



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

GILSON MEDEIROS FIDELIS

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA EXPANSÃO DAS ATRIBUIÇÕES DAS
GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS**

**JOÃO PESSOA
2025**

GILSON MEDEIROS FIDELIS

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA EXPANSÃO DAS ATRIBUIÇÕES DAS
GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS**

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: Dr. Martsung Formiga Cavalcante e Rodovalho de Alencar

**JOÃO PESSOA
2025**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

F451i Fidelis, Gilson Medeiros.

A (in)constitucionalidade da expansão das atribuições das Guardas Cíveis Municipais / Gilson Medeiros Fidelis. - João Pessoa, 2025.

61 f. : il.

Orientação: Martsung Formiga Cavalcante e Rodovalho de Alencar.

TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Guarda Civil Municipal. 2. Segurança Pública. 3. Constitucionalidade. 4. Supremo Tribunal Federal. 5. Sistema Único de Segurança Pública. I. Alencar, Martsung Formiga Cavalcante e Rodovalho de. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

GILSON MEDEIROS FIDELIS

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA EXPANSÃO DAS ATRIBUIÇÕES DAS
GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS**

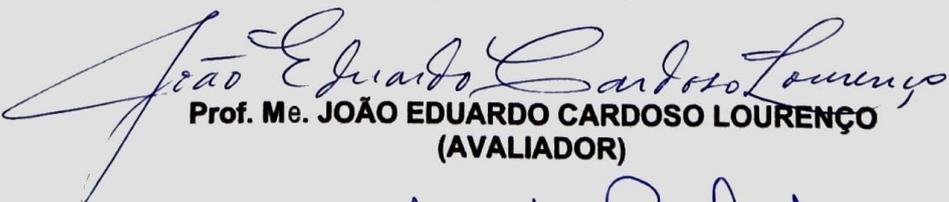
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientador: Dr. Martsung Formiga
Cavalcante e Rodovalho de Alencar

DATA DA APROVAÇÃO: 25 DE ABRIL DE 2025

BANCA EXAMINADORA:


**Prof. Dr. MARTSUNG FORMIGA CAVALCANTE E RODOVALHO DE ALENCAR
(ORIENTADOR)**


**Prof. Me. JOÃO EDUARDO CARDOSO LOURENÇO
(AVALIADOR)**


**Prof. Me. EDUARDO DE ARAUJO CAVALCANTI
(AVALIADOR)**

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço a Deus, razão de existência e fôlego de vida, por me conceder a oportunidade de concluir esta graduação em Direito e defender uma tese em uma área tão relevante e de grande repercussão. Sem Ele, nada disso seria possível.

A minha família, minha base e fundação, dedico toda a minha gratidão. Aos meus pais, Gilma e Sérgio, pela proteção e apoio em cada etapa desta jornada. Aos meus irmãos, Maria e Sérgio Filho, pelo incentivo e compreensão. E à minha namorada, Aline, pelo carinho e paciência.

Expresso também minha gratidão ao grupo "G4", Beatriz, Laura, Mayra e eu, minha equipe de trabalhos e de motivação durante a graduação, estiveram sempre comigo do início ao fim.

Aos meus professores, pelos ensinamentos e por compartilharem seu conhecimento, despertando em mim a paixão pelo Direito, e aos meus colegas de turma, pelos momentos de aprendizado e convivência, em especial Vitor e Cícero, companheiros de jornada.

Ao meu orientador, Prof. Martsung e à banca orientadora, pelo tempo e atenção dedicados à leitura e avaliação deste trabalho, proporcionando-me a oportunidade de defendê-lo.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho, meu sincero muito obrigado!

“Tens um passado de glória

Tens um presente sem jaça

Do porvir, canta a vitória

E ao teu gesto, a Luz se faça!”

(Francisco Figueiredo e Abdon Milanez,

Hino da Paraíba)

RESUMO

Este estudo analisa a constitucionalidade da expansão das atribuições das Guardas Civis Municipais no Brasil, considerando sua atuação como agentes de segurança pública. A pesquisa discute o papel constitucional das Guardas Municipais, a legislação infraconstitucional pertinente e as decisões do Supremo Tribunal Federal que consolidaram essa expansão. Com base em uma abordagem qualitativa, utilizou-se pesquisa bibliográfica e jurisprudencial para compreender a evolução da atuação do órgão, destacando o artigo 144, §8º, da Constituição Federal de 1988, que originalmente limitava sua função à proteção de bens, serviços e instalações municipais. O estudo examina a influência do Estatuto Geral das Guardas (Lei nº 13.022/2014), que ampliou suas competências, e da Lei 13.675/2018, que incluiu formalmente as Guardas Municipais no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Decisões relevantes do STF, como as ADIs 5.780 e 5.538, a ADPF 995 e os REs 846.854 e 608.588, consolidaram o entendimento de que as Guardas Municipais exercem funções de segurança pública e são consideradas um órgão essencial ao atendimento das necessidades inadiáveis da população local. Constatou-se que a ampliação das atribuições das Guardas Municipais foi impulsionada pelo aumento da criminalidade e pela insuficiência dos efetivos tradicionais de segurança. A jurisprudência do STF confirmou a constitucionalidade dessas mudanças, garantindo que os guardas municipais possam atuar de forma ostensiva e preventiva. Conclui-se que a expansão das atribuições das Guardas Civis Municipais é constitucional e resulta de uma interpretação extensiva do artigo 144, §8º, da Constituição Federal, permitindo que atuem de maneira mais efetiva na segurança da população. Sugere-se que futuras pesquisas avaliem os impactos dessa expansão na criminalidade local e eventuais conflitos institucionais com as Polícias Militares.

Palavras-chave: Guarda Civil Municipal; Segurança Pública; Constitucionalidade; Supremo Tribunal Federal; Sistema Único de Segurança Pública.

ABSTRACT

This study analyzes the constitutionality of expanding the duties of Municipal Civil Guards in Brazil, considering their role as public security agents. The research discusses the constitutional role of Municipal Guards, the relevant infraconstitutional legislation, and the Supreme Federal Court (STF) decisions that have consolidated this expansion. Based on a qualitative approach, bibliographic and jurisprudential research was conducted to understand the evolution of the institution's role, highlighting Article 144, §8º, of the 1988 Federal Constitution, which originally limited their function to the protection of municipal assets, services, and facilities. The study examines the influence of the General Statute of Municipal Guards (Law No. 13.022/2014), which expanded their powers, and Law No. 13.675/2018, which formally included Municipal Guards in the Unified Public Security System (SUSP). Relevant STF decisions, such as ADIs 5.780 and 5.538, ADPF 995, and REs 846.854 and 608.588, have consolidated the understanding that Municipal Guards perform public security functions and are considered an essential institution for addressing the urgent needs of the local population. It was found that the expansion of Municipal Guard duties was driven by increasing crime rates and the insufficiency of traditional security forces. STF jurisprudence has confirmed the constitutionality of these changes, ensuring that municipal guards can operate in an ostensive and preventive manner. It is concluded that the expansion of the duties of Municipal Civil Guards is constitutional and results from an extensive interpretation of Article 144, §8º, of the Federal Constitution, allowing them to act more effectively in ensuring public security. It is suggested that future research evaluate the impacts of this expansion on local crime rates and potential institutional conflicts with the Military Police.

Keywords: Municipal Civil Guard; Public Security; Constitutionality; Supreme Federal Court; Unified Public Security System.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988	11
2.1 SEGURANÇA JURÍDICA	11
2.2 SEGURANÇA PÚBLICA	12
2.3 ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM ESPÉCIE	15
2.4 AS GUARDAS MUNICIPAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	18
2.5 GUARDAS MUNICIPAIS E O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO	20
3 DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL PERTINENTE ÀS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS	24
3.1 LEI 13.022/2014 – ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS	25
3.1.1 Panorama Geral do Estatuto	26
3.1.2 Das Competências Estatutárias	29
3.1.3 Da Capacitação e Controle	32
3.2 LEI 13.675/2018 – SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	33
4 DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PERTINENTES ÀS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS	37
4.1 ADI 5.780 – CONSTITUCIONALIDADE DO ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS	39
4.2 ADPF 995 – RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA	42
4.3 ADI 5.538 – INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA À INTEGRANTES DE GUARDAS MUNICIPAIS	44
4.4 RE 846.854 (Tema 544) – IMPOSSIBILIDADE DO EXERCÍCIO DE GREVE PELOS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS.....	47
4.5 RE 608.588 (tema 656) – É CONSTITUCIONAL O POLICIAMENTO PREVENTIVO E COMUNITÁRIO PELAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS.....	49
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo geral discutir a extensão do papel constitucional das Guardas Civis Municipais (GCMs) na segurança pública municipal, tendo como objetivos específicos o estudo da legislação infraconstitucionais pertinente e o estudo das relevantes decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal (STF) que expandiram a atuação dos Guardas Municipais.

Com o estudo da legislação citada e das decisões relevantes sobre o tema a resposta do problema de pesquisa poderá ser encontrado, a qual: a atuação das guardas municipais como agentes de segurança pública é constitucional frente as suas atribuições precípua presentes no artigo 144, §8º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que é a proteção de bens, serviços e instalações do município,?

A monografia foi desenvolvida a partir da leitura de artigos e trabalhos de conclusão de curso (TCCs) selecionados através de pesquisa de descritores nas bases bibliográficas disponíveis. Após a leitura e fichamento dos artigos e TCCs, foi iniciado a leitura da jurisprudência relevante. Reunindo, portanto, o que foi observado e compreendido no período de consulta e estudo das fontes bibliográficas, doutrinárias e jurisprudencias neste trabalho.

Com relação à metodologia aplicada, têm-se uma pesquisa bibliográfica, utilizando como fontes os artigos e trabalhos de conclusão de curso, bem como a legislação selecionada e as decisões da Suprema Corte brasileira a fim de embasar os conhecimentos sedimentados.

Tem-se uma abordagem qualitativa, buscando compreender fenômenos a partir do seu estado atual, *in casu*, compreender as atribuições da Guarda Civil Municipal a partir de delimitação retirada da jurisprudência estudada.

Este estudo apresenta-se ainda como uma pesquisa descritiva, já que descreverá o objeto de estudo analisando a relação entre as variáveis. Acrescenta-se que a pesquisa realizada objetiva discutir o conhecimento já existente, não se preocupando com a aplicação prática.

A relevância acadêmica e doutrinária do estudo é no sentido de identificar a legitimidade da expansão das competências e da atuação dos agentes municipais que fazem parte da Guarda Civil. Entender como a constituição, a legislação infraconstitucional e as decisões do STF caracterizam o órgão se faz necessário para

melhor compreendê-lo, podendo, portanto, posicioná-lo como um órgão de segurança pública ou não.

No primeiro capítulo tem-se uma breve discussão sobre a segurança na constituição de 88, já que é importante defini-la, em especial por estar presente como direito fundamental no artigo 5º, segurança jurídica, e no artigo 6º, segurança pública.

A segurança jurídica está presente em diversos incisos do artigo 5º da CRFB/88, garantido que não existam arbitrariedades por parte do Estado contra o cidadão.

Já a segurança Pública deve ser garantida pelo Estado, é um direito de segunda geração e envolve um fazer do Estado. É realizada pelos órgãos presentes no artigo 144 da Constituição, de modo que é importante estudá-lo de forma panorâmica, identificando a atribuição de cada órgão, para em seguida tratar especificamente da guarda municipal, sua competência constitucional e o seu poder de polícia administrativo.

O segundo capítulo inicia tratando do panorama geral da segurança pública no Brasil, observado pelo 18º Anuário de Segurança Pública (2024), que revela o aumento da criminalidade e, em especial, da violência contra a mulher, demonstrando que o efetivo dos atuais órgãos de segurança é insuficiente, demandando, portanto, das guardas municipais a necessidade de atuarem como efetivos órgão de segurança pública.

O referido capítulo tratará ainda do Estatuto Geral das Guardas (Lei nº 13022/2014), que aumentou as competências do órgão de uma forma expansiva em relação a redação constitucional, uma vez que a segurança em âmbito municipal deve ser tratada pelos municípios.

E, diante das atribuições expandidas da guarda, atuando como uma "polícia municipal" surgem dúvidas se ela realmente é um órgão de segurança pública, sobretudo, por não estar elencada no rol do artigo 144, ao lado dos outros órgãos de segurança pública, já que foi prevista em um parágrafo do artigo.

No entanto, a Lei 13.675/2018 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, também estudada no 2º capítulo, e colocou as guardas municipais como órgãos de segurança pública.

O terceiro capítulo trata das decisões relevantes do Supremo Tribunal Federal que envolveram as Guardas Civis Municipais. Essa análise será importante pois o STF é a corte de uniformização do direito constitucional no Brasil, e uma vez

que as GCMs são um órgão presente na constituição, estão sujeitas aos ditames e entendimentos que a corte superior definir.

Nesse ponto, observamos as decisões escolhidas que delinearão as atribuições das Guardas, sendo elas as ADIs nº 5.780, que discutiu o Estatuto Geral das Guardas e 5.538, que trata da restrição do uso de armas de fogo por parte dos agentes do órgão; a ADPF nº 995, que reconheceu as Guardas como órgão de segurança pública; e os REs 846.854, que trata da impossibilidade de greve pelos agentes e RE 608.588, que definiu ser constitucional o policiamento preventivo e comunitário realizado pelo órgão.

2 SEGURANÇA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), chamada de Constituição Cidadã, tem como fundamentos norteadores a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Nesse ínterim, garantiu inúmeros direitos e garantias fundamentais explícitos e implícitos, e em especial, pertinente ao trabalho, o direito à segurança, presente tanto no caput do artigo 5º como no caput do artigo 6º do texto constitucional, conforme observado a seguir.

2.1 SEGURANÇA JURÍDICA

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a **inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade** [...] (BRASIL, 2023)

Temos no caput do artigo 5º o mandamento constitucional da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Conforme extraímos da interpretação deste, os direitos previstos são definidos como direitos liberais clássicos, também chamados de primeira geração, e são conferidos ao indivíduo para protegê-lo do arbítrio estatal (direitos de defesa ou de resistência), caracterizam-se pelo chamado dever de abstenção do Estado, devendo este não interferir, se intrometer, reprimir ou censurar o indivíduo ou suas ações (NOVELINO, 2021).

Nesse sentido, têm-se o direito fundamental à segurança como um norteador do Estado Democrático de Direito para que seja garantido as ramificações da segurança no seu termo jurídico, dando às pessoas condições para que vivam sem medo de qualquer tentativa de arbitrariedade por parte do Estado.

Para José Afonso da Silva (2016), o direito à segurança do caput do artigo 5º é a efetiva expressão de um aparelhamento de situações, proibições, limitações e procedimentos que se destinam a assegurar o exercício e o gozo de algum direito individual fundamental (como a intimidade, liberdade pessoal ou a incolumidade física ou moral).

É nesse sentido garantidor que observamos a segurança jurídica, judicial e social, disposta em diversos incisos do Art. 5º, configurando-se como ramificações do Direito Fundamental à Segurança, como, por exemplo, a inviolabilidade do domicílio (Inciso XI)¹, a inviolabilidade do sigilo das correspondências e das comunicações telegráficas (Inciso XII)², a previsibilidade da não existência de juízo ou tribunal de exceção (Inciso XXXVII)³, o princípio da legalidade em matéria penal (Inciso XXXIX)⁴, a previsibilidade da não existência de penas que ferem a dignidade da pessoa humana, como a de morte ou de caráter perpétuo (Inciso XLVII)⁵.

2.2 SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 2023)

No artigo 6º da CRFB/88 têm-se os direitos consagrados como prestacionais, de segunda geração, e impõem ao Estado um dever de agir, necessitando de condutas ativas por parte dos poderes públicos, protegendo bens jurídicos e promovendo a garantia das condições necessárias à fruição dos direitos (NOVELINO, 2021).

A segurança neste capítulo surge como a segurança pública, cabendo ao Estado proteger a vida, a propriedade e todos os direitos constitucionais e infraconstitucionais na sociedade cada vez mais diversa em ideias, pessoas e concepções. Esta segurança é um direito social que demanda do Estado uma ação positiva, um fazer, para que seja garantida a segurança pública a todos os cidadãos.

Contrário aos ditames dos direitos de primeira geração, em que se clamava a limitação do poder estatal, o Estado surge nesse cenário como um ente essencial na incumbência de zelar pela ordem e proteger a vida e o patrimônio, configurando uma obrigação estatal e caracterizando a

¹ XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

² XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

³ XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

⁴ XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

⁵ XLVII - não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis;

segurança pública como legítimo direito fundamental social. (ARAÚJO; SIQUEIRA, 2023, Pág. 3)

Os direitos sociais impõem ao Estado um dever permanente de realização dos respectivos direitos sociais, além de existirem como parâmetro – tanto para aplicação como interpretação do direito infraconstitucional, como para a criação e o desenvolvimento das instituições, organizações e procedimentos que se voltam à proteção dos direitos sociais. (SARLET, 2018)

O Estado é um ente essencial para garantir o pleno gozo do direito fundamental à segurança pública por parte dos cidadãos, e o faz através de órgãos incumbidos de realizar diversas funções estatais com o objetivo de garantir este direito. A importância é tão grande que o Poder Constituinte Originário separou um capítulo específico para tratar da Segurança Pública na Constituição Federal, sendo o Capítulo III – DA SEGURANÇA PÚBLICA, do TÍTULO V – DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, destinado a tratar dos órgãos que possuem as competências e atribuições de garantir e preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O capítulo da Segurança Pública na CRFB/88 contém o artigo 144, que traz em seus incisos e parágrafos a responsabilidade de indicar os órgãos e as respectivas atribuições que competem a cada um deles para que desempenhem sua função de segurança.

Nesse ínterim, existem duas grandes concepções de segurança pública, uma centrada na **ideia de combate** e, outra, na centrada na **ideia de prestação de serviço público**. A primeira estabelece a missão das instituições policiais: o combate aos criminosos. Enquanto a segunda concepção centra-se na ideia de que a segurança é um serviço público a ser prestado pelo Estado, sendo o cidadão o destinatário desse serviço. Não há um inimigo a combater, mas sim um cidadão a servir. Nessa perspectiva, a atividade policial deve gerar “coesão social”, propiciando um contexto adequado à cooperação entre cidadãos que são livres e iguais. (SOUZA NETO, 2018)

Antes de falar dos órgãos em espécie, é importante analisar o caput do artigo 144, o qual:

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: (BRASIL, 2023)

Da leitura do artigo observa-se que a segurança pública é um dever do Estado, como já comentado trata-se de um legítimo direito de segunda geração que deve ser garantido a todos os cidadãos, tornando-se em um dever por parte do ente maior, que deve proteger todos os bens jurídicos. A segurança pública também é elencada como responsabilidade de todos, mostrando que o Constituinte Originário optou por tornar o cidadão um agente ativo na garantia desse importante direito fundamental.

A constituição de 1988 inaugurou uma nova perspectiva de segurança, tirando o cidadão de um elemento passivo para se tornar um verdadeiro protagonista que exerce o poder de fiscalização junto das instituições públicas, seja colaborando com a segurança coletiva através de informações, realizando denúncias de excessos nas ouvidorias e corregedorias dos órgãos de segurança pública, como também auxiliando o Ministério Público para que sejam apuradas eventuais violações a direitos humanos em virtude de ação ou omissão. (ASSUNÇÃO; AMORIM; SOUZA; 2023)

É importante observar que para conceituar a segurança pública de forma adequada à Constituição de 1988 deve-se utilizar conceitos que se harmonizem com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana. Uma vez que a segurança pública é um serviço público que deve ser garantido de forma universal. (SOUZA NETO, 2018)

Uadi Bulos (2019) descreve a segurança pública como a manutenção da ordem pública interna do Estado. A convivência harmônica reclama a preservação dos direitos e garantias fundamentais, o que enseja uma constante vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas por parte do Estado. (BULOS, 2019)

No tocante à segunda metade do artigo, “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, temos que a ordem pública é uma situação que “compreende a normalidade social, juridicamente organizada e indispensável à convivência harmoniosa entre os indivíduos” (SILVA, 2007, p. 728)

Ainda sobre a ordem pública, Pedro Lenza (2023) define como o “Estado de tranquilidade social que permite o exercício pacífico dos direitos individuais e coletivos”. As definições trazidas denotam o sentido objetivo de harmonia dos direitos pela preservação da ordem pública, respeitando a normalidade social pela garantia da segurança pública.

Nesse sentido, os órgãos que garantem a segurança pública desempenham um relevante fator em garantir a normalidade social, para que os outros direitos sejam efetivamente garantidos através da ordem pública preservada. A normalidade social é condição necessária para que demais direitos sejam usufruídos em harmonia.

Ainda sobre a “incolumidade das pessoas e do patrimônio” presente no caput do aludido artigo, Alexandre de Moraes define como sendo a “proteção da integridade física, psíquica e patrimonial dos indivíduos, impedindo que sejam vítimas de atos lesivos provenientes de terceiros” (MORAES, 2023, Pág. 785).

Nessa senda, é importante observar que a proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio diz respeito direto à garantia dos demais direitos individuais e coletivos presente em todo corpo jurídico normativo, em especial, no que trata o artigo 5º da CRFB/88, com a proteção aos direitos da vida, igualdade, liberdade e propriedade. É em razão da garantia da incolumidade das pessoas e do patrimônio que temos um Código Penal a fim de disciplinar crimes e penas para quem causa ofensa à incolumidade física ou patrimonial de outro indivíduo.

Diante disso, é essencial que seja observado a individualidade de cada órgão que compõe a segurança pública, para que assim o delineamento constitucional seja observado, a fim de entender o papel de cada um deles na sociedade, o que faremos a seguir.

2.3 ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM ESPÉCIE

Os incisos e parágrafos do artigo 144 da CRFB/88 traz os órgãos em espécie que compõem a Segurança Pública além de definir suas atribuições. Os 6 incisos que abrem o artigo trazem os 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” (BRASIL, 2023).

No referido artigo, os parágrafos 1º a 7º e o 9º regulamentam a organização, subordinação e atuação desses órgãos. Ainda no artigo citado, o parágrafo 8º traz a possibilidade dos municípios instituírem as Guardas Municipais, que será discutido em tópico próprio a seguir. Por fim, o parágrafo 10º do artigo em

estudo trata da segurança viária, cuja competência é dos órgãos ou entidades executivas de trânsito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os órgãos de Segurança Pública podem ser divididos em duas categorias: a polícia ostensiva e a polícia judiciária. A polícia ostensiva é “aquela que age preventivamente, de modo a preservar a manutenção da ordem pública, inibindo a prática de atividades criminosas” (NOVELINO, 2021, pág. 889), enquanto a polícia judiciária “atua repressivamente, ou seja, após a ocorrência da prática criminosa, visando à apuração de sua materialidade e autoria.” (NOVELINO, 2021, pág. 889) De forma resumida, trataremos sobre cada uma delas a seguir.

Como **polícia ostensiva federal** identifica-se as seguintes, todas sendo consideradas órgãos permanentes, organizadas e mantidas pela União e estruturadas em carreira:

I. Polícia Federal, pelas competências do artigo 144, parágrafo 1º, incisos II e III, da CRFB/88, destinada à prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, contrabando e descaminho, além do exercício das funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

II. Polícia Rodoviária Federal, pela competência do artigo 144, parágrafo 2º, da CRFB/88, destinada ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais;

III. Polícia Ferroviária Federal, pela competência do artigo 144, parágrafo 3º, da CRFB/88, destinada ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais;

A **polícia ostensiva estadual** é a Polícia Militar dos Estados, e tem sua competência estabelecida pelo parágrafo 5º do artigo 144 da CRFB/88, destinada ao patrulhamento ostensivo e a preservação da ordem pública;

Junto da Polícia Militar, temos os Corpos de Bombeiros Militares, que são incumbidos da defesa civil, conforme o art. 144, §5º, da CRFB/88. Tanto as Polícias Militares quanto os Corpos de Bombeiros Militares são subordinados aos governadores dos respectivos Estados (art. 144, §6º).

Como **polícia judiciária** identifica-se que:

A função de polícia judiciária da União é exercida exclusivamente pela Polícia Federal, conforme o art. 144, §1º, incisos I e IV, cabendo-lhe a apuração das infrações penais contra a ordem pública e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme.

Em âmbito estadual e ressalvadas as competências da polícia judiciária da União e a apuração das infrações penais militares, temos as Polícias Cíveis dos Estados, conforme o art. 144, §4º.

Há ainda as Polícias Penais, incluídas no rol dos incisos do artigo 144 pela Emenda Constitucional nº 104/2019, cabendo-lhes a segurança dos estabelecimentos penais, conforme o art. 144, §5º-A.

Quanto às Guardas Cíveis Municipais, objetos de estudo deste trabalho, o seu fundamento e delimitação constitucional serão abordados no tópico a seguir.

De forma elucidativa, observa-se o seguinte quadro resumo com as transcrições dos referidos incisos que atribuem as funções a cada um dos órgãos competentes pela segurança pública constantes no artigo 144 da CF/88:

POLÍCIA OSTENSIVA	
Polícia Federal (PF)	Art. 144 § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
Polícia Rodoviária Federal (PRF)	Art. 144 § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.
Polícia Ferroviária Federal (PFF)	Art. 144 § 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.
Polícia Militar	Art. 144 § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; (...)

Bombeiro Militar	Art. 144 § 5º (...) aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.
POLÍCIA JUDICIÁRIA	
Polícia Federal	Art. 144 § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.
Polícia Civil	Art. 144 § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.
Polícia Penal	Art. 144 § 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

Tabela 1 Órgãos de Segurança Pública nos incisos do artigo 144 da CRFB/88

2.4 AS GUARDAS MUNICIPAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A primeira Constituição brasileira a prever as Guardas Municipais em seu texto foi a promulgada em 1988. O §8º da CRFB/88 inaugurou um novo modelo, nunca visto antes, pois até então os municípios eram excluídos da responsabilidade de promoverem a segurança pública, mas com o advento da nova carta constitucional foi dado aos entes locais a possibilidade de criarem o órgão referido com a destinação de proteger os bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Art. 144. § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 2023)

Para Araújo e Siqueira (2023), é cristalino que a Guarda Municipal seja uma fonte propensa na promoção de segurança desde o primórdio de sua criação, por este motivo o constituinte originário consagrou-a expressamente na CRFB/88, especificamente no capítulo sobre a segurança pública.

A municipalização da segurança pública leva aos administradores municipais uma nova realidade, pois coloca como disponíveis os desafios do desenvolvimento e da implementação de políticas de segurança pública destinadas ao combate à violência e à criminalidade local. As Guardas Municipais tornaram-se, portanto, uma ferramenta principal para os prefeitos lidarem com os problemas municipais. Embora sejam constitucionalmente obrigados a protegerem o patrimônio público da cidade e os serviços departamentais, os agentes do órgão o fazem enquanto patrulham escolas, auxiliam a polícia estadual, patrulham as vias públicas, dão assistência no trânsito, realizam atividades educacionais e executam atividades relacionadas à defesa civil. (LIMA; REIS, 2023)

É importante dissecar o artigo a fim de compreender melhor as atribuições destinadas às Guardas Municipais pelo constituinte. Primeiro, faz-se necessário esclarecer que foi dado a faculdade aos municípios de criarem o órgão, não se trata de uma obrigatoriedade. Em seguida, é importante conceituarmos a Guarda Civil, a qual é “uma agência administrativa municipal, criada por intermédio de uma lei municipal para ser um aparato público necessário à manutenção da segurança pública do município” (AZEVEDO, 2022). Definição semelhante é trazida por Regi Bezerra Alves, incluindo o poder de polícia administrativo, que será tratado em tópico próprio:

A guarda municipal é, pois, a denominação utilizada, no Brasil, para designar as instituições criadas pelos municípios para colaborar na segurança pública, utilizando-se do poder de polícia administrativa delegado pelo município, que poderá criar no âmbito de sua cidade a sua Guarda Municipal de acordo com leis específicas que seguem a lei 13.022/14 para tal. (Alves, 2021, Pág. 82247)

A guarda municipal tem como competência constitucional o exercício das suas funções (a proteção) nos locais de interesse público municipal. O parágrafo traz o termo “bens” que são, portanto, os bens públicos. Para conceituá-los recorreremos ao Código Civil de 2002, no qual traz no artigo 99 a seguinte definição:

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. (BRASIL, 2024)

Para Riedel e Silva (2020), o uso dos bens públicos não depende de nenhuma outorga estatal, pois são *uti universi*, ou seja, são bens e serviços públicos que são prestados à coletividade, sem usuários determinados. Conforme extraímos do aludido artigo, os bens públicos são **classificados em três tipos**, o primeiro, são os **de uso comum do povo**, trazendo como exemplo rios, mares, estradas, ruas e praças, conforme observado são os de uso indistinto da população em geral, sem vinculação específica com à administração pública, mas pertencente a ela em virtude da coletividade desses bens. Santos (2013 apud Castro Jr., 2020) classifica-os como bens acessíveis a todas as pessoas, locais abertos à visitação do público e de utilização coletiva pelo próprio povo.

A segunda classificação diz respeito aos **bens de uso especial**, conforme extraído do artigo, são edifícios ou terrenos que possuem a destinação de serviço ou estabelecimento da administração direta ou indireta do poder público. Essas repartições estão a serviço diretamente da administração pública e englobam não só “bens” públicos, mas também evocam a proteção de “serviços e instalações” presentes no parágrafo 8º do artigo 144 da CRFB/88. Para Santos (2013 apud Castro Jr., 2020), os bens públicos de uso especial são os que as entidades públicas destinam aos seus próprios fins, como terrenos ou edifícios aplicados ao funcionamento da administração pública.

Quanto à terceira classificação, temos os **bens dominicais**, que são os bens que pertencem à própria administração pública, constituindo o próprio patrimônio das pessoas jurídicas de direito público. Os bens dominicais não possuem uma destinação específica, mas por serem considerados bens públicos também ensejam a proteção constitucional das guardas municipais.

2.5 GUARDAS MUNICIPAIS E O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO

Essa proteção constituída aos bens, serviços e instalações pelos Guardas Municipais é possível pois são detentores do Poder de Polícia Administrativo. Quanto a sua definição, temos que:

O Poder de Polícia é constitucionalmente atribuído pelo Estado a todos os seus agentes que devem legalmente limitar ou disciplinar liberdades individuais em detrimento do interesse público, e os integrantes da Guarda Municipal estão inseridos nesse rol, com as prerrogativas de utilizar esse Poder de Polícia para a realização de suas atividades. (Azevedo, 2022, Pág. 16)

Conforme exposto por Azevedo (2022), o poder de polícia é atribuído pelo Estado a todos os seus agentes que, pela legalidade dos atos, devem limitar ou disciplinar as liberdades individuais. É dessa forma que os Guardas Municipais exercem suas funções nos mais diversos locais dos municípios, utilizando-se do poder de polícia administrativo conferido aos mesmos. Para melhor entender o poder de polícia incumbido às Guardas Municipais, faz-se necessário trazer a sua definição bem como as modalidades de seu exercício.

O Poder de Polícia no âmbito administrativo é a possibilidade do Estado, através dos seus agentes, limitarem ou disciplinarem os direitos individuais, colocando a supremacia do interesse público como prioridade. O exercício do poder de polícia deve ser desempenhado pelo órgão que a recebe nos limites da lei. O Código Tributário Nacional, através do seu artigo 78, trouxe uma definição concreta do poder de polícia, *ipsis litteris*:

Art. 78. Considera-se **poder de polícia** atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 2024a)

Para Fernanda Marinela (2012 apud Carvalho, 2020), o poder de polícia é uma atividade da Administração Pública que é expressa através dos atos administrativos, sejam eles normativos ou concretos, e retiram seu fundamento na

supremacia geral e na possibilidade de condicionar a liberdade ou a propriedade dos indivíduos mediante ações que podem ser fiscalizadoras, preventivas ou repressivas.

O poder de polícia pode ser efetivado através de três modalidades: a primeira é o poder de polícia preventivo, que trata de disposições genéricas e abstratas, como as portarias ou regulamentos que tratam de horário de funcionamento das repartições públicas ou proibições de realizar determinada atividade, como desmatar uma área ou soltar balões. A segunda modalidade é a repressiva, que é exercida quando são praticados atos específicos, mediante à obediência da lei e dos regulamentos, como por exemplo a repressão pela dissolução de uma passeata tumultuosa ou pela apreensão de revistas pornográficas. A terceira modalidade é a fiscalizadora, realizada quando os agentes da administração previnem eventuais lesões, como por exemplo, realizam vistorias de veículos, fiscalizam pesos e medidas, entre outros. (CARVALHO, 2020)

O efetivo poder de polícia das guardas municipais é realizado pelo exercício das modalidades repressiva e fiscalizatória, em exemplos concretos temos que o poder de polícia repressivo é exercido quando os agentes do órgão dissolvem tumultos em espaços públicos para prevenir danos ao patrimônio público ou riscos à segurança dos cidadãos; é exercido ainda quando os agentes realizam a repressão aos crimes de menor potencial ofensivo, como delitos de depredação do patrimônio público, o uso de drogas nos espaços públicos ou a perturbação de sossego.

Quanto ao exercício do poder de polícia fiscalizatório, pode-se observar a atuação quando as Guardas fiscalizam o uso dos espaços públicos para evitar infrações a normas dispostas pelo Poder Público Municipal, como por exemplo a restrição de uso de um espaço público em um determinado horário.

Conforme todo exposto, as Guardas Municipais dos municípios desempenham um importante papel constitucional nos mais diversos locais públicos, mantendo a segurança dos bens de uso comum e dos bens de uso especial, que contém os serviços e instalações municipais através do exercício do Poder de Polícia constituído. Essas atribuições foram estabelecidas pelo parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Brasileira de 1988.

No entanto, apenas o estudo das atribuições constitucionais desse órgão não é suficiente para entender a profundidade e a complexidade das atribuições e competências, por esse motivo precisa-se realizar uma análise da legislação

infraconstitucional e do delineamento jurisprudencial pela Suprema Corte Federal do Brasil, o que será feito a seguir.

3 DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL PERTINENTE ÀS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS

A criminalidade crescente nas cidades brasileiras é cada vez mais visível, em especial a violência contra a mulher, que no ano de 2024, conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, todas as modalidades de violência contra a mulher tiveram aumento nos seus índices, em especial a importunação sexual, que aumentou em 48,7%; o “*stalking*”, que aumentou em 34,5% e o assédio sexual, que aumentou em 28,5%. Além disso, o índice de estupros cometidos contra mulheres cresceu 91,5% entre 2011 a 2023, sendo que o aumento de 2022 para 2023 foi de 6,5% (Infográfico; 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

Ainda sobre a criminalidade, conforme dados extraídos da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) do ano de 2019, aproximadamente 18% da população brasileira na idade de 18 anos ou mais sofreu algum tipo de agressão psicológica, física ou sexual no período de um ano. Além disso, aproximadamente 12% das vítimas relataram ter deixado de realizar atividades habituais devido à violência sofrida (IBGE, 2021).

Diante dos dados alarmantes, o efetivo policial vem se tornando insuficiente para combater as ações criminosas, o que ocasionou um aumento das despesas municipais na área de segurança pública em 89,65% no período entre 2011 e 2023 (Anuário de Segurança Pública, 2024) e levou às Guardas Municipais a necessidade de atuarem efetivamente como órgãos de segurança pública através de ações preventivas e repressivas ao crime, esse aumento de atribuições foi proporcionado pelas legislações infraconstitucionais que foram promulgadas e serão exploradas a seguir.

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. (PERES; BUENO; OLIVEIRA; 2024, Pág. 286)

O crescimento da participação dos municípios na segurança pública é uma realidade cada vez mais presente, sendo que a Guarda Municipal é o órgão mais perto

da população local e o crescimento de 35,7% no número de cidades que possuem uma Guarda Municipal instituída revela que a participação desse ente no importante direito de segunda geração, a segurança pública, é imprescindível para o combate à criminalidade vivenciada pelos cidadãos brasileiros.

Para Queiroz e Sanches (2024), as deficiências institucionais presentes nas corporações das polícias militares e civis, as quais por si só não são suficientes para lidarem com eficácia no combate à crescente criminalidade, cabe ao município assumir uma significativa parte da responsabilidade na matéria constitucional da segurança pública. A deficiência mostra-se através dos números crescentes de criminalidade apontados pelos estudos expostos pelo 18º Anuário de Segurança Pública, como já comentado, esse fato evoca dos municípios a necessidade de participarem ativamente no direito à segurança.

Quando se fala na competência constitucional da guarda municipal, que é a proteção dos “bens, serviços e instalações públicas”, seria errôneo desconsiderar os munícipes que fazem uso desses, e, portanto, com o aumento cada vez maior dos índices de criminalidade em todo Brasil, houve um aumento das atribuições das guardas municipais.

Logo, com a possibilidade de criação das guardas municipais por parte do poder executivo municipal, criou-se um questionamento sobre a inserção da Guarda Municipal dentro dos órgãos de segurança pública, devido a sua atuação empírica muito além da proteção de bens, serviços e instalações. (Silva, Oliveira, 2024, Pág. 209)

Diante disso, surgiu a necessidade da regulamentação das Guardas Municipais, o que ocorreu em 2014 com a promulgação da Lei 13.022, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, e será discutida a seguir.

3.1 LEI 13.022/2014 – ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Com a promulgação do Estatuto Geral das Guardas Municipais em 2014, esperava-se que houvesse uma padronização dessa entidade, já que regulamentaria o parágrafo 8º do artigo 144 da CRFB/88. Mas, na prática a regulamentação trouxe uma significativa ampliação nas funções do órgão, o que gerou inclusive controvérsias sobre a sua constitucionalidade através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

5780, que será discutido no capítulo seguinte deste trabalho, uma vez que a Guarda Municipal mostra-se como um órgão de diversas competências.

Diante das atribuições relacionadas à atuação da guarda municipal, percebe-se o teor de responsabilidade e contribuição que a corporação detém para a segurança pública municipal, tendo em vista à oferta dos serviços prestados não só para a proteção dos bens patrimoniais, mas também pela proteção e integridade dos munícipes. Ademais, percebe-se a integração da corporação com os demais órgãos vinculados à segurança pública, com o objetivo de promover a integridade dos cidadãos e a pacificação no município. (SILVA; OLIVEIRA, 2024. Pág. 211)

Como será observado, as atribuições elencadas pelo Estatuto Geral vão além do previsto constitucionalmente, mas uma análise detalhada mostrará que há constitucionalidade na expansão das suas atribuições, já que a contribuição para a segurança municipal sempre foi imprescindível, além de atuarem com os demais órgãos constitucionais para a preservação da segurança pública.

A Lei 13.022/2014 foi criada para que a vontade constitucional relacionada ao órgão em estudo se tornasse plena, já que no parágrafo que trata da faculdade dos municípios em instituírem as guardas municipais, logo após a competência constitucional do órgão, a Carta Magna trouxe a expressão “conforme dispuser a lei”. (BRASIL, 2023)

Diante disso, faz-se necessário uma análise pormenorizada dos artigos pertinentes ao trabalho entre os 23 artigos separados em 11 capítulos que compõem o Estatuto Geral das Guardas, o que faremos a seguir.

3.1.1 Panorama Geral do Estatuto

Primeiro, é importante destacar que a legislação tem o objetivo precípua de instituir um parâmetro mínimo na criação e atuação dos guardas civis, criando um padrão a ser seguido pelos municípios na criação das guardas e no estabelecimento das suas atribuições. A lei limita a atividade legislativa dos municípios, e os ditames passaram a vigorar desde a sua publicação, prevendo até mesmo a adequação das suas disposições pelas guardas existentes. (ARAÚJO; SIQUEIRA, 2023)

Como observado no parágrafo único do artigo 22 da legislação em estudo, a nomenclatura Guarda Civil não é única, aceitando-se o uso de outras consagradas pelo uso, como por exemplo “Guarda Civil Municipal”, “Guarda Metropolitana” e

“Guarda Civil Metropolitana” (BRASIL, 2014). Essas expressões, que são sinônimas, representam a pluralidade dos municípios brasileiros em optarem pela nomenclatura que melhor se aproxima da condição da cidade em relação ao número de habitantes, sendo que a “metropolitana” é utilizada para municípios com um quantitativo de habitantes elevado.

A referida lei inicia com as disposições preliminares, artigos 1º e 2º, trazendo, no primeiro artigo, que o intuito da legislação é disciplinar o parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal. O artigo 2º estabelece uma definição para o órgão, o qual opta-se por transcrever *ipsis litteris*:

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. (BRASIL, 2014)

O citado artigo define que a Guarda Municipal é uma instituição de caráter civil, o que afasta princípios de natureza militar explícitos como a hierarquia e a disciplina presentes nas corporações militares. Quanto a esta questão, temos ainda o parágrafo único do artigo 14, que especifica que as guardas municipais não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar. Aliado a este, temos o artigo 19 da legislação, definindo que é vedado que a estrutura hierárquica da guarda municipal utilize denominações idênticas à das forças militares no tocante aos postos, graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações. (BRASIL, 2014)

Para Araújo e Siqueira (2023), essa regulamentação demonstra uma inquietação histórica com a subordinação às forças militares, uma vez que estas, por um lapso temporal vultuoso, dominaram as atribuições de outros serviços de segurança pública.

O artigo 2º definiu ainda que os agentes deverão agir uniformizados e armados, o uniforme irá destaca-los durante a realização de suas operações, demonstrando a natureza do órgão em proteger e em desempenhar suas funções, além disso a atuação armada irá garantir a efetividade de suas ações. O uso de armas gerou controvérsias, o que incitou as ADIs 5948 e 5538, que discutiam a constitucionalidade de artigos da lei que regulamenta o uso de armas pelas Guardas Municipais, também serão discutidas em capítulo próprio deste estudo.

O artigo 2º finaliza incumbindo às Guardas Municipais a função de proteção municipal preventiva, em total consonância com o disposto pela Lei Maior, estabelecendo ainda que serão ressalvadas as competências dos outros entes, para que não haja invasão nas atribuições dos outros órgãos de segurança pública.

O artigo 16 da lei em estudo estabelece como prerrogativa a autorização do porte de arma de fogo, conforme previsto em lei.⁶

O capítulo II da legislação em comento trouxe os princípios mínimos de atuação das guardas municipais, estabelecendo, pelo seu artigo 3º, que o órgão deve atuar sempre prezando a proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; optar pela preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; patrulhamento preventivo; compromisso com a evolução social da comunidade e o uso progressivo da força. (BRASIL, 2014)

O Estatuto Geral definiu os princípios basilares para a atuação das Guardas Municipais, tendo como enfoque, sobretudo a proteção aos direitos humanos fundamentais, como vida, cidadania, liberdades públicas, redução do sofrimento, dentre outros, o que reafirmou o caráter e propósito democrático do aludido órgão. (ARAÚJO; SIQUEIRA, 2023)

Essa expressão da preocupação em garantir princípios que coadunam com a ordem constitucional vigente se mostra necessária para que o órgão tenha legitimidade para atuar dentro dos limites jurídicos, sempre colocando em primeiro plano a proteção constitucional dos direitos fundamentais, em especial, a segurança pública, presente, como já comentado, no artigo 6º da Carta Magna.

Como observado, os princípios mínimos de atuação se relacionam com os conceitos estabelecidos para os órgãos de natureza policial *stricto sensu*. Embora as Guardas desempenhem funções semelhantes à Polícia Militar, aquelas se distinguem destas por concentrarem suas ações na prevenção de danos ao patrimônio público municipal, enquanto a Polícia Militar tem um papel muito mais repressivo na segurança pública. (QUEIROZ; SANCHES. 2024)

Os referidos princípios de atuação se amoldam ao fundamento da República Federativa do Brasil da dignidade da pessoa humana, presente no inciso III do artigo 1º da CRFB/88, e em especial com a proteção aos direitos humanos,

⁶ A referida lei é a de nº 10.826/2003, que dispõe sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências.

respeitando a individualidade de cada cidadão e estabelecendo que a atuação do órgão seja fundamentada pelo uso progressivo da força, além de atuarem sempre prezando pela preservação da vida, bem mais importante do ser humano, do qual apenas com ele pode-se aproveitar dos outros direitos.

3.1.2 Das Competências Estatutárias

Continuando com o estudo dos artigos, temos o artigo 4º no Capítulo III – Das Competências, estabelecendo em seu caput a competência geral das guardas que é a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do município. Aqui, nenhuma novidade, apenas foi reforçado o mandamento constitucional do artigo 144, §8º.

Já o artigo 5º da legislação traz as competências das guardas municipais de forma mais específica, estabelecendo, primeiro, que devem ser respeitadas as competências dos demais órgãos de segurança pública a nível federal e estadual, para em seguida elencar um rol de atribuições.

Os incisos do artigo 5º estabelecem uma gama de atribuições específicas, conforme observaremos a seguir, para estudá-los de forma didática e a partir de uma análise puramente gramatical-textual, os incisos foram divididos em quatro principais correntes: a) Atuação decorrente do mandamento constitucional, b) Atuação expandida aos munícipes, c) Atuação expandida, integrando-se aos demais órgãos de segurança pública e d) Competência de trânsito.

a) Competências decorrentes do mandamento constitucional: são as competências que se relacionam com o mandamento constitucional da proteção de bens, serviços e instalações dos municípios. São os incisos:

“Art. 5º 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; **VII** - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas; **XV** - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;” (BRASIL, 2014)

Observa-se pela leitura dos incisos que se trata do detalhamento do delineamento constitucional estabelecidos ao órgão em estudo, já observado no capítulo 1 deste trabalho.

b) Competências de atuação expandida aos municípios: São as competências trazidas de forma inovadora pela Lei 13.022/2014, estabelecem a atuação preventiva e permanente para a proteção da população que utiliza bens, serviços e instalações do município. Estabelece a garantia do atendimento de demandas emergenciais; a prisão em flagrante com a posterior condução do indivíduo ao delegado de polícia; o desenvolvimento de ações de prevenção primária à violência, entre outros, conforme observado na literalidade dos artigos citados a seguir:

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; **V** - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas; **IX** - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades; **XIII** - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; **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; **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. (BRASIL, 2014)

Essas competências consideradas “expandidas”, não estão na previsão constitucional, mas dizem respeito à garantia da segurança pública como legítimo direito de segunda geração promovendo que as entidades das Guardas Municipais não apenas possuem a oportunidade, mas sim a responsabilidade e o dever de agir de uma forma ampliada quanto à interpretação textual estabelecida pela Constituição, e essa posição é fundamentada no fato de que o município faz parte da estrutura federativa, logo possui a autoridade para administrar todos os assuntos relacionados à cidade, inclusive a segurança. (QUEIROZ; SANCHES, 2024)

Portanto, a segurança dos municípios é um dever a ser garantido também pelos municípios, já que a eles é estabelecido constitucionalmente a competência para legislar sobre assuntos de interesse local pelo artigo 30, inciso I, da CRFB/88.

Sendo assim, a garantia do direito constitucional à segurança também é um relevante assunto local a ser estudado, debatido e efetivado pelo Município.

c) Competência de atuação expandida integrada aos demais órgãos de segurança pública: trata-se das competências estabelecidas para atuação conjunta com os demais órgãos que compõem o artigo 144 com a finalidade única de garantir o direito de segurança pública aos munícipes. Este rol elenca situações de cooperação e colaboração entre a guarda civil municipal e os diferentes órgãos constituídos, demonstrando uma verdadeira “teia” de ações para a proteção constitucional dos direitos fundamentais.

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social; **VIII** - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades; **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; **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; **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. (BRASIL, 2014)

Como observado pelos incisos citados, a colaboração entre os órgãos é fundamental para o combate à criminalidade. A articulação, colaboração, cooperação e as parcerias realizadas entre diferentes órgãos com o mesmo objetivo são fundamentais para a garantia plena e do atendimento satisfatório à população.

Essa cooperação demonstra ainda a natureza de órgão de segurança pública da guarda civil municipal, eis que a sua função precípua constitucional é a proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios, no entanto, a ação expansiva e integrada faz parte das suas competências, tornando-a um verdadeiro órgão de segurança pública apto a satisfazer a necessidade dos municípios em gerirem a segurança pública.

d) Competência de trânsito: É a competência residual, mas exercida fortemente em diversos municípios, discutida, inclusive com tese de repercussão geral, no capítulo a seguir, na ADI 5.780. Presente no inciso VI do aludido artigo:

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. (BRASIL, 2014)

As competências de trânsito dizem respeito à fiscalização das infrações administrativas presentes no Código de Trânsito Brasileiro (CTB)⁷ que tiverem como dever de fiscalização o ente municipal, já que estes fazem parte do Sistema Nacional de Trânsito. Essas competências são elencadas no artigo 24 do CTB e incluem, dentre outras, executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, atuando e aplicando as penalidades de advertência por escrito e multa e as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas no CTB, excetuadas as previstas para outros entes; fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruídos produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, conforme o estabelecido pelo CTB.

Diante do que foi observado, para Alves (2021), o legislador deu uma nova previsão jurídica para a atuação das Guardas, adicionando atividades amplas de prevenção e proteção aos cidadãos, criando, portanto, uma espécie de polícia comunitária ostensiva a nível municipal.

Com a análise das competências específicas observamos que a Lei nº 13.022/2014 inaugurou um paradigma para a atuação das guardas municipais através do seu Estatuto Geral, já que essas competências superaram a visão dos Guardas Municipais como meros protetores de bens, tornando-os verdadeiros agentes incumbidos de garantirem a segurança pública a nível municipal.

3.1.3 Da Capacitação e Controle

A Lei 13.022/2014, ciente de que as Guardas Municipais já não mais desempenham apenas as funções de proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios, mas passariam a atuar como verdadeiros órgãos de segurança pública,

⁷ Lei nº 9.503/1997 – Institui o Código de Trânsito Brasileiro.

preocupou-se em padronizar a capacitação do órgão. O que o fez no capítulo VI da legislação, pelo artigo 11 e seu parágrafo único, instituindo que o exercício das atribuições dos cargos da guarda requerem uma capacitação específica com uma matriz curricular compatível com suas atividades. Essa matriz poderá ser adaptada da matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (BRASIL, 2014).

A preocupação não ficou apenas na capacitação, mas também no controle interno e externo do órgão. O primeiro, o controle interno, ficou a cargo das corregedorias, enquanto o controle externo ficou por conta das ouvidorias, conforme o artigo 13 do Estatuto Geral das Guardas (BRASIL, 2014). Isso para que possam ser examinadas, recebidas, encaminhadas as sugestões, elogios e denúncias de quaisquer atividades realizadas pela guarda, inclusive excessos e atividades contrárias aos Direitos Humanos ou a qualquer dos princípios mínimos de atuação das guardas municipais.

Diante do que foi exposto, o Estatuto Geral das Guardas Municipais trouxe novos princípios, fundamentos e competências para a atuação deste relevante órgão, e com a expansão dessas funções, começou-se a questionar se essas atribuições são devidas, já que os órgãos de segurança pública instituídos pela Constituição de 1988 estão elencados em um rol taxativo nos incisos I a VI do artigo 144. Porém, com a chegada da lei que cria o sistema único de segurança pública, que será estudada a seguir, essa dúvida se dissipou.

3.2 LEI 13.675/2018 – SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

A lei nº 13.675 foi promulgada em 2018 e surgiu da necessidade de disciplinar e organizar o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Foi criada a partir do mandamento constitucional do artigo 144, §7º, que definiu que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. (BRASIL, 2023)

A referida legislação criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que conforme extraído do artigo 1º da lei em comento “tem a finalidade de preservação

da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de uma atuação conjunta, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social de todos os entes articulados com a sociedade.” (BRASIL, 2018)

A Lei 13.675/2018, em seu artigo 3º, trouxe como competência da União o estabelecimento da PNSPDS, e estabeleceu aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios as respectivas políticas para análise e enfrentamento dos riscos à harmonia da convivência social, sempre observando as diretrizes da política nacional. (BRASIL, 2018) Destaque especial para o ente federativo municipal, já elencado aqui e estabelecido como apto a participar da garantia do direito à segurança pública.

A seção III da lei em comento, pelo artigo 5º, traz um rol de diretrizes com as atuações que devem ser seguidas por todos os entes federativos e órgãos que compõem a segurança pública, como exemplo podemos citar o atendimento imediato ao cidadão (inciso I), o fortalecimento das ações de prevenção e resolução pacífica dos conflitos, priorizando sempre as políticas de redução da letalidade (inciso III), a atuação integrada entre os diferentes entes da federação (inciso IV) (BRASIL, 2018), e, principalmente, o inciso V, o qual segue *ipsis litteris*:

V - coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, respeitando-se as respectivas atribuições legais e promovendo-se a racionalização de meios com base nas melhores práticas; (BRASIL, 2018)

Esse inciso traz a principal diretriz da instituição de uma Política Nacional de Segurança Pública e do Sistema Único de Segurança, que é o trabalho conjunto entre os órgãos de segurança, efetuando a coordenação, cooperação e colaboração conjunta, sempre respeitando as atribuições dos demais órgãos, tudo para que a finalidade da garantia da segurança ao cidadão seja feito e garantido da forma mais célere, respeitando os direitos constitucionais, sobretudo a dignidade da pessoa humana e garantido os demais direitos.

O artigo 9º da legislação traz a instituição do SUSP, estabelecendo como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, sendo integrado pelos órgãos do artigo 144 da Constituição Federal, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que deverão atuar nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

Por estar relacionada a designação de Segurança Pública, a Guarda Municipal de fato fazia parte dos órgãos de segurança. Essa visão foi fortalecida com a introdução do Sistema Único de Segurança Pública em 2018, através da Lei 13.675/2018 [...] (QUEIROZ, SANCHES, 2024, pág. 6)

Conforme observado, o órgão em estudo é legítimo integrante operacional do SUSP, conforme observado pelo art. 9º, §2º, inciso VII, da lei em estudo. Sendo, portanto, um órgão efetivo de segurança pública a serviço dos municípios. Devendo seguir as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social assim como todos os órgãos que compõem o Sistema Único de Segurança Pública.

Nesse sentido, o município é efetivamente competente para legislar e desenvolver políticas públicas de Segurança Pública e Defesa Social, utilizando como órgão operacional a Guarda Municipal do respectivo ente. Sendo que o município agora faz parte da PNSPDS, articulando-se com as demais esferas do governo, sendo elas o Governo Federal e os Governos Estaduais.

Para Ventris (2010, apud LIMA; REIS, 2023), a Guarda Municipal, apesar de não se encontrar no rol taxativo do artigo 144, incisos I a VI, da CRFB/88, contribui de forma significativa para a ordem pública, aliada aos órgãos de segurança pública, apesar de não ser uma corporação militar. E esse entendimento foi fortalecido com a promulgação da Lei 13.075/2018.

Diante do que foi exposto, no capítulo anterior, sobre as competências constitucionais das Guardas Municipais, somadas às funções incumbidas a este órgão pela legislação infraconstitucional, e ainda com o alto índice de criminalidade apresentado pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2024, faz-se necessário compreender que as competências desse importante órgão foram expandidas pela legislação infraconstitucional, eis que os dados mostram que é necessário a atuação de forma expansiva, atuando como um verdadeiro órgão de segurança pública para garantir o interesse da coletividade.

Além disso, já que fazem parte dos órgãos de Segurança Pública, as Guardas têm como responsabilidade preservar a Segurança como qualquer outro órgão da administração pública que também tenha esta função. Apesar de surgirem dúvidas sobre se a Guarda Civil Municipal faz parte da segurança pública por não estar disposta no caput do artigo 144 da Constituição Federal, junto dos outros órgãos, a Guarda Civil Municipal é, como observado através das suas competências, atribuições e definição da legislação, um legítimo órgão de segurança pública

estabelecido pela legislação infraconstitucional e, também, pelas decisões do STF, conforme veremos a seguir.

4 DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PERTINENTES ÀS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS

O Supremo Tribunal Federal (STF) é a instância maior do Poder Judiciário no Brasil e tem a finalidade precípua de zelar pelo cumprimento da Constituição, por esse motivo é considerado o “Guardião da Constituição”. Assim, é necessário analisar as principais decisões de controle concentrado que colocaram as atribuições das guardas municipais em evidência, discutindo sua amplitude e sua constitucionalidade.

O controle judicial de constitucionalidade das leis tem se revelado uma das mais eminentes criações do direito constitucional e da ciência política do mundo moderno. A adoção de formas variadas nos diversos sistemas constitucionais mostra, por outro lado, a flexibilidade e a capacidade de adaptação desses institutos aos mais diversos sistemas políticos. (MENDES, 2012)

A priori, faz-se necessário conceituar os mecanismos de controle de constitucionalidade que serão aqui abordados. Os quais: a) Ação Direta de Inconstitucionalidade, b) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e c) Recurso Extraordinário.

a) Ação Direta de Inconstitucionalidade: Para Gilmar Mendes (2019), a ADI é um instrumento processual de controle concentrado de constitucionalidade, com previsão constitucional, com destinação específica de levar ao Supremo Tribunal Federal o questionamento sobre a incompatibilidade de normas infraconstitucionais com a Constituição vigente, possui efeitos vinculantes e erga omnes.

Nesse sentido, o estudo das ADIs elencadas a seguir será fundamental para entender os mecanismos constitucionais que balizaram a atuação das guardas civis municipais no contexto de expansão das suas funções.

b) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Para Gilmar Mendes (2019), a ADPF é um instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, previsto no art. 102, §1º, da Constituição Federal, com regulamentação infraconstitucional pela Lei nº 9.882/1999, destinada a evitar ou a reparar lesão a um preceito fundamental resultante de um ato do Poder Público, cabível apenas quando não existir outro meio efetivo de sanar a lesividade. Ou seja, é uma ação de natureza residual.

O preceito fundamental violado pelo ato público pode ser qualquer norma constitucional que abrange norma ou princípio. (NEVES, 2013)

Nessa perspectiva, o estudo da ADPF elencada a seguir é fundamental para entender como o órgão estudado se posiciona no contexto da segurança pública brasileira.

c) Recurso Extraordinário: Ainda para Gilmar Mendes (2019), o Recurso Extraordinário é o instrumento processual com o objetivo de assegurar a supremacia da Constituição, levando ao Supremo Tribunal Federal a revisão de decisões judiciais que contrariem ou interpretem os preceitos fundamentais de forma divergente.

Dessa forma, serão analisadas dois REs que ensejaram a análise por parte da Suprema Corte no sentido de coalizar o entendimento pertinente da legislação aplicável às guardas com a Constituição de 1988.

Desse modo, o presente capítulo tratará da abordagem de como as decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal impactaram e caracterizaram a delimitação das funções das Guardas Municipais. Serão analisadas as seguintes decisões realizadas pelo STF:

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 5.780: Ação que julgou constitucional a Lei 13.022/2014, que definiu as competências e as atribuições das Guardas, a Lei, já abordada neste trabalho, é o Estatuto Geral das Guardas Municipais. O acórdão reforçou a expansão das atribuições do órgão, estando dentro dos limites constitucionais a atuação através do exercício do poder de polícia administrativo para exercer as funções de fiscalização no trânsito. Além disso, foi reforçado a atuação da guarda municipal como órgão que integra o Sistema Único de Segurança Pública, fazendo parte, portanto, dos órgãos de segurança pública.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n° 995: Ação que pôs fim a qualquer dúvida sobre a Guarda Civil Municipal ser ou não órgão de segurança pública. O artigo 4^o⁸ da Lei 13.022/14 e o artigo 9^o⁹ da Lei 13.675/2018 foram declarados constitucionais, dando legitimidade jurídica ao órgão para não só atuar como um integrante da segurança pública, no aspecto material, mas também confirmar formalmente que o simples fato das GCMs não estarem presentes

⁸ Referido artigo trata das competências gerais das guardas municipais, sendo a proteção dos bens, serviços e instalações do município.

⁹ Referido artigo trata dos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública, sendo que a Guarda Municipal está elencada no art. 9º, §2º, inciso VII.

no rol taxativo dos incisos do artigo 144 da CRFB/88 não desconfigura sua natureza de órgão de segurança pública.

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.538: Ação que definiu ser inconstitucional a limitação de porte de armas aos Guardas Civis Municipais presente na Lei nº 10.826/2003 com base em um critério populacional utilizado pelo legislador. O dispositivo foi declarado inconstitucional por desconsiderar o princípio da igualdade e da proporcionalidade nos atos públicos.

Recurso Extraordinário (RE) nº 846.845: Ação julgada pelo STF que, mais uma vez, firmou a participação dos Guardas Municipais como agentes de segurança pública. O Min. Alexandre de Moraes (2017), relator da ação, fixou o entendimento de que as guardas desempenhavam relevante função social, essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade, fazendo parte, indubitavelmente, dos órgãos que desempenham atividades de segurança pública. Nesse sentido, não podem, sob hipótese alguma, exercerem o direito de greve, conforme entendimento já sumulado em tese com repercussão geral do STF.

Recurso Extraordinário (RE) nº 608.588: Ação que declarou a constitucionalidade do policiamento preventivo e comunitário por parte das Guardas Civis Municipais, no desempenho de suas atribuições já instituídas e preservando e respeitando as competências dos demais entes do artigo 144 da Constituição Federal de 1988. Deve ser respeitado ainda o controle externo pelo Ministério Público no que tange a atuação dentro dos limites de policiamento preventivo. A decisão mostrou-se importante para garantir a legalidade do exercício das atribuições dos agentes das Guardas. Além disso, vai ao encontro do posicionamento já firmado pela Suprema Corte no sentido do órgão ser um verdadeiro garantidor da segurança pública.

Apresentado o resumo sobre as decisões que serão trabalhadas, pode-se iniciar a explanação e o estudo de cada uma delas a fim de observar e compreender o delineamento feito pelo Supremo Tribunal Federal nas atribuições do órgão.

4.1 ADI 5.780 – CONSTITUCIONALIDADE DO ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.780 foi ajuizada pela Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil (AGTBrasil) perante o Supremo Tribunal

Federal, no ano de 2017, buscando declarar a inconstitucionalidade da Lei Federal 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais).

O inteiro teor do acórdão proferido na ADI será analisado, trazendo os principais pontos relevantes para o debate sobre a constitucionalidade das atribuições questionadas, trazendo a ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014. **Estatuto Geral das Guardas Municipais. 3. Constitucionalidade formal. Inexistência de vício de iniciativa.** Art. 61, caput, da Constituição Federal. 4. Atividade fiscalizatória de trânsito pelas guardas municipais. Possibilidade. 5. Exercício de Poder de Polícia administrativa pela guarda municipal. Precedente do STF. RE-RG 658.570, tema 472 da sistemática da repercussão geral: **É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.** 6. Atividade de Segurança Pública pela guarda municipal. Possibilidade. Precedentes da ADC 38, ADI 5.538 e ADI 5.948. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar a constitucionalidade da Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. (BRASIL, 2023a)

A referida associação requereu a declaração de inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa formal, e, de forma subsidiária, a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º, inciso VI,¹⁰ da lei questionada.

Sobre o vício formal, a associação levantou que viola o princípio federativo e a separação de poderes, já que a organização e disciplina das Guardas Municipais são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. Sendo assim, o Poder Legislativo Federal violou a competência do município, em conformidade com o que dispõe o §8º do artigo 144 da CF/88.

Conforme o voto do relator, Sr. Ministro Gilmar Mendes (2023a), após análise da legislação questionada, é possível observar que a mesma apenas estabeleceu critérios gerais de organização do órgão, não criou um ente novo, nem atribuiu competências fora dos parâmetros constitucionais. Além disso, preservou a autonomia dos municípios no que diz respeito à faculdade de instituir a Guarda Municipal.

Nesse sentido, é importante destacar que o fato da Constituição ter atribuído ao município a competência legislativa para criar as Guardas Municipais, não

¹⁰ “Art. 5º São competências específicas das guardas municipais (...) VI – exercer as competências de trânsito que lhe forem conferidas (...)” (BRASIL, 2014)

afasta a competência da União para definir as linhas gerais visando a uniformidade do órgão pelos diversos municípios brasileiros.

As Guardas Municipais são consideradas órgãos de segurança pública, apesar de seu foco na segurança local sua atuação é de interesse coletivo, sua padronização é de interesse da União para garantir a segurança jurídica e beneficiar toda a sociedade. (RIEDEL, SILVA, 2020)

Com relação ao artigo 5º, a associação alegava, especialmente, que a competência de trânsito trazida pelo Estatuto Geral feria a constituição e a legislação infraconstitucional, objetivamente o Código de Trânsito Brasileiro, defendendo que não é de competência do município estabelecer funções de trânsito às Guardas Municipais.

Ainda para o relator (2023a), a competência de trânsito estabelecida pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais diz respeito apenas ao exercício do poder de polícia para aplicar as infrações e sanções administrativas previstas no CTB que tenham a natureza municipal, não se trata de inovar na legislação.

Observa-se, ainda, que o art. 144, §8º, da Constituição Federal prevê a possibilidade de os municípios constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, mas não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais às citadas. (MIN. GILMAR MENDES, 2023a, pág. 8)

O acórdão traz explicitamente que o mandamento constitucional sobre a competência da Guarda Municipal não exclui outras competências que venham a ser exercidas. Por este motivo, entende-se constitucional a expansão das atribuições do órgão pelo seu estatuto. Eis que o exercício das suas competências advém do próprio poder de polícia, que a eles é garantido por serem representantes do Estado.

O entendimento já foi fixado anteriormente pela corte, quando do julgamento do RE 658.570, em que foi fixada o tema 472 de repercussão geral, *in verbis*: “é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”.

O Plenário do STF, por unanimidade, reconheceu a constitucionalidade do Estatuto Geral das Guardas Municipais, garantindo segurança jurídica à atuação dos agentes deste importante órgão. A ADI transitou em julgado no dia 28 de setembro de 2023.

A corte tem firme entendimento de que a Guarda Municipal possui legítima competência para utilizar do poder de polícia administrativo, compondo os órgãos de segurança pública, como citado no voto do Min. Gilmar Mendes, por diversas ocasiões o órgão já foi objeto de discussões, sendo que sempre é firmado o posicionamento da importância da atuação conjunta das forças de segurança, incluído aqui o exercício das competências de segurança por parte da guarda municipal.

4.2 ADPF 995 – RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

A ADPF 995 foi ajuizada perante o STF pela Associação dos Guardas Municipais do Brasil (AGM BRASIL) a fim de obter a declaração de que as Guardas Municipais fazem parte dos órgãos de segurança pública, dando uma correta interpretação ao §8º do artigo 144 da CRFB/88.

Para analisarmos a ação segue, primeiro, a ementa *in verbis*:

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 Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (BRASIL, 2023b)

A AGM BRASIL expôs em sua inicial que diversas decisões judiciais não reconheciam a natureza de segurança pública da guarda municipal em razão dela não ter sido elencada no rol taxativo do artigo 144 da CRFB/88.

O relator, Min. Alexandre de Moraes (2023b), defendeu que não há mais possibilidade dos órgãos de segurança atuarem de forma separada, devem juntar forças para o combate à criminalidade. E diante desse contexto, a Lei 13.675/2018 trouxe um novo paradigma para a segurança pública, instituindo que diversos órgãos fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública, bem como instituindo a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, em que os órgãos devem atuar de forma integrada para garantir a Segurança.

O ponto nevrálgico da controvérsia relativa ao reconhecimento das guardas municipais como agentes de segurança pública decorre de uma questão topográfica, uma vez que o órgão não é previsto nos incisos do art. 144, mas apenas no §8º. (...) Ocorre que o deslocamento topográfico da disciplina das guardas municipais no texto constitucional não implica a desconfiguração do

órgão como agente de segurança pública, ao argumento de que não estaria inclusa em pretense rol taxativo dos órgãos de segurança. (MIN. ALEXANDRE DE MORAES. ADPF 995. 2023b. Pág. 16)

Como já comentado em capítulo anterior deste trabalho, a controvérsia sobre o reconhecimento das GCMs como órgãos de segurança pública decorre do fato do constituinte originário ter optado por elenca-la em um parágrafo do artigo 144 da CF/88, e não no rol dos incisos I a VI. No entanto, para a corte de uniformização do direito constitucional, o posicionamento do órgão dentro do referido artigo não retira sua natureza, já que não muda materialmente suas funções.

O relator (2023b) ainda reforça que a constituição, através do artigo 144, §7º, deixou o mandamento constitucional de que os órgãos responsáveis pela segurança pública, no tocante a organização e funcionamento, serão disciplinados por lei. Esta lei é a Lei 13.675/2018, que criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e incluiu como integrante operacional as Guardas Municipais.

No mérito, a ação foi julgada procedente, o que concedeu a interpretação conforme à constituição dos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da Lei 13.675/18, ficando declarado inconstitucional quaisquer interpretações judiciais que excluam as Guardas Civis Municipais do SUSP.

Nas palavras de Roberto Barroso (2009):

A interpretação conforme a Constituição pode ser apreciada como um princípio de interpretação e como uma técnica de controle de constitucionalidade. Como princípio de interpretação, decorre ele da confluência dos dois princípios anteriores: o da supremacia da Constituição e o da presunção de constitucionalidade. Com base na interpretação conforme a Constituição, o aplicador da norma infraconstitucional, dentre mais de uma interpretação possível, deverá buscar aquele que a compatibilize com a Constituição, ainda que não seja a que mais obviamente decorra do seu texto. Como técnica de controle de constitucionalidade, a interpretação conforme a Constituição consiste na expressa exclusão de uma determinada interpretação da norma, uma ação “corretiva” que importa em declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto. Em qualquer de suas aplicações, o princípio tem por limite as possibilidades semânticas do texto, para que o intérprete não se converta indevidamente em um legislador positivo. (BARROSO, 2009)

Dessa forma, extraímos do acórdão proferido e do entendimento de Barroso sobre a interpretação conforme a constituição que ainda que não esteja expressamente previsto nas disposições constitucionais, alocar as Guardas como agentes efetivos de segurança público traz valores inerentes e decorrentes da

Constituição de 1988, compatibilizando a legislação infraconstitucional com a constituição vigente.

É nesse sentido que, contrariando o que alegam os que defendem uma atuação exclusivamente patrimonial das guardas, não há como desaproximar a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, presentes no mandamento constitucional, dos municípios que utilizam esses bens jurídicos. (ARAÚJO, SIQUEIRA, 2023) Justificando-se, portanto, a atuação das Guardas na área de segurança pública.

Dessa forma, é evidente que a presença e flexibilidade do órgão nos municípios representa uma adequada instituição à garantia do direito fundamental social à segurança em conjunto com os demais órgãos da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Há de se pontuar que a votação foi consensual entre os ministros, sendo que Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Gilmar Mendes votaram favoravelmente. Enquanto os ministros Edson Fachin e Rosa Weber votaram no sentido de que a AGM BRASIL não indicava em sua inicial que o ato questionado efetivamente tinha violação de preceito fundamental.

Por outro lado André Mendonça, Nunes Marques e Cármen Lúcia votaram no sentido de considerar as Guardas Municipais integrantes do Sistema de Segurança Pública apenas se a ação fosse conhecida.

Portanto, esta ADPF teve o condão de reforçar a segurança jurídica da atuação das guardas municipais, pacificando o entendimento da sua natureza, bem como dissipar qualquer dúvida ou entendimento contrário às suas atribuições de verdadeiro órgão incumbido de garantir a segurança pública. A referida ação transitou em julgado em 19 de outubro de 2023.

4.3 ADI 5.538 – INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA À INTEGRANTES DE GUARDAS MUNICIPAIS

Em consonância com as demais decisões do Supremo Tribunal Federal no sentido da Guarda Civil ser uma peça chave no combate à criminalidade no âmbito municipal, têm-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.538, que garantiu o porte de armas para todo o efetivo das guardas civis municipais.

Até então, o porte era restringido ao número de habitantes do município, como será explicado a seguir. No entanto, o plenário do STF decidiu que essa restrição, utilizando um critério tão subjetivo e não relevante para definir a criminalidade de um local, como a quantidade de habitantes de um determinado município, é inconstitucional.

É essencial citar, primeiro, a ementa do julgado, para em seguida explicar o voto do relator:

Ementa: CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. **INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA À 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. (ADI 5.538, 2021, Pág. 1)

A norma impugnada são dois incisos do artigo 6º da Lei nº 10.826/2003, conhecida como “Estatuto do Desarmamento”. A lei traz um conjunto de disposições sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, dispendo sobre o Sistema Nacional de Armas, definindo crimes e dando outras providências.

A citada legislação traz em seu artigo 6º¹¹ a proibição do porte de arma de fogo em todo territorial nacional, mas traz algumas exceções. Dentre elas, os incisos III e IV¹², que estabelecia três situações para os agentes das guardas municipais, sendo elas:

1. Os integrantes de guardas municipais de Municípios com menos de 50.000 habitantes não teriam direito ao porte de armas de fogo, seja em serviço ou fora dele;

2. Os integrantes de guardas municipais de Municípios com mais de 50.000 e menos de 500.000 habitantes teriam o direito ao porte de armas de fogo apenas quando estivesse em serviço;

3. Os integrantes de guardas municipais de Municípios com mais de 500.000 habitantes teriam o direito ao porte de armas de fogo em serviço e fora dele.

¹¹ **Art. 6º** É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para: (Lei 10.826/2003)

¹² **Art. 6º III** – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento da lei 10.826/03; **IV** – os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 e menos de 500.000 habitantes, quando em serviço. (Lei 10.826/2003, redação antiga)

Para o Min. Alexandre de Moraes (2021), a opção do legislador em restringir o porte de armas de fogo a uma instituição que faz parte efetivamente de um sistema integrado de segurança pública é bastante questionável, e mais questionável ainda o é restringir com base em um critério populacional, desconsiderando o aumento ou diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência.

Dessa forma, o voto do relator traz, *in verbis*: “Cumprir verificar que, de fato, os dispositivos questionados estabelecem uma distinção de tratamento que não se mostram razoáveis, desrespeitando os princípios da igualdade e da eficiência.” (MIN. ALEXANDRE DE MORAES, ADI 5.538, 2020, Pág. 8)

Quanto a igualdade citada, trata-se que situações iguais sejam tratadas igualmente, e que quando da existência de diferenciação, seja feita através de critérios proporcionais, justos e adequados. (DE MORAES, 2020) Os critérios adotados pelo legislador não observaram critérios proporcionais, já que desconsideraram os índices de violência e reduziram a legitimidade do uso da arma ao número de habitantes dos municípios, criando uma desigualdade no tratamento dos agentes que garantem o importante direito à segurança pública.

Dados apresentados pelo relator, mostraram que o número de mortes das Guardas Municipais em serviço, dentre os órgãos de segurança pública, estava atrás apenas da Polícia Militar, que ficou em primeiro lugar, e da Polícia Civil, segundo lugar. E ainda, que, comprovadamente, os municípios que contém até 500 mil habitantes tem uma taxa de violência crescente, demonstrando empiricamente que o número de habitantes de um município não condiz com sua taxa de criminalidade.

Sendo, portanto, necessária a reanálise do dispositivo ora questionado, declarando a sua inconstitucionalidade e, posteriormente, garantindo que todos os guardas municipais possam portar arma de fogo tanto durante o serviço como fora dele.

Nas palavras do relator:

Na presente hipótese, portanto, o tratamento exigível, adequado e não excessivo corresponde a conceder idêntica possibilidade de porte de arma a todos os integrantes das Guardas Civis, em face da efetiva participação na segurança pública e na existência de similitude nos índices de mortes violentas nos diversos municípios, independentemente de sua população. (DE MORAES, ADI 5.538, Pág. 17)

A declaração de inconstitucionalidade do inciso III e IV do artigo 6º da Lei 10.826/2003 foi mais um passo para o tratamento igualitário entre os órgãos de segurança pública. Já que a citada legislação já confere aos demais órgãos dos incisos do artigo 144 o porte integral de arma de fogo em todo o território brasileiro.

A utilização de armamento letal garante efetividade às ações dos agentes de segurança pública. Nesse ínterim é o posicionamento de Castro Leite (2015) ao afirmar que, dentre todos os instrumentos modernos de garantia de defesa, apenas a arma de fogo possui a capacidade para equalizar o embate entre pessoas com diferentes compleições físicas ou experiências absolutas totalmente díspares.

Nesse sentido, pode-se dizer que a utilização de armas de fogo pelos agentes das guardas civis coloca-os em posições equânimes com os demais órgãos de segurança pública. Já que realizam, por vezes, ações cooperadas e ordenadas, eis que fazem parte de um único sistema de segurança, é importante que seja garantido a isonomia entre os pares para que possam melhor articular suas ações com o fim de garantir o direito social à segurança pública.

Convém ressaltar que os autos da ADI 5.948 foram apensados á ADI aqui explanada, bem como a ADC 38 foi julgada em conjunto, uma vez que tanto a ADI quando a ADC tratam da constitucionalidade da mesma norma.

Vencidos os votos dos ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin e Cármen Lúcia que se pronunciaram considerando constitucional o critério utilizado pela legislação. A referida ação transitou em julgado em 26/05/2021.

4.4 RE 846.854 (Tema 544) – IMPOSSIBILIDADE DO EXERCÍCIO DE GREVE PELOS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS

O Recurso Extraordinário 846.854/SP, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 01/08/2017, com relatoria do Ministro Luiz Fux, traz como ementa:

“CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS. JUSTIÇA COMUM. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL.” (BRASIL, RE 846.854, 2017)

A ação proposta perante o STF tinha o condão de solucionar o dissídio coletivo oposto pelo Ministério Público do Trabalho que visava resolver a demanda

existente entre a Administração Pública do Município de São Bernardo do Campo e os trabalhadores da Guarda Civil Municipal daquele município, que estavam em greve.

Conforme extraído do inteiro teor do acórdão, ficou decidido e fixado a tese de repercussão geral no sentido de 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.” (BRASIL, RE 846.854, 2017)

No entanto, no que se refere às Guardas Municipais, há de se observar a peculiaridade existente com relação a este órgão, já que desempenha serviço na área de segurança pública, portanto não sendo possível exercer o direito de greve, ainda que contratados pelo regime celetista.

Nesse sentido, há de se observar a tese de repercussão geral 541 do STF, firmada no julgamento do Recurso Extraordinário 654.432/GOIÁS, *in verbis*: “O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, **é vedado** aos policiais civis e a todos os servidores públicos que **atuem diretamente na área de segurança pública.**” (STF, 2017a, Pág. 2)

“As Guardas Municipais se inserem nesse mesmo cenário, pois desenvolvem atividade de segurança pública, essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (...) como se depreende do elenco de suas atribuições constantes da Lei 13.022/2014 (...) Os guardas municipais, assim, por atuarem em prol da manutenção da ordem pública e na preservação e enfrentamento à criminalidade, desenvolvem serviço público essencial insuscetível de paralização em razão do exercício do direito de greve.” (MIN. ALEXANDRE DE MORAES, RE 846.854, 2017 págs.43-44)

É nesse sentido, que o voto do Min. Alexandre de Moraes (2017), trouxe, mais uma vez, o direcionamento da Guarda Civil Municipal como um órgão essencial para garantir o direito à Segurança Pública dos cidadãos. A vedação ao direito de greve aos servidores públicos que atuam diretamente na área de segurança pública, conforme a tese 541, deve ser seguida pelo órgão em estudo.

A posição do Min. Alexandre de Moraes foi seguida pelos Ministros Edson Fachin, Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Carmen Lúcia. Vencidos os votos de Luiz Fux, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio. A ação transitou em julgado em 17/02/2018.

4.5 RE 608.588 (tema 656) – É CONSTITUCIONAL O POLICIAMENTO PREVENTIVO E COMUNITÁRIO PELAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS

A mais recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre as Guardas Civis Municipais foi no Recurso Extraordinário 608.588 referente à Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo. O STF declarou ser constitucional o artigo 1º, inciso I¹³, da referida legislação, dando o reconhecimento às Guardas Municipais para o exercício do policiamento preventivo e comunitário dentro das atribuições legais pertinentes ao órgão e com controle externo dessas funções pelo Ministério Público.

No caso concreto discutido no Recurso, questionava-se a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) que havia declarado a inconstitucionalidade do artigo já citado da lei das atribuições da Guarda Civil do Município de São Paulo. O Tribunal entendeu que o município invadiu a competência do Estado ao dispor sobre segurança pública. A questão jurídica debatida foi justamente se é constitucional a lei municipal permitir que as guardas atuem no policiamento urbano.

Diante disso, o RE 608.588, com julgamento do mérito concluído em 20 de fevereiro de 2025, sedimentou a constitucionalidade do policiamento ostensivo e comunitário pelas guardas municipais e marcou um significativo avanço na configuração da segurança pública do Brasil atual. (FERNANDES, LEITE FERNANDES, ANDRADE, 2025)

Esse avanço segue mais uma vez o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido da Guarda Civil Municipal ser um importante órgão à serviço da Constituição, com a importante atribuição da garantia da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O entendimento do avanço na segurança pública fortalece uma tendência nacional de expansão das atribuições dos órgãos municipais, conforme já explicado durante este trabalho. Para Fernandes, Leite Fernandes e Andrade (2025), essa transformação representa um modelo de policiamento mais próximo e descentralizado, o que gera maior eficiência na resposta à criminalidade urbana.

¹³ “**Art. 1º** A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições: I – exercer, no âmbito do Município de São Paulo, o policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.” (São Paulo. Lei 13.866, de 1º de Julho de 2004)

Na decisão, a maioria dos ministros seguiram o voto do relator do caso, Min. Luiz Fux, adotando a repercussão geral, significando que a decisão será utilizada para solucionar outros casos que tenham o mesmo questionamento, *in verbis*:

“É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional” (**Supremo Tribunal Federal**, Recurso Extraordinário nº 608.588, Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 2025).

Os ministros que seguiram o relator foram os Mins. Dias Toffoli, Flávio Dino, André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes.

Noutro lado, os ministros contrários ao relator foram os Mins. Cristiano Zanin e Edson Fachin, que, para eles, a lei local só poderia instituir a função de policiamento preventivo se a atividade fosse vinculada a proteção dos bens, serviços e instalações municipais. O entendimento dos ministros vai contra a jurisprudência que vem sendo pacificada na Suprema Corte.

Para Guilherme Stumpf (2025), a decisão representa um importante passo em direção a uma maior autonomia federativa, já que garante ao Poder Executivo Municipal uma independência maior para tratar dos assuntos de Segurança Pública, sendo que antes era refém da busca por apoio dos Governos Estaduais e Federais.

Com a utilização do órgão como uma efetiva instituição destinada à garantia da segurança pública, material e formalmente, o combate à criminalidade estará mais forte na pauta dos gestores, beneficiando o cidadão, que terá seu direito à segurança pública efetivamente garantido, visando, portanto, a redução da criminalidade em nível local, já que terão uma força policial mais próxima e centrada no município.

Nesse sentido, para Fernandes, Leite Fernandes e Andrade (2025), a decisão sinaliza uma possível transformação dessas instituições em Polícias Municipais, já que redefine o papel dentro do sistema de segurança nacional e aproxima as Guardas das funções exercidas pelas Polícias Militares.

Ainda sobre o Recurso, a decisão garante formalmente a possibilidade dos agentes exercerem o policiamento preventivo e ostensivo na comunidade, contendo

abordagens e revistas pessoais, validando sua atuação e garantido a constitucionalidade das provas e das prisões em flagrantes realizadas pelos agentes.

A problemática na expansão das atribuições do órgão em estudo reside no fato da possibilidade deles atuarem invadindo as competências da Polícia Militar, sendo que neste aspecto, apenas o tempo irá revelar se a cooperação será harmoniosa entre os órgãos ou haverá invasão de competências para serem reguladas pelo legislativo.

Em face do exposto, fica claro ao observar, pelas decisões judiciais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, o reconhecimento das Guardas Municipais como legítimos protagonistas para a preservação da ordem pública, da defesa social, da incolumidade das pessoas e do patrimônio e a garantia do direito fundamental à segurança pública, até o momento, sempre de forma cooperada e harmônica com os demais órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública.

É pacífico no tribunal a necessidade dos órgãos unirem os esforços para que a criminalidade seja combatida, sendo que a atuação separada não é mais justificada, uma vez que todos os integrantes do artigo 144 compõem um sistema único com o mesmo objetivo institucional: executar o dever do estado de garantir a segurança a todos os cidadãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do hodierno cenário brasileiro, marcado pelas discussões acerca da constitucionalidade das normas que disciplinam as Guardas Civis Municipais e o aumento da criminalidade nos municípios pátrios, ficou evidente a necessidade de analisar a atuação expandida do órgão que se configura como um novo modelo de polícia, não mais restrito a proteção patrimonial do município, mas também atuando firmemente na garantia do direito à segurança pública, como legítimo direito social.

Nesse viés, percebeu-se que, com o advento do Estatuto Geral das Guardas, Lei 13.022/2014, essas atribuições de natureza policial foram acrescidas ao órgão, tornando-se cristalino o seu papel de garantir a todos indistintamente a paz, segurança e ordem social, por intermédio do seu efetivo poder de polícia administrativo.

A respectiva legislação levantou dúvidas quanto ao órgão em estudo ser ou não da área de segurança pública em virtude do acréscimo das suas atribuições para além do instituído pela constituição. Porém, a Lei 13.675/2018, que criou o Sistema Único de Segurança Pública, elencou especificamente a Guarda Civil Municipal como integrante do SUSP, dissipando qualquer dúvida da sua participação na garantia do direito social à segurança, devendo agir em conjunto com os demais órgãos do artigo 144 da CF/88.

A partir do estudo realizado vislumbra-se o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal de que não há como proteger os bens, serviços e instalações do município sem proteger também os munícipes que os utilizam.

Nesse sentido, a ADI 5.780 declarou a constitucionalidade do Estatuto Geral das Guardas Municipais, colaborando com o entendimento de que a expansão das suas atribuições a partir da referida legislação está em conformidade com o texto constitucional.

Ademais, a ADPF 995 firmou o entendimento de que as Guardas Civis Municipais fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública, pelo reconhecimento da Lei 13.675/2018, ao lado dos demais órgãos que compõem o Sistema.

Soma-se ainda a ADI 5.538 a qual declarou a inconstitucionalidade das normas presentes no Estatuto do Desarmamento, as quais restringiam o porte de armas aos agentes das Guardas Civis Municipais utilizando um critério

desproporcional, rompendo com critérios criminais para utilizar-se de critérios populacionais.

De igual modo, o RE 846.854 trouxe à baila a impossibilidade dos agentes das Guardas exercerem o direito de greve, proibição essa que se estende a todos os órgãos de segurança pública

Por fim, com a mais recente decisão do STF, no RE 608.588, tem-se que o órgão pode realizar o patrulhamento preventivo e comunitário. O que proporcionou a possibilidade do órgão ser nomeado “Polícia Municipal”, caso o prefeito e os vereadores do respectivo município assim o disponham. Eis que estão aptos a preservarem a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio, atendendo ao mandamento constitucional, assim como respeitando as atribuições dos demais órgãos de segurança pública.

Portanto, embora a Carta Magna de 1988 estabeleça e delimite que a função das Guardas é a proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios, pode-se observar pelo farto corpo legislativo e jurisprudencial que a atuação do órgão não é mais meramente patrimonial, garantindo também demais direitos fundamentais dos cidadãos.

Sob essa ótica, conforme a revisão bibliográfica feita, através do estudo do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, das Leis 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) e da Lei 13.675/2018 (Sistema Único de Segurança Pública), além das decisões do Supremo Tribunal Federal nas ADIs 5.780, 5.538, ADP 995 e REs 846.854 e 608.588, pode-se observar que a estrutura constitucional e infraconstitucional, como também o posicionamento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal são firmes em relação às Guardas Municipais: permitindo concluir que se trata de um legítimo órgão de segurança pública, integrante do SUSP, com atribuições definidas e atuação em cooperação com os demais órgãos constitucionais de segurança.

Destarte, à luz do que foi estudado, conclui-se que a expansão das atribuições das Guardas Civis Municipais é constitucional, tendo o artigo 144, §8º, sofrido uma interpretação extensiva à constituição do seu conteúdo, garantindo o direito social da segurança pública de forma mais efetiva e próxima dos cidadãos através dos agentes das Guardas Civis Municipais. Tudo isso, sob a égide da necessidade de agregar à segurança pública e à sociedade melhoras no serviço de natureza essencial prestado à população pelo Estado.

Para futuras pesquisas na área em estudo, recomenda-se a análise de forma empírica dos impactos da expansão das atribuições das Guardas Civis Municipais na criminalidade a nível local, municipal, verificando, sempre, se a atuação desses órgãos como “polícias municipais” resultou na diminuição dos índices criminais.

Além disso, deve-se observar se essa ampliação formal das competências do órgão em estudo gerou algum conflito institucional com as atribuições desempenhas pelas Polícias Militares. Estudos dessa natureza irão ajudar a compreender de forma aprofundada a eficácia dos limites jurídicos da atuação das Guardas Municipais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Regi Bezerra. **Guarda Civil Municipal: Função Constitucional E A Sua Atuação Nas Escolas Do Município De Mossoró** / Municipal Civil Guard: Constitutional Function and Its Role in Schools in the Municipality of Mossoró. *Brazilian Journal of Development*, [S. l.], v. 7, n. 8, p. 82246–82264, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n8-435. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/34674>. Acesso em: 01 mar. 2025.

ASSUNÇÃO, Camila Nóbrega Barbosa; AMORIM, Everton Rebert Silva; SOUZA, Jeferson Ferreira. **SEGURANÇA PÚBLICA NA ORDEM CONSTITUCIONAL: Uma análise da atuação das guardas municipais e os limites da legalidade**. ACSES UNITA – Centro Universitário Tabosa de Almeida. Caruaru (PE). 2023. Disponível em: <http://repositorio.ascses.edu.br/jspui/handle/123456789/3547>. Acesso em: 17 dez. 2024.

ARAÚJO, M. E. de; SIQUEIRA, D. P. **O LIMBO JURÍDICO DA GUARDA MUNICIPAL: A (IM)POSSIBILIDADE DE SEU ENQUADRAMENTO JURÍDICO COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA**. *Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro*, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 1–28, 2023. Disponível em: <https://revistareconto.com.br/index.php/reconto/article/view/85>. Acesso em: 27 fev. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. – 7. Ed. rev. – São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. [Código Civil (2002)]. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil de 2002**. Brasília, DF: Presidência da República. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 09 mar. 2025.

BRASIL. [Código Tributário Nacional (1966)]. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF: Presidência da República. 2024a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 10. mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. [Estatuto do Desarmamento (2003)]. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. **Estatuto do Desarmamento**. Brasília, DF: Presidência da República. 2003.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. [Estatuto Geral das Guardas Municipais (2014)]. Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014. **Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Brasília, DF: Presidência da República. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. [Lei do Sistema Único de Segurança Pública (2018)]. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. **Lei do Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília, DF: Presidência da República. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.780/DF**. Constitucionalidade. Lei Federal 13.022/2014 - Estatuto Geral das Guardas Municipais. Requerente: Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil. Relator: Min. Gilmar Mendes, 03 de julho de 2023a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359693833&ext=.pdf>. Acesso em 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.538/DF**. Inconstitucionalidade de normas restritivas ao porte de arma à 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. Requerente: Partido Verde. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 01 de março de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346443722&ext=.pdf>. Acesso em 19 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 995/DF**. Reconhecimento das Guardas Municipais como órgão de segurança pública. Requerente: Associação dos Guardas Municipais do Brasil. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 28 de agosto de 2023b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361728612&ext=.pdf>. Acesso em 18 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 846.854/São Paulo**. Competência para o julgamento da legalidade de greve de servidores públicos celetistas. Justiça comum. Relator: Min. Luiz Fux. Relator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. 01 de agosto de 2017 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313634101&ext=.pdf>. Acesso em 21 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 654.432/Goiás**. Vedação absoluta ao exercício do direito de greve aos servidores públicos integrantes das carreiras de segurança pública. Relator: Min. Edson Fachin, 05 de abril de 2017a Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314553338&ext=.pdf>. Acesso em 21 mar. 2025.

BULOS, Uadi Lamnêgo. **Curso de direito constitucional**. – 12. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo / Matheus Carvalho** – 7. Ed. ver. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM. 2020.

CASTRO JR., LUIS ANTÔNIO PORTO DE; **A GUARDA CIVIL NA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPALIZADA: uma pesquisa sobre os aspectos legais das guardas municipais no Brasil e São Bernardo – MA**. Universidade Federal do Maranhão, Campus de São Bernardo. 2020. Disponível em: <https://monografias.ufma.br/jspui/handle/123456789/5555>. Acesso em 09 mar. 2025

FERNANDES, Ricardo Nascimento. LEITE FERNANDES, Ana Paula Gouveia. ANDRADE, Ana Cristina Souza de. **A EXPANSÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS: Análise da Decisão do STF e seus impactos na segurança pública brasileira**. MIGALHAS. Artigo Migalhas de Peso. 2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2025/2/222566425473C5_ArtigoCientificoGuardaMunicipa.pdf. Acesso em 28 fev. de 2025.

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 10 mar. 2025.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNS 2019: em um ano, 29,1 milhões de pessoas de 18 anos ou mais sofreram violência psicológica, física ou sexual no Brasil**. Agência de Notícias IBGE, 25 out. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-denoticias/releases/30660-pns-2019-em-um-ano-29-1-milhoes-de-pessoas-de-18-anos-ou-maissofreram-violencia-psicologica-fisica-ou-sexual-no-brasil>. Acesso em: 27 mar. de 2025.

LEITE, Rodrigo Oliveira Ragni de. **Direito à Segurança Pública e Armas de Fogo: A Imperatividade de Preservação dos Direitos Fundamentais Individuais**. UNISEPE. Direito em Foco, Ed. Nº: 07. 2015. Disponível em: https://portal.unisepe.com.br/unifia/wp-content/uploads/sites/10001/2018/06/8direito_seg_publica.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 42. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. -2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional / Marcelo Novelino**. – 16. Ed. Ver., ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; OLIVEIRA, Nabi. **Ampliação das despesas, maior participação dos municípios e desafios de coordenação da União marcaram o financiamento das políticas de segurança pública em 2023**. Texto 14 do 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Páginas 282-301. 2024. Disponível em <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em 10 mar. 2025.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.866**, de 01 de julho de 2004. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa. 2004. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13866-de-01-de-julho-de-2004/consolidado>. Acesso em 26 mar. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. TÍTULO II DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS: CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* **COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 571-577.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. TÍTULO V – DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS. CAPÍTULO III – DA SEGURANÇA PÚBLICA. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* **COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1697-1702.

SILVA, Anderson Rosa; OLIVEIRA, Carlos Eduardo C. **A Segurança Pública sob o Olhar da Gestão Pública Municipal: A Responsabilização dos Municípios após a Criação do Sistema Único de Segurança Pública - Lei Nº 13.675/2018**. Rev. FSA, Teresina, v. 21, n. 7, art. 11, p. 205-229. 2024 Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2969>. Acesso em 26 fev. 2025

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

STUMPF, Guilherme. **STF Amplia poder das guardas municipais. Decisão representa avanço significativo no debate sobre uma maior autonomia federativa na segurança pública**. Artigos, JOTA. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/stf-amplia-poder-das-guardas-municipais>. Acesso em 26 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário 608.858**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3832832>. Acesso em 26 mar. 2025.