guarda-municipal-um-novo-conceito-em-seguranca-publica/1184317367. Acesso em: 17 out. 2024.

RIEDEL, Patrícia Dayane Moesch; SILVA, Alysson Vitor da. *Limiar jurídico das atribuições da guarda municipal frente à perspectiva constitucional.* Revista do MPC, p. 143-160, 2020.

SIENA, David Pimentel Barbosa de. *Descentralização da segurança pública: a ascensão das guardas municipais.* Conjur, 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-abr-05/descentralizacao-da-seguranca-publica-a-ascensao-das-guardas-municipais-no-brasil/#:~

=A%20municipaliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20pol%C3%ADcia%20implica,ordem%20p%C3%BAblica%20em%20n%C3%ADvel%20local. Acesso em: 17 out. 2024.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. *Municipalização da segurança pública.* Nota Técnica. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, set. 2000.

Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus nº 830530/SP.* Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz. Brasília, 29 set. 2023. Publicação no DJe/STJ nº 3732 de 04 out. 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202302011988&dt_publicacao=04/10/2023. Acesso em: 18 out. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Habeas Corpus nº 884386/DF.* Relator: Ministro Antonio Saldanha Palheiro. Brasília, 22 jan. 2024. Publicado no DJe/STJ nº 3795 de 24 jan. 2024. Disponível em: processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=224299784&num_registro=202400037860&data=20240124&tipo=0. Acesso em: 17 out. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Ação Civil Pública – Controle Externo da atividade policial.* Processo nº 1010780-61.2015.8.26.0032. Requerente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Requerido: Prefeitura Municipal de Araçatuba. Araçatuba, 08 de julho de 2016. Disponível em: juiz-proibe-guarda-municipal-abordar.pdf (conjur.com.br). Acesso em: 17 out. 2024.

ANEXO A – Lei nº 13.022/2014

LEI Nº 13.022, DE 8 DE AGOSTO DE 2014.

Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as guardas municipais, disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

III - patrulhamento preventivo;

IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e

V - uso progressivo da força.

CAPÍTULO III

DAS COMPETÊNCIAS

Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. (Vide ADPF 995)

Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

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; Regulamento

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; Regulamento

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário; Regulamento

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

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

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal , deverá a

guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento. Regulamento

CAPÍTULO IV

DA CRIAÇÃO

Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.

Parágrafo único. A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal.

Art. 7º As guardas municipais não poderão ter efetivo superior a:

I - 0,4% (quatro décimos por cento) da população, em Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

II - 0,3% (três décimos por cento) da população, em Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso I;

III - 0,2% (dois décimos por cento) da população, em Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso II.

Parágrafo único. Se houver redução da população referida em censo ou estimativa oficial da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é garantida a preservação do efetivo existente, o qual deverá ser ajustado à variação populacional, nos termos de lei municipal.

Art. 8º Municípios limítrofes podem, mediante consórcio público, utilizar, reciprocamente, os serviços da guarda municipal de maneira compartilhada.

Art. 9º A guarda municipal é formada por servidores públicos integrantes de carreira única e plano de cargos e salários, conforme disposto em lei municipal.

CAPÍTULO V

DAS EXIGÊNCIAS PARA INVESTIDURA

Art. 10. São requisitos básicos para investidura em cargo público na guarda municipal:

I - nacionalidade brasileira;

II - gozo dos direitos políticos;

III - quitação com as obrigações militares e eleitorais;

IV - nível médio completo de escolaridade;

V - idade mínima de 18 (dezoito) anos;

VI - aptidão física, mental e psicológica; e

VII - idoneidade moral comprovada por investigação social e certidões expedidas perante o Poder Judiciário estadual, federal e distrital.

Parágrafo único. Outros requisitos poderão ser estabelecidos em lei municipal.

CAPÍTULO VI

DA CAPACITAÇÃO

Art. 11. O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput , poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.

Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º .

§ 1º Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo.

§ 2º O Estado poderá, mediante convênio com os Municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos Municípios conveniados.

§ 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares.

CAPÍTULO VII

DO CONTROLE

Art. 13. O funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante:

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

II - controle externo, exercido por ouvidoria, independente em relação à direção da respectiva guarda, qualquer que seja o número de servidores da guarda municipal, para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, propor soluções, oferecer recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta.

§ 1º O Poder Executivo municipal poderá criar órgão colegiado para exercer o controle social das atividades de segurança do Município, analisar a alocação e aplicação dos recursos públicos e monitorar os objetivos e metas da política municipal de segurança e, posteriormente, a adequação e eventual necessidade de adaptação das medidas adotadas face aos resultados obtidos.

§ 2º Os corregedores e ouvidores terão mandato cuja perda será decidida pela maioria absoluta da Câmara Municipal, fundada em razão relevante e específica prevista em lei municipal.

Art. 14. Para efeito do disposto no inciso I do caput do art. 13, a guarda municipal terá código de conduta próprio, conforme dispuser lei municipal.

Parágrafo único. As guardas municipais não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar.

CAPÍTULO VIII

DAS PRERROGATIVAS

Art. 15. Os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade.

§ 1º Nos primeiros 4 (quatro) anos de funcionamento, a guarda municipal poderá ser dirigida por profissional estranho a seus quadros, preferencialmente com experiência ou formação na área de segurança ou defesa social, atendido o disposto no caput .

§ 2º Para ocupação dos cargos em todos os níveis da carreira da guarda municipal, deverá ser observado o percentual mínimo para o sexo feminino, definido em lei municipal.

§ 3º Deverá ser garantida a progressão funcional da carreira em todos os níveis.

Art. 16. Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, conforme previsto em lei.

Parágrafo único. Suspende-se o direito ao porte de arma de fogo em razão de restrição médica, decisão judicial ou justificativa da adoção da medida pelo respectivo dirigente.

Art. 17. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) destinará linha telefônica de número 153 e faixa exclusiva de frequência de rádio aos Municípios que possuam guarda municipal.

Art. 18. É assegurado ao guarda municipal o recolhimento à cela, isoladamente dos demais presos, quando sujeito à prisão antes de condenação definitiva.

CAPÍTULO IX

DAS VEDAÇÕES

Art. 19. A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações.

CAPÍTULO X

DA REPRESENTATIVIDADE

Art. 20. É reconhecida a representatividade das guardas municipais no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e, no interesse dos Municípios, no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública.

CAPÍTULO XI

DISPOSIÇÕES DIVERSAS E TRANSITÓRIAS

Art. 21. As guardas municipais utilizarão uniforme e equipamentos padronizados, preferencialmente, na cor azul-marinho.

Art. 22. Aplica-se esta Lei a todas as guardas municipais existentes na data de sua publicação, a cujas disposições devem adaptar-se no prazo de 2 (dois) anos.

Parágrafo único. É assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de agosto de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF
José Eduardo Cardozo
Miriam Belchior
Gilberto Magalhães Occhi

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.8.2014 - Edição extra