

FANESE

Faculdade de
Administração
e Negócios
de Sergipe

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE - FANESE
CURSO DE DIREITO**

HENRIQUE MENDONÇA DE OLIVEIRA

**SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE SOBRE A EVOLUÇÃO DAS
GUARDAS MUNICIPAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

**ARACAJU
2024**

O48s

OLIVEIRA, Henrique Mendonça de

Segurança pública municipal : uma análise sobre a evolução das guardas municipais no ordenamento jurídico brasileiro / Henrique Mendonça de Oliveira. - Aracaju, 2024. 21f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador(a): Prof. Me. Denival Dias de Souza

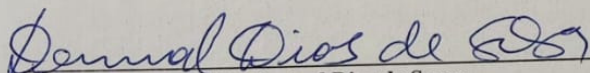
1. Direito 2. Segurança pública municipal
3. Guarda municipal 4. Constituição federal I. Título

CDU 34 (045)

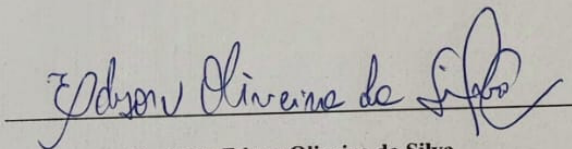
HENRIQUE MENDONÇA DE OLIVEIRA**SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE SOBRE A
EVOLUÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO
BRASILEIRO.**

Artigo Científico apresentado à Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE,
como requisito parcial e elemento obrigatório para a obtenção do grau bacharel em Direito no
período de 2024.2.

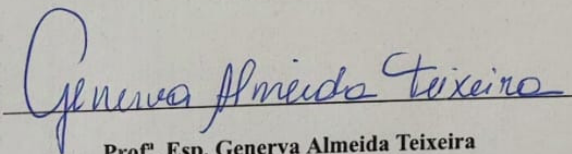
Aprovado (a) com média: *10,0*



Prof. Me. Denival Dias de Souza
1º Examinador (Orientador)



Prof. Dr. Edson Oliveira da Silva
2º Examinador



Prof. Esp. Generva Almeida Teixeira
3º Examinadora

Aracaju (SE), 30 de novembro de 2024

Segurança Pública Municipal: Uma análise sobre a evolução das Guardas Municipais no ordenamento jurídico brasileiro.*

Henrique Mendonça de Oliveira

RESUMO

Este trabalho acadêmico busca realizar uma abordagem em torno da instituição Guarda Municipal, analisando as atribuições e os limites legais de atuação dessa instituição nas cidades do Brasil. A pesquisa é orientada pela hipótese de que a guarda municipal passa por um processo de mudança em seu paradigma de atuação, inserindo-se, na prática cotidiana das grandes cidades, como um mecanismo importante na proteção dos municípios. O problema central identifica-se diante da crescente evolução e notória função social das Guardas Municipais na segurança pública, surgindo assim inúmeras divergências quanto ao limite de sua atuação, questionando-se, qual o alcance legal das ações destas instituições na perspectiva atual do ordenamento jurídico brasileiro? Esta pesquisa se justifica na medida em que busca delimitar e definir um entendimento coeso sobre a atuação e atribuições das Guardas Municipais no sistema de segurança pública nacional. Visando regulamentar, positivar a atuação e buscar uma padronização da instituição, foi promulgada em 2014 a Lei 13.022 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), no entanto, esta foi alvo de ação direta de inconstitucionalidade, posteriormente superada no STF. Em 2018 a Lei 13.675 elencou as Guardas Municipais no rol de integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e em 2023 em decisão de repercussão nacional, o STF, através da ADPF 995, reconheceu as GCMs como instituições integrantes do sistema de segurança pública. Os objetivos desse trabalho são discorrer sobre o papel constitucional das GCMs, examinar a Legislação infraconstitucional referente as GCMs, seus principais aspectos e entender as decisões judiciais dos Tribunais Superiores referentes as GCMs. A metodologia empregada envolveu a pesquisa em referências bibliográficas, artigos, livros especializados, sites dedicados ao tema e o estudo da constituição federal, leis, decretos e decisões judiciais. Diante do exposto, emerge a importância em se aprofundar nesta discussão, visando identificar a constitucionalidade na atuação e atribuições das Guardas Municipais dispostas em nosso Ordenamento Jurídico. Os resultados desta pesquisa forneceram insights sobre o processo de transformação e evolução gradual que as Guardas municipais sofreram ao longo do tempo, com maior participação no sistema de segurança pública, ampliação de suas atribuições e participação efetiva na proteção da sociedade.

Palavras-chave: Segurança Pública Municipal. Guarda Municipal. Constituição Federal. Lei 13.022/14. ADPF 995/23.

*Artigo apresentado à banca examinadora do curso de Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, em dezembro de 2024, como critério parcial e obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientador: Prof. Msc. Denival Dias de Souza.

1 INTRODUÇÃO

A importância desta pesquisa deposita-se primeiramente na repercussão deste tema controvertido e ao mesmo tempo delicado, sobre as Normas Constitucionais, Infraconstitucionais e Doutrinas Jurídicas Consolidadas que envolvem as Guardas Municipais. Nos termos da Constituição Federal, compete às Guardas Municipais a proteção dos bens, serviços e instalações do município, conforme dispuser lei específica, em uma análise superficial, é demonstrado que as Guardas Municipais possuem competência limitada pela Constituição Federal, restringindo-se a exercer a guarda dos bens, serviços e instalações municipais, o qual por meio da criação da Lei 13.022\2014, criou-se um novo ente de segurança pública em âmbito municipal, com novas competências e atribuições.

Este tema tem levantado polêmica, gerando fortes ponderações. Diante dessas situações expostas, chegamos a seguinte indagação: Tendo como fato a ampliação de atribuições das Guardas Municipais do Brasil nos últimos anos, qual o alcance e limite de atuação destas instituições na perspectiva atual do Ordenamento Jurídico Brasileiro?

Diante desse contexto se definiu como objetivos do presente artigo, fazer uma abordagem jurídico-sistemática da Constituição da República, Leis infraconstitucionais e Decisões de tribunais superiores, na tentativa de compreender a natureza jurídica e hermenêutica que envolvem o alcance e limites de atuação das GCMs.

O surgimento das guardas municipais se deu no Brasil Império através da Lei de 10 de outubro de 1831, que criou o primeiro corpo de guardas municipais permanentes na cidade do Rio de Janeiro, e autorizando as demais províncias a criar também, as quais tinham a finalidade de manter a tranquilidade pública e auxiliar a justiça de acordo com os efetivos necessários. Destacaram-se nesta época além da guarda municipal do Rio de Janeiro, as guardas de Recife e de Porto Alegre, esta última criada em 1892.

Segundo Campos Lima (2015) com o decorrer do tempo, as Guardas Municipais, vieram a perder o poder que possuíam em decorrência dos Estados que se estabeleciam e cresciam durante o Brasil império, chegando muitas a serem extintas ou incorporadas ao efetivo estadual. Ocorre que com o advento dos regimes militares o sistema de policiamento municipal não atendia as expectativas das Forças Armadas, pois, este necessitava de uma força armada auxiliar e subordinada, fatores estes que não se encaixavam no modelo cívico das Guardas Civis.

Com a Constituição Federal de 1988, coube aos Estados e ao DF uma maior responsabilidade sobre as atividades de segurança pública, cabendo aos Municípios um papel subsidiário e facultativo de criação de suas Guardas Municipais nos limites do seu território e com atribuições de proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Para Alves *et al.* (2018) aos olhos da população os problemas acontecem nas cidades, em seus quintais, não sendo plenamente possível desassociar criminalidade e atuação política local, tendo como consequência rotineira e óbvia a ação e presença das Guardas Municipais no dia a dia dos cidadãos.

Em 2014 a criação das Guarda Municipal passou a ser vinculada ao Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014) que incumbe às GCMs, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva. A Lei em questão determina que as Guardas Municipais têm entre suas atribuições primordiais o poder-dever de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais.

Nos últimos anos, notou-se nitidamente o aumento da participação dos municípios em questões relacionadas à segurança pública, criando questionamentos e discussões quanto a este novo cenário acerca do limite concedido pela Constituição Federal ao seu poder de polícia e ao nível de autonomia nos exercícios de suas atribuições. A Guarda Municipal vem sendo o principal instrumento na prestação de serviço relacionado ao combate à criminalidade pelo poder público municipal.

Já no presente ano (2023), o Supremo Tribunal Federal, em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 995) firmou entendimento de que as Guardas Municipais integram o Sistema de Segurança Pública, atuando preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais, exercendo atividade típica de órgão de segurança pública.

Em contraponto a decisão do STF e com um entendimento mais restritivo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que a Constituição e a legislação federal não deu à Guarda Municipal o status de "Polícia Municipal", esta atuação somente seria admissível, em situações excepcionais, onde os membros da corporação poderiam realizar busca pessoal, apenas quando houver demonstração concreta de que a diligência tem relação direta com a finalidade da GCM.

Tendo em vista a polêmica que esse tema ainda gera, não só a sociedade, mas também aos seus estudiosos, tema esse ainda não pacificado, formador de grandes debates até mesmo

entre os leigos, buscar-se-á ao longo deste trabalho entender qual o alcance e limite de atuação destas instituições na perspectiva atual do Ordenamento Jurídico Brasileiro.

O trabalho acadêmico em questão é de cunho bibliográfica e documental, no qual utilizou-se de matéria doutrinária, artigos acadêmicos, teses e dissertações, assim como a legislação pertinente e jurisprudências. Metodologicamente, a pesquisa caracterizou-se como exploratória, descritiva e explicativa, de cunho bibliográfico e com tratamento de dados qualitativo.

O texto está dividido didaticamente em sete partes. A primeira, a introdução que contextualiza o tema, descrevendo a problemática, objetivos e metodologia do estudo. A segunda discorre sobre o surgimento das Guardas Municipais. A terceira traz a contextualização da Guarda Municipal na constituição federal e um comparativo com a segurança pública municipal em outros países. A quarta traz uma reflexão sobre a legislação infraconstitucional ligada às GCMs. A quinta analisa decisões judiciais de tribunais superiores. A sexta trabalha as perspectivas da criação da polícia municipal e última etapa do estudo constitui as considerações finais.

2 HISTÓRICO DAS GCMs NO BRASIL

Após o ano de 1548, emergia no Brasil a criação do Governo Geral e as forças terrestres passam a se organizar em escalões, estavam inseridos na força o Exército pago, os lavradores que eventualmente pegavam em armas e eram considerados como membros da milícia e uma reserva que incluía todos que por idade, condições físicas ou econômicas não podiam participar das classes anteriores. Porém, infere-se dos escritos históricos que todos os integrantes das classes supracitadas exerciam funções policiais quando demandados pelo Estado.

No Brasil, a primeira instituição policial paga pelo erário foi o Regimento de Cavalaria Regular da Capitania de Minas Gerais, organizado em 9 de junho de 1775, ao qual pertenceu ao Alferes Joaquim José da Silva Xavier, o TIRADENTES, que nela alistou-se em 1780 e em 1781 foi nomeado comandante do destacamento dos Dragões, na patrulha do "Caminho Novo", estrada que servia como rota de escoamento da produção mineradora da capitania mineira ao porto do Rio de Janeiro. Essa corporação é considerada como predecessora da Guarda Municipal Permanente.

Para Campos Lima (2015) a primeira instituição de Segurança Pública Municipal data do dia 10 de outubro de 1831, quando através de Decreto Regencial, foi criado o Corpo de

Guardas Municipais Permanentes do Rio de Janeiro, e no mesmo documento, os respectivos Presidentes das demais Províncias foram autorizados a também criarem suas Guardas. Ainda, conforme sentença prolatada em 1992, pelo ilustre magistrado Dr. Antônio Jeová da Silva Santos, juiz de direito em São Paulo, em sua análise histórica evolutiva das guardas municipais, o mesmo descreve que a primeira Polícia Municipal no Brasil, surgiu em 1832 no antigo município neutro da côrte (cidade do Rio de Janeiro), com a denominação de Corpo de Guardas Municipais Permanentes.

Em seguida, como primeira Guarda Municipal propriamente dita, temos a da cidade de Porto Alegre, criada em 03 de novembro de 1892 por meio do Ato nº 06, posteriormente a Guarda Municipal de Recife, criada em 1893 e denominada de Guardas de Jardim devido a sua atuação restrita a zelar apenas pelas praças e seus transeuntes.

Apesar do reconhecimento e de ser instituídas as primeiras GCMs da história do país, as posteriores constituições brasileiras permaneceram omissas quanto a este órgão, o que não impediu a presença dos mesmos servindo a municipalidade, a verdade é que a história das Guardas Municipais se confunde com a história da nação brasileira ao longo desses últimos duzentos anos. Em diversos momentos essa força armada se destacou vindo a dar origem a novas instituições de acordo com o momento político vigente.

Segundo Nachabe (2023) foi criada no Estado de São Paulo, em 22 de outubro de 1926, a Guarda Civil do Estado de São Paulo por meio da Lei nº 2.141/1926, devido à preocupação do governo paulista em estabelecer uma nova força policial, separada da Força Pública, que atuava como uma força policial independente, destinada à vigilância e policiamento da Capital em auxílio à Força Pública existente à época, sedimentando as bases daquelas instituições que sobreviriam futuramente.

O governo oriundo do Golpe Militar de 64, objetivando estabelecer rígido controle sobre as corporações policiais, extinguiu as Guardas Cíveis e regulamentou as normas fiscalizadoras do Exército sobre as Polícias Militares, inclusive, nomeando oficiais do Exército para comandá-las na maioria dos estados. Ocorre que o sistema de policiamento municipal não atendia as expectativas do Exército, pois, este necessitava de uma força armada auxiliar e subordinada, fatores estes que não se encaixavam no modelo cívico das Guardas Cíveis.

No período da redemocratização, a análise do Anteprojeto da Constituição Federal, oriundo da Assembléia Nacional Constituinte vigente entre os anos de 1987 e 1988, versava da seguinte forma:

CAPÍTULO IV DA SEGURANÇA PÚBLICA, Art. 257 - A Segurança Pública é a proteção que o Estado proporciona à Sociedade para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - Polícia Federal; II - Policiais Militares; III - corpos de Bombeiros; IV - Polícias Cíveis; V - Guardas Municipais. (Brasil, 1987)

As Guardas Municipais figuraram dentre os órgãos inseridos no Caput do Art. 257, Capítulo IV da redação do anteprojeto da Constituição Federal, que versava sobre a temática da Segurança Pública. Com essa referência, torna-se evidente o desejo de tornar as Guardas Municipais protagonistas na execução de políticas e ações no âmbito da Segurança Pública, apesar disso, houve substancial resistência de diversos congressistas à proposição e o texto constitucional se consolidaria na versão final e promulgada da Constituição Federal de 1988.

A partir de 1988, diante da falta de regulamentação específica, com as mudanças do setor de segurança pública e diante da sensação de insegurança com a expansão da criminalidade, as GCMs foram criadas com grande heterogeneidade em sua atuação enquanto umas se limitavam a proteção do patrimônio e bens públicos, outras, atuavam como polícias ostensivas, inclusive com armamento letal.

3 AS GCMS E A CARTA MAGNA

A Constituição Federal de 1988 discorre no Título V, Capítulo III, relativo à segurança pública sobre as atribuições dos órgãos policiais brasileiros. Abaixo, segue um trecho relevante da carta magna para a compreensão das atribuições concedidas às guardas municipais:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Brasil, 1988)

Pode-se observar que na Constituição Federal de 1988 os Municípios assumiram um papel subsidiário e facultativo com a possibilidade de criar as suas Guardas Municipais, previsão constitucional pouco expressiva e que não atendia a necessidade de uma segurança pública municipal eficiente. Ocorre, no entanto, que para a população os problemas acontecem nas cidades, em seus bairros, redutos e comunidades, não sendo possível

desvincular a criminalidade e a atuação do governo local, tendo como consequência rotineira e óbvia a ação e presença das Guardas Municipais no dia a dia dos cidadãos.

Um modelo de segurança pública que representa um exemplo de sucesso para o mundo é o utilizado nos Estados Unidos da América (EUA), é caracterizado pela autonomia e controle das forças de segurança em nível local, particularmente pelos departamentos de polícia municipais. Nesse sistema, as cidades e municípios têm a responsabilidade direta sobre suas próprias forças policiais, determinando como as leis são aplicadas, como os recursos são alocados e como a comunidade é atendida.

Segundo Darós (2021) em seu artigo intitulado o Sistema de segurança pública nos EUA é exemplo a ser seguido no Brasil, publicado no site A Gazeta, a segurança pública dos EUA é uma das mais eficientes do mundo, apresentando índice de resolutividade acima de 75% nos crimes violentos, além de completa efetividade sobre o fenômeno criminológico em solo americano, enquanto no Brasil o nível de eficiência aplicado aos casos concretos de violência contra os cidadãos não ultrapassa 8%.

Ainda no mesmo artigo, Darós afirma que nos EUA, existem atualmente cerca de 20 mil corporações policiais espalhadas por todo país, abrangendo as diversas esferas administrativas, compondo um contingente de aproximadamente 1 milhão de profissionais na área de segurança pública, distribuídos por 1.500 agências federais, 12.500 departamentos municipais e 3.100 xerifados, em que todos os mencionados órgãos são estruturados em carreira única atuando em ciclo completo de atividade policial.

A segurança pública nos Estados Unidos tem sido uma referência para diversos países, incluindo o Brasil, especialmente em termos de estrutura e estratégias. O sistema brasileiro é centralizado, motivando debates sobre a viabilidade de uma descentralização maior das forças de segurança, inspirada no modelo norte-americano, que permite maior autonomia local para enfrentar crimes regionais.

Corroborando com modelo norte americano de segurança pública, evidencia-se também na América Latina um exitoso exemplo de municipalização das polícias. Uma das primeiras e mais significativas experiências de polícia municipal foi a criação da Polícia Metropolitana de Buenos Aires em 2010, durante o governo de Mauricio Macri, que na época era chefe de governo da cidade. A ideia era criar uma força policial própria, com foco na segurança urbana da capital. Em 2014, sob o governo de Daniel Scioli, foi aprovada a criação das polícias municipais em cidades da província de Buenos Aires. Essa medida permitiu que municípios da província com mais de 70 mil habitantes pudessem estabelecer suas próprias forças policiais, com foco em patrulhamento e prevenção de crimes.

Para Bagalo (2024) o Global Peace Index 2024, baseia-se em 23 indicadores para aferir o nível de segurança em 163 países do mundo. Os indicadores são norteados em três eixos: conflitos em curso, medidas de segurança e proteção, e militarização. Neste ranking, que lista os países mais bem colocados em segurança, o Brasil aparece na posição 131. Na América do Sul, Venezuela (142º) e Colômbia (146º) estão em situação pior que a do Brasil. Já a Argentina foi considerado o melhor país da região (46º na posição geral), seguida por Uruguai (52º) e Chile (64º).

Emerge no seio acadêmico brasileiro uma nova proposta que entende que, assim como a Educação Básica e a Saúde Básica, a Segurança Pública Básica também é um direito social. Assim diante do cenário atual é importante o debate sobre a proteção dos Direitos Humanos e das populações em situação de vulnerabilidade com a efetiva participação dos Municípios por meio das Guardas Municipais, órgãos responsáveis pela Segurança Pública Básica, bem como o combate à violência doméstica e a redução dos crimes contra as crianças e adolescentes.

As Guardas Municipais são instituições uniformizadas e armadas, de cunho civil e desempenham funções de caráter social, no atendimento à comunidade carente, de pessoas enfermas, na prevenção dos delitos, nas ações afetas ao poder de polícia municipal, agindo dentro dos padrões considerados de polícia de proximidade, auxiliando sobremaneira na prevenção dos problemas sociais enfrentados na localidade e atuando em conjunto com os outros órgãos de Segurança Pública.

4 AS GCMS E A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal, as Guardas Municipais careciam de lei federal complementar que regulamentasse sua atuação de forma geral e específica, a Lei 13.022, promulgada em 2014 trouxe todo um arcabouço de atribuições para as GCMS, incluindo o patrulhamento preventivo das cidades, a proteção sistêmica da população, além de garantir que as GCMS encaminhem ao delegado de polícia o flagrante delito, e atuem na preservação de local de crime:

CAPÍTULO III, DAS COMPETÊNCIAS, Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais. Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município; II - prevenir e inibir,

pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; 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; (Brasil, 2014)

Ainda em seu escopo, o Estatuto Geral das Guardas Municipais traz diversas conquistas, como, exigências para investidura e diretrizes para a capacitação dos agentes:

Art. 10. São requisitos básicos para investidura em cargo público na guarda municipal: I - nacionalidade brasileira; II - gozo dos direitos políticos; III - quitação com as obrigações militares e eleitorais; IV - nível médio completo de escolaridade; V - idade mínima de 18 (dezoito) anos; VI - aptidão física, mental e psicológica; e VII - idoneidade moral comprovada por investigação social e certidões expedidas perante o Poder Judiciário estadual, federal e distrital. Parágrafo único. Outros requisitos poderão ser estabelecidos em lei municipal. Art. 11. O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades. Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça. (Brasil, 2014)

Com relação a fiscalização das ações dos GCMs, a lei 13.022/2014 regulamentou a criação das Corregedorias e Ouvidorias para apuração de possíveis excessos, ilegalidades e desvios de conduta por parte dos agentes:

Art. 13. O funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante: I - controle interno, exercido por corregedoria, naquelas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores da guarda e em todas as que utilizam arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro; e II - controle externo, exercido por ouvidoria, independente em relação à direção da respectiva guarda, qualquer que seja o número de servidores da guarda municipal, para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, propor soluções, oferecer recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta. (Brasil, 2014)

O legislador demonstrou através desta legislação a preocupação em preservar a identidade e o carácter civil das Guardas Municipais garantindo que os cargos em comissão

sejam exclusivos para ocupante de cargo efetivo de carreira da Guarda Civil Municipal e desvinculando seus regulamentos, capacitação, denominações, posto, graduações e uniformes das instituições militares:

Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º. § 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares. Art. 14. Para efeito do disposto no inciso I do caput do art. 13, a guarda municipal terá código de conduta próprio, conforme dispuser lei municipal. Parágrafo único. As guardas municipais não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar. Art. 15. Os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade. Art. 19. A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações. (Brasil, 2014)

A Lei 13.022/2014 permite que as guardas municipais desempenhem funções essenciais, como a proteção de bens, serviços e instalações públicas, além de atuar na prevenção e combate à criminalidade. Vale salientar que a efetividade da lei depende de investimentos em capacitação e infraestrutura para as GCMs, bem como da implementação de políticas que priorizem as ações de segurança pública dentro do município. Assim, a Lei 13.022 representa um passo significativo na construção de uma segurança pública mais próxima da população e alinhada às necessidades locais, promovendo um ambiente mais seguro ao cidadão.

Instituído pela Lei 13.675/2018, o SUSP trouxe uma importante reestruturação para a segurança pública no Brasil, ao estabelecer um sistema integrado que visa coordenar e articular as atividades das diversas forças de segurança. Um dos aspectos relevantes dessa lei é a inclusão das Guardas Municipais no sistema, o que fortalece seu papel no cenário da segurança pública brasileira:

CAPÍTULO III, DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA, Seção I, Da Composição do Sistema, Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica. § 1º São integrantes estratégicos do Susp: VII - guardas municipais; (Brasil, 2018)

A criação do SUSP teve como objetivo promover uma maior integração e cooperação entre as diferentes esferas e órgãos responsáveis pela segurança pública no país. O sistema visa melhorar a eficiência no combate ao crime por meio do compartilhamento de informações, uso de tecnologias integradas, criação de padrões unificados de atuação, e maior articulação entre as instituições.

Com o SUSP, as Guardas Municipais passaram a ser oficialmente reconhecidas como parte integrante do sistema de segurança pública no Brasil. Anteriormente, o papel das guardas era muitas vezes limitado e focado apenas na proteção de bens, serviços e instalações públicas municipais. No entanto, com a inclusão no SUSP, houve uma ampliação de suas atribuições e responsabilidades.

5 GCMS E AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

5.1 ADPF 995/2023

A ADPF 995 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) foi julgada pelo STF em 2023, estabelecendo que as Guardas Municipais integram o Sistema de Segurança Pública do Brasil, conforme previsto no artigo 144, §8º da Constituição Federal. No julgamento, o STF reforçou o papel dessas corporações na proteção de bens, serviços e instalações municipais, reconhecendo-as como órgãos de segurança pública e defendendo a integração das instituições, conforme Alexandre de Moraes expressa em seu voto:

É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; bem como seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário. (Moraes; Alexandre, ADPF 995, 2023)

Em outro ponto do seu voto, o ministro Alexandre de Moraes esclarece sobre a ausência da Guarda Municipal no caput do Art. 144:

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 pretensão rol taxativo dos órgãos de segurança. (Moraes; Alexandre, ADPF 995, 2023)

Em uma análise sobre a Lei 13.022/2014 o ministro supracitado discorre sobre as atribuições das GCMs e sua compatibilidade com a competência dos agentes de segurança pública:

Perceba-se, portanto, que as Guardas Municipais têm entre suas atribuições primordiais o poder-dever de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais. Trata-se de atividade típica de segurança pública exercida na tutela do patrimônio municipal. Igualmente, a atuação preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais é atividade típica de órgão de segurança pública. (Moraes; Alexandre, ADPF 995, 2023)

5.2 HC 809.441/SP

O Habeas Corpus (HC) 809.441/SP discutiu a legalidade da atuação da Guarda Municipal em casos de tráfico de drogas, em especial sua legitimidade para realizar prisões. Esse caso específico, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, teve como ponto central a validade da prisão em flagrante realizada pela Guarda Municipal de São Vicente (SP), que deteve um indivíduo acusado de tráfico de entorpecentes e observou:

Recentemente, esta Corte Superior, por ocasião do julgamento do REsp n. 1.977.119/SP, em 16/8/2022, da relatoria do e. Ministro Rogerio Schietti Cruz, propôs criteriosa análise sobre a atuação das guardas municipais e apresentou como conclusão, entre outras, que somente é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se houver, além de justa causa para a medida (fundada suspeita de posse de corpo de delito), relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais. (Rissto; Jenuíno, HC 809.441/SP, 2023)

Nesta ocasião o STJ proferiu decisão no sentido de que as ações de repressão e prevenção de crimes associados as GCMs só podem ser tomadas se estiverem diretamente relacionadas à finalidade da corporação: proteção de bens, serviços e instalações do município.

5.3 RECLAMAÇÃO 62.455

A Reclamação 62.455 no Supremo Tribunal Federal está relacionada a uma alegada desobediência à decisão proferida na ADPF 995, que tratou das atribuições das Guardas Municipais no Sistema de Segurança Pública. A controvérsia surgiu quando a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, em seu Habeas Corpus (HC) 809.441/SP, negou provimento a um recurso do Ministério Público, afirmando que as Guardas Municipais não poderiam realizar busca pessoal sem relação com a proteção de bens ou serviços municipais, mesmo em caso de fundada suspeita.

Essa decisão foi contestada com base no entendimento do STF, que, na ADPF 995, reconheceu as Guardas Municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O STF havia concedido interpretação conforme à Constituição para permitir que as Guardas Municipais realizassem buscas pessoais nos termos do artigo 244 do Código de Processo Penal, sem a limitação de atuar apenas na proteção de bens municipais.

Ao julgar a ADPF nº 995, esta Corte firmou entendimento no sentido de que ‘não se justifica, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública’, tendo em vista que também executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF), possuindo, portanto, legitimidade inclusive para abordagem de suspeitos de crimes em geral, quando há fundadas razões para a ação. (Dino; Flávio, Reclamação 62.455, 2024)

Na Reclamação 62.455, o ministro relator do STF destacou que havia uma aderência estrita entre o ato reclamado e a decisão da ADPF 995, reconhecendo, assim, a competência das Guardas Municipais para realizar buscas pessoais quando houver fundada suspeita, sem que essa atividade esteja vinculada diretamente à proteção de bens municipais. Com isso, o STF cassou a decisão do STJ, garantindo a legalidade das provas obtidas pela Guarda Municipal nesse contexto.

Esta decisão visa, inclusive, evitar os subjetivismos inerentes à orientação do Superior Tribunal de Justiça, pois em cada caso concreto os guardas municipais teriam que fazer, em segundos ou poucos minutos, uma complexa operação interpretativa para discernir essa suposta relação com a proteção a bens, instalações ou serviços municipais. Por exemplo, seria viável uma busca pessoal em uma praça ou parque municipal? E por que não em uma via urbana sob a jurisdição municipal? Como aplicar a diretriz do Superior Tribunal de Justiça à luz dos artigos 98 a 100 do Código Civil, caso

a caso, em milhares de municípios, por dezenas de milhares de guardas municipais, atuando na premência de uma ocorrência de Segurança Pública? (Dino; Flávio, Reclamação 62.455, 2024)

Essa decisão reforça a autonomia das Guardas Municipais dentro de suas funções de segurança pública, conforme estabelecido pela ADPF 995, assegurando que possam contribuir para a ordem pública e a proteção da comunidade de maneira mais ampla.

5.4 STJ X STF

As divergências entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre as atribuições das guardas municipais estão relacionadas ao alcance dos poderes dessas instituições no exercício da segurança pública. O STJ tem adotado uma interpretação mais restritiva da Constituição Federal quanto às funções das guardas municipais, entendendo que suas atribuições e atuações devem estar limitadas à proteção de bens, serviços e instalações públicas municipais, estabelecendo uma limitação geográfica dentro do próprio município para a ação preventiva de patrulhamento e combate a infrações penais realizados pelas GCMs.

O STF, por sua vez, tem adotado uma interpretação mais aprofundada da Constituição Federal, permitindo que as guardas municipais desempenhem um papel mais ativo na segurança pública. Em julgados recentes, o Supremo tem reconhecido que, mesmo que a função primordial das guardas seja a proteção do patrimônio municipal, elas podem atuar no policiamento preventivo, colaborando com outras forças de segurança. Os julgados do STF trazem uma abordagem ampliada e modernizada para a segurança pública no Brasil, invocando a Lei 13.675/2018 (SUSP) e a Lei 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), inserindo as GCMs como instituições fundamentais no sistema de segurança pública nacional, fomentando a união de esforços entre instituições para garantir a segurança e bem estar social da população.

O Supremo Tribunal Federal é a mais alta corte do Brasil e tem a função principal de guardar a Constituição Federal. Seu papel é garantir a aplicação e a interpretação correta da Constituição, funcionando como o guardião das normas constitucionais e dos direitos fundamentais. Com as questões referentes às atribuições das GCMs, o STF tem recebido diversos recursos e julgado sempre com o mesmo direcionamento jurídico, já criando um precedente jurisprudencial e pacificando um entendimento consolidado sobre a atuação das Guardas Municipais.

6 POLÍCIA MUNICIPAL

A Proposta de Emenda à Constituição 57/2023 visa transformar as Guardas Municipais em Polícias Municipais, ampliando suas atribuições dentro do Sistema Único de Segurança Pública. Essa PEC, apresentada pelo deputado Jones Moura, busca oficializar a atuação das guardas como parte integrante do sistema nacional de segurança pública, permitindo que elas tenham acesso a recursos federais e colaborem diretamente com outras forças, como as Polícias Civil e Militar.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 57, DE 2023. Altera os arts. 40 e 144 da Constituição Federal para dispor sobre as Polícias Municipais. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com os seguintes artigos alterados ou acrescidos: “Art. 144..... VII – Policiais Municipais. (Câmara do Deputados, Pec. n.57, 2023)

Um dos principais objetivos da PEC é garantir que os policiais municipais tenham direitos semelhantes aos das outras forças policiais, como aposentadoria especial e vencimentos equiparados. Isso reflete o entendimento de que as Guardas Municipais já atuam, na prática, em várias cidades brasileiras com funções de policiamento preventivo, inclusive com grande impacto na redução de índices de violência, nesse sentido, a PEC versa:

“Art. 144..... § 8º Os Municípios poderão constituir polícias municipais para o policiamento preventivo e comunitário, preservação da ordem pública, proteção de seus bens, serviços, instalações, logradouros públicos e das suas populações, conforme dispuser a lei, observadas as seguintes disposições: I – as guardas municipais legalmente instituídas passam a utilizar o nome de polícias municipais; II – aos guardas municipais que ingressaram no cargo, independentemente do regime de previdência, até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e enquanto não promovidas as alterações nas legislações relacionadas ao respectivo regime de previdência social, aplica-se, reconhecido o direito à paridade, o disposto no art. 5º da Emenda Constitucional nº 103 de 2019.”. (Câmara do Deputados, Pec. n.57, 2023)

A proposta enfrenta debates intensos nas comissões da Câmara dos Deputados, especialmente sobre a ampliação das atribuições dos municípios na segurança pública. Enquanto alguns defendem que a formalização das Polícias Municipais traria maior segurança e eficiência, outros manifestam preocupações com a circulação ampliada de armamento e o impacto sobre a segurança pública em geral.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto nesse Projeto, pode-se evidenciar a pluralidade de entendimento sobre as atribuições das Guardas Municipais em nosso país, e é dentro deste contexto que se evidenciou a principal dificuldade na realização desse trabalho acadêmico, verificou-se que existem duas correntes antagônicas que “duelam” no campo das idéias, concepções e interpretações das leis referente a qual posição as GCMs devem ocupar dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Os resultados obtidos evidenciaram que ao longo dos anos, a legislação se adaptou para ampliar o escopo das Guardas Municipais, consolidando sua função no policiamento de proximidade e no apoio às forças de segurança estaduais e federais. A promulgação da Lei 13.022/2014 também foi um marco fundamental, ao garantir às GCMs maior autonomia e regulamentação da carreira, o que reforçou sua legitimidade no cenário da segurança pública.

Contudo, ainda existem desafios, como a adequação dos municípios aos ditames da legislação federal e a definição clara de suas competências em relação às polícias estaduais. A evolução normativa das Guardas Municipais demonstra, assim, um caminho de progressiva valorização e inclusão no sistema de segurança, com a necessidade de ajustes contínuos para garantir que sua atuação seja plenamente eficaz, respeitando os princípios de direitos humanos e promovendo a confiança social.

Em resposta a problemática apresentada inicialmente no presente artigo, o ordenamento jurídico brasileiro revela um processo de transformação e evolução gradual, com marcos importantes desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, como a Lei 13.022/2014 e a Lei 13.675/2018 que ampliaram a participação das GCMs efetivamente na proteção das pessoas, como a ADPF 995/23 e as recentes decisões do STF, que corroboram com o entendimento de que as Guardas Municipais são órgãos de segurança pública e devem atuar no combate as infrações penais.

Cabe salientar que matérias legislativas encontram-se atualmente no Congresso Nacional, sendo discutida pelos parlamentares mais gabaritados das casas legislativas e também é fruto de decisões judiciais divergentes em todas as instâncias do judiciário brasileiro, inclusive nos tribunais superiores, nesse sentido, ocupando o espaço que lhe cabe, esse trabalho realizou uma breve análise, com o objetivo de inferir da legislação vigente e dos estudiosos sobre o assunto um conhecimento que possa esclarecer seus leitores.

Por fim, é evidente que a manutenção e garantia da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme preconiza a Constituição Federal, é realizada diuturnamente pelos homens e mulheres que integram as GCMs país afora, uma vez que a mera presença destes agentes na via pública é uma medida preventiva que inibe a ocorrência de crimes e tranquiliza o cidadão. A evolução das Guardas Municipais, em conjunto com uma maior proximidade com as demandas locais, conhecendo de perto as necessidades de cada comunidade, faz com que os GCMs sejam, em todos os instantes, efetivos solucionadores de problemas e provedores de paz para os municípios.

REFERÊNCIAS

BAGALO, Rafael. **Brasil é 3º país mais inseguro da América do Sul, diz Global Peace Index**, Revista Exame, 16 de junho de 2024. Disponível em: <https://exame.com/mundo/brasil-e-3o-pais-mais-inseguro-da-america-do-sul-diz-global-peace-index/>.

BERWIG, Aldemir. **Aspectos do poder de polícia municipal**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, nº 101, jun. 2012. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?nlink=revista_artigos_leitura&artigo.

BRASIL, **Anteprojeto da Constituição Federal, Volume 219, Capítulo IV**. Brasília – DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/>.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Capítulo III. Brasília – DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL, **Lei Federal nº 13.022 de 8 de agosto de 2014. Diário Oficial da União**, Brasília – DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm.

BRASIL, **Lei Federal nº 13.675 de 11 de junho de 2018. Diário Oficial da União**, Brasília – DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus 809.441/SP**. Brasília, 12 de setembro de 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento De Preceito Fundamental 995**. Brasília, 19 de outubro de 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional 62.455**. Brasília, 24 de abril de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6748417>.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View>.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.portal.mj.gov.br>.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**. Brasília, 2000. Disponível em: [www.porta.mj.gov.br/pronasci/data /pages/](http://www.porta.mj.gov.br/pronasci/data/pages/).

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/guarda-municipal/download/livro_azul/livro-azul-das-guardas-municipais-do-brasil_111100-dez-19.pdf/view.

BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional nº 57/ 2023**. Altera os arts. 40 e 144 da Constituição Federal para dispor sobre as Polícias Municipais. Lex. Brasília. DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2402861>.

DARÓS Roberto. **Sistema de segurança pública nos EUA é exemplo a ser seguido no Brasil**, A Gazeta, 18 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/artigos/sistema-de-seguranca-publica-nos-eua-e-exemplo-a-ser-seguido-no-brasil-0821>.

DE CAMPOS LIMA, Mauriti. **Análise Jurídica Da Lei N° 13.022 De 08/08/14 Diante Das Atribuições Constitucionais Das Polícias Militares**, p. 187-188, Mato Grosso, 2015.

FERREIRA L., MATTOS E., TERRA R.O **O Papel Das Guardas Municipais Na Redução Da Criminalidade: Evidências Empíricas Para Um Painel De Municípios Paulistas**, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 46, n. 2, ago. 2016.

FILHO O. A. P., SOUZA M. C. S., ALVES P. F. **Avaliação de Impacto das Guardas Municipais Sobre a Criminalidade com o uso de Tratamentos Binários, Multivalorados e Contínuos**, *Revista Brasileira de Economia*, (Out–Dez 2018), p. 515, 2018.

KOPITTKKE, Alberto. **Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação**, *Revista Brasileira de Segurança Pública*, p. 72–87, 2016.

RIEDEL P. D. M., SILVA A. V.**Limiar Jurídico Das Atribuições Da Guarda Municipal Frenteà Perspectiva Constitucional**, *Revista do MPC*, 2020.

SANTOS, Marcelo Alves Batista dos. De (2013). **Guardas Municipais e o Poder de Polícia**. Disponível em: <http://www.editorajc.com.br/2013/03/guardas-municipais-e-o-poder-de-policia/>.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed., São Paulo: Cortez, 2007.