

GUARDAS MUNICIPAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: UMA MUDANÇA PARADIGMÁTICA NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Alexsandro Grall dos Reis¹
Angélica Coutinho Silvano²
Cassandra da Luz dos Santos Lins³
Claudio Luis do Val⁴

RESUMO: O crescimento urbano acelerado e o aumento populacional têm intensificado as desigualdades sociais, fator que contribui significativamente para o avanço da violência no país. Diante desse cenário, discute-se o papel das Guardas Municipais na promoção da segurança pública e na cooperação com os demais órgãos responsáveis. A Constituição Federal, em seu art. 144, § 8º, delimita a atuação dessas corporações à proteção de bens, serviços e instalações dos municípios, vedando-lhes o exercício de funções típicas das demais polícias, sob pena de violação ao pacto federativo e à separação de competências. Embora seja legítima a colaboração entre os diferentes órgãos de segurança no enfrentamento da criminalidade — especialmente a violenta e organizada —, a falta de delimitação clara das atribuições pode resultar em práticas arbitrárias, violações de direitos e desigualdade na aplicação da lei. Assim, é imprescindível que o legislador municipal observe rigorosamente os princípios constitucionais ao definir as competências das Guardas Municipais, assegurando que sua atuação se mantenha dentro dos limites legais e em harmonia com as demais instituições de segurança pública.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Constitucionalidade. Segurança Pública. Competências. Atribuições. Limites.

1

ABSTRACT: Rapid urban growth and population increase have intensified social inequalities, a factor that significantly contributes to the rise of violence in the country. Given this scenario, the role of Municipal Guards in promoting public safety and cooperating with other responsible agencies is being discussed. The Federal Constitution, in Article 144, § 8, limits the actions of these corporations to the protection of municipal property, services, and facilities, prohibiting them from exercising functions typical of other police forces, under penalty of violating the federal pact and the separation of powers. Although collaboration between different security agencies in combating crime—especially violent and organized crime—is legitimate, the lack of clear delineation of responsibilities can result in arbitrary practices, violations of rights, and inequality in the application of the law. Therefore, it is essential that municipal legislators rigorously observe constitutional principles when defining the competencies of Municipal Guards, ensuring that their actions remain within legal limits and in harmony with other public security institutions.

Keywords: Municipal Guard. Constitutionality. Public Safety. Competencies. Attributions. Limits.

¹Bacharel em Direito, Faculdade Joao Paulo II de Porto Alegre/RS.

²Bacharela em Direito, Faculdade Cenecista de Osório/RS.

³Bacharel em Psicologia, Faculdade Estácio de Sá de Porto Alegre/RS.

⁴Bacharel em Direito, faculdade São Judas Tadeu de Porto Alegre/RS.

I. INTRODUÇÃO

A formação do Estado Federativo Brasileiro, remonta à Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, quando, por meio do Decreto nº 1, instituiu-se oficialmente a forma republicana de governo no Brasil. Ao longo do tempo, a federação tornou-se a espinha dorsal da organização político-administrativa do país, baseada na repartição de competências e na autonomia dos entes federativos: União, Estados, Municípios e, posteriormente, o Distrito Federal.

A trajetória dessa consagração constitucional de autonomia, modelo federativo brasileiro, passou por momentos de distorção e centralização excessiva, especialmente durante os períodos autoritários marcados pelas Constituições de 1937 e 1967. Ao concentrarem poder na esfera federal e limitarem a atuação dos demais entes, foram amplamente criticados pela doutrina como representações de um “federalismo de fachada”, em que a autonomia estadual e municipal era, na prática, bastante restringida. Ainda assim, mesmo nesses períodos, certos princípios fundamentais da estrutura federativa permaneceram formalmente preservados, ainda que esvaziados de eficácia.

Um dos pilares da organização federativa é o princípio da simetria, que impõe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a obrigação de observar, em seus ordenamentos jurídicos, normas e princípios estruturais previstos na Constituição Federal. Contudo, conforme já assentado pelo Supremo Tribunal Federal, a simetria não deve ser interpretada de forma mecânica ou literal, com margem para adaptar suas estruturas às especificidades locais.

Com isso, desde a redemocratização, a trajetória de um órgão específico da segurança pública, destaca-se juridicamente, com o advento da Lei nº 13.022/2014, que conferiu status jurídico às Guardas Municipais, atribuindo-lhes funções mais amplas e estratégicas no contexto da segurança pública. Essa legislação representou um avanço significativo na valorização dos Municípios com agentes ativos na promoção da segurança, ao reconhecer o papel das Guardas Municipais não apenas como forças auxiliares, mas como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com competências bem definidas e responsabilidades próprias. A lei também promoveu a integração das guardas ao modelo de policiamento comunitário, reforçando o papel da mútua cooperação federativa entre os organismos policiais e o auxílio recíproco na prevenção da violência e na garantia da ordem pública.

A cooperação federativa na área da segurança pública passa, assim, a ser elemento central para a eficácia das ações preventivas e repressivas, bem como para o fortalecimento da inteligência policial. Dessa forma, a atuação das guardas municipais, amparada por um marco normativo claro e alinhada aos princípios constitucionais, ilustra não apenas o amadurecimento do federalismo brasileiro, mas também o reconhecimento da necessidade de descentralizar e democratizar as políticas de segurança pública no país.

Por fim, no decorrer do presente estudo, será abordado que a consolidação de uma estrutura federativa funcional e coerente no campo da segurança pública requer mais do que normas formais: exige a construção de mecanismos efetivos de cooperação entre os entes federativos, com investimentos coordenados, compartilhamento de responsabilidades e fortalecimento institucional.

Com base nesse panorama, o estudo realiza importantes reflexões sobre os limites e as possibilidades da atuação municipal, especialmente diante dos desafios impostos pela própria lógica do federalismo e pela aplicação do princípio da legalidade.

2. A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A principal fonte de direito é a constituição de um estado. Essa importância jurídica resulta da visibilidade do órgão que a formula, parte dos níveis mais altos da estrutura político-social e influencia todo o organismo coletivo. Uma Constituição é formada pelo que resulta da decisão política de um povo, isto é, abrange matérias sobre direitos e garantias fundamentais, estrutura e órgãos do Estado, organização dos poderes.

Do ponto de vista social, o território é o espaço onde se constroem vínculos, identidades e relações coletivas, sendo o Estado a estrutura que organiza essa convivência em busca do bem comum. Na ótica jurídica, o território de um Estado é o domínio espacial no qual vige determinada ordem jurídica estatal. Estado é a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território. A forma de Estado é definida pelo modo como o poder político se organiza e se distribui territorialmente. Na obra de Pontes de Miranda:

Diz-se que o Direito sofre imposição política das regras escritas. Submissão consentida por uma sociedade, devido ao feito violento dos órgãos políticos. Ora, esse argumento logo se esvai - se não de todo, pelo menos a ponto de substituir por coexistência - quando atendemos esse respeito, esse acatamento pelo escrito, também encontramos nos “costumes escritos”, nos livros de doutrina. Há um plus - e esse plus é o da visibilidade e sociabilidade do órgão elaborador.⁵

⁵ MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição Federal de 1937. Ed. Irmãos Pongetti, 1938, RJ. p.12.

A forma federativa de Estado surgiu nos EUA, em 1787, decorrente da independência das 13 Colônias Britânicas da América, que proclamaram sua independência quase uma década depois, em 1776. Elas formaram a Confederação dos Estados Americanos, através do tratado denominado “Artigos de Confederação”, visando à colaboração mútua contra ameaças da Inglaterra.⁶

Já no Brasil, a Federação Brasileira teve início com o Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, que instituiu a forma republicana do governo no país. De forma que, em 1891 foi consolidada a primeira Constituição Republicana, inspirada no modelo dos Estados Unidos. Como expõe Pontes de Miranda:

Através da Constituição brasileira de 1891, o que se diz é que - os termos são os da Constituição norteamericana - a enumeração de alguns direitos na Constituição não pode ser interpretada no sentido de excluir ou enfraquecer outros direitos retidos pelo povo. Com isso, invoca-se o facto de que o poder estatal está no povo e ao mesmo tempo se alude a ser sistema, todo, a Constituição, - de ser forma escrita de princípios que perpassam por toda ela. Ainda mais: não se limitam os direitos supraestatais do Homem, nem dos povos.⁷

Esse modelo foi mantido desde então, em que pese as Constituições de 1937 e 1967, as quais a doutrina crítica como sendo federalismo “de fachada”⁸.

No caso do Brasil, optou-se por um modelo federativo, consagrado pela Constituição de 1988, em que o poder é descentralizado entre entes autônomos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, formando o que se convencionou chamar de Federação Brasileira. Modelo que possui uma forte característica democrática, na descentralização política fixada na Constituição, com participações nas ordens jurídicas, competências legislativas, princípios e vedações.

Nas palavras de Alexandre de Moraes:

A Constituição de 1988 adotou como forma de Estado o federalismo, baseada em um Constituição e onde caracterizando-se pela centralização político-administrativa em um só centro produtor de decisões. Igualmente, difere-se da Confederação, que consiste na União de Estados soberanos por meio de um tratado internacional indissolúvel.⁹

Como apresentado por Alexandre de Moraes, a Federação como associação de entes federados, a Organização Político-Administrativa do Estado encontra-se estabelecido em nossa Constituição Federal de 1988, nos artigos 1º e 25:

⁶ LENZA, Pedro. Direito Constitucional. (Coleção esquematizado). Ed; Editora Saraiva, 2023. p.228.

⁷ MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição Federal de 1937. Ed. Irmãos Pongetti, 1938, RJ. p.545

⁸ MOARES, Alexandre. Direito Constitucional. 41 Ed.. Barueri [São Paulo]: Atlas, 2025; p. 335.

⁹ MOARES, Alexandre. Direito Constitucional. 41 Ed.. Barueri [São Paulo]: Atlas, 2025; p. 335.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)” [Grifo nosso]

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.” [Grifo nosso]

Além disso, a forma de estado está relacionada com a distribuição do exercício do poder político pelo ente federativo, como bem explica Nathalia Masson:

Isso significa que o poder constituinte originário optou pela descentralização no exercício do poder político, o que originou, na concepção Kelseniana, uma ordem jurídica central e outras ordens jurídicas parciais, de forma que a primeira abarca todos os indivíduos que se encontrem no território do estado nacional, e as outras, os sujeitos que se achem na circunscrição dos entes federados. A reunião dessas duas ordens jurídicas constituem a terceira ordem jurídica, que é representada pelo Estado Federal, ou seja, pela comunidade jurídica total.”¹⁰ [Grifo nosso]

Assim, podemos relacionar o arranjo da República Federativa do Brasil como Republicana a sua forma de Governo, Federação sua forma de Estado, compondo a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios os seus entes federativos. Como aduz Nathalia Masson:

Nesse sentido, pode-se conceituar a federação como a reunião, feita por uma Constituição, de entidades políticas autônomas unidas por um vínculo indissolúvel. Nesta reunião inexistente direito de secessão, havendo completa intolerância com movimentos separatistas, que são firmemente coibidos.”¹¹

No âmbito interno da Federação Brasileira, a União configura-se como ente de alta relevância, autônomo, dotado de competências próprias nos campos da auto-organização, autoadministração, autonomia financeira, política e legislativa. Todavia, é a Constituição Federal — enquanto norma fundamental e estruturante do Estado — que delimita os contornos dessa autonomia, estabelecendo os princípios e preceitos de observância obrigatória pelos demais entes federativos. Ulisses Guimarães certa vez disse:

Não é a constituição perfeita, se fosse perfeita seria reformável, ela própria com humildade e realismo admite-se ser emendada até por maioria ainda mais acessível nos próximos cinco anos. Não é a constituição perfeita mas será útil, pioneira, desbravadora, será luz ainda que de lamparina na noite dos desgraçados. É caminhando que se abre os caminhos, ela vai caminhar e abri-los.”¹² [Grifo nosso]

Logo, compete à Magna Carta definir quais normas devem ser obrigatoriamente reproduzidas pelas Constituições estaduais, a fim de assegurar a unidade e a coerência do sistema jurídico nacional.

¹⁰ MASSON, Nathalia; Manual de Direito Constitucional; 9ª Ed.; São Paulo: Juspodivm, 2021; p. 557.

¹¹ MASSON, Nathalia; Manual de Direito Constitucional; 9ª Ed.; São Paulo: Juspodivm, 2021; p. 558.

¹² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discurso Ulisses Guimarães na Promulgação da Constituição Federal de 1988. Youtube, 06/10/2023. Disponível em: <m.youtube.com/watch?v=B-KYyLSJ3mY>. Acessado em: 11 de Setembro de 2025.

2.1 Modelo unitário de federação: União, Estado e Municípios

O Brasil instituiu como forma de governo a Federação, como visto, é um sistema político de organização e autonomia técnica na distribuição de poder. As atribuições de competências foram delimitadas pelo constituinte originário, podendo ao menos em tese serem objeto de modificação, desde que não violem a forma federativa de Estado e demais cláusulas pétreas.

A União é a entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros e Municípios, constituindo-se pessoa jurídica de Direito Público interno, cabendo-lhe exercer as atribuições da soberania do Estado Brasileiro. As competências da União (não legislativa) são voltadas ao campo de atuação político-administrativo, regulamentando as funções governamentais, matérias e questões de predominância do interesse geral.

Já os Estados-membros caracterizam-se pela denominada capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração, expressões da autonomia política que lhes é conferida pela Constituição Federal, que caberá as matérias de predominante interesse regional.

Note-se, que essa autonomia Estadual se concretiza, no principal aspecto, pela possibilidade de elaborarem suas próprias Constituições Estaduais, por meio das quais disciplinam a organização de seus poderes e a estrutura administrativa interna. Contudo, tal autonomia não é absoluta: deve respeitar os limites traçados pela Constituição da República, especialmente no que se refere às normas de reprodução obrigatória, isto é, aquelas disposições constitucionais que, por sua natureza e função, devem ser observadas obrigatoriamente pelas Constituições estaduais.

Conforme leciona Pedro Lenza:

A política de agrupamento dos Municípios foi introduzida pela Constituição de 1937, delegando aos Estados a regulamentação de condições e forma de administração. Já a Constituição de 1946 permitiu apenas a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios pelos Estados. Assim, formando uma federação *sui generis* de terceiro grau e/ou tridimensional - com referência aos Municípios - como entidade federativa.¹³

Com a Constituição Federal de 1988 ficou expressivo o grau de entidade política e jurídica dos Municípios, como sendo entidade federativa indispensável ao sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe autonomia. Trata-se de

¹³ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 27. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p.128.

ente federado indispensável ao sistema federativo brasileiro, cuja autonomia está assegurada, também, nos aspectos político, administrativo, financeiro e normativo.

A autonomia Municipal de auto organizarem-se por meio de suas Leis Orgânicas, legislar sobre matérias de interesse local, administrar seus próprios recursos encontram limites em sua atuação, devendo observar os princípios constitucionais fundamentais, os direitos individuais e coletivos, bem como as normas gerais estabelecidas pela União e pelos Estados. Assim, as atribuições da Guarda Municipal se inserem no federalismo de cooperação em prol da segurança pública.

O Município é competente para legislar sobre o exercício de ações de segurança urbana, conforme já decidiu o STF no RE 608.588/SP, Tema 656 - Repercussão Geral:

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. [Grifo nosso]

Ou seja, a autonomia municipal - bem como a estadual - coexiste com o princípio da simetria, que no contexto jurídico, refere-se à necessidade de que as normas e princípios organizacionais aplicáveis à União sejam observados também pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo seguir os mesmos modelos delineados na Constituição Federal. Observe-se, como consagrou o Supremo Tribunal Federal, no que diz respeito ao princípio da simetria:

Princípio da Simetria não significa a necessidade de o legislador constituinte estadual, especialmente em assuntos de organização do próprio Estado, simplesmente repetir o mesmo enunciado das normas constitucionais federais. A determinação de observância aos princípios constitucionais não significaria caber ao constituinte estadual apenas copiar normas federais.¹⁴

A exigência do referido princípio implica alinhamento em seus fundamentos, e não uma cópia propriamente dita. Devendo ser compreendida como uma reprodução em conformidade estrutural e principiológica.

Seguindo na direção dos Municípios, aos quais, reger-se-ão por leis orgânicas, votadas em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois membros da Câmara Municipal, que as promulgará e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais, autogovernar-se-á. Como bem ressalta, Alexandre de Moraes:

¹⁴ STF – Pleno – ADI nº 235/MT – Rel. Min. Gilmar Mendes – 28-05-2015.

A primordial e essencial competência legislativa do Município é a possibilidade de auto organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da Constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, consubstanciando-se em: competência genérica em virtude da predominância do interesse público local e, competência para estabelecimento de um Plano Diretor.”¹⁵

No tocante à segurança pública, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 144, a estrutura organizacional e as competências dos órgãos responsáveis por essa função estatal, conferindo-lhe natureza de norma de reprodução obrigatória. Porquanto, os Estados e Municípios, ao elaborarem suas constituições e leis orgânicas, devem respeitar os limites e diretrizes delineados pela Magna Carta brasileira.

As Guardas Municipais, por sua vez, previstas no §8º do referido artigo, possuem competências descritivas, voltadas à proteção dos bens, serviços e instalações dos Municípios, não se confundindo com os órgãos de polícia ostensiva e judiciária. Apesar de que, este era o entendimento inicial do Superior Tribunal de Justiça que limitava a atuação das guardas à proteção dos bens, serviços e instalações.

Portanto, eventuais interpretações acerca destas atribuições das guardas municipais devem alinhar-se à descrição constitucional e ao entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, que veda a atuação policial ampla por parte dessas corporações, conforme será detalhado adiante.

2.2 Breve histórico da Segurança Pública no Brasil: evolução entre o modelo de 1967 e a atual Constituição Federal do Brasil de 1988

A expressão “segurança pública” surgiu no contexto do Estado moderno, entre os séculos XVII e XVIII, período em que o poder político se centralizava na autoridade estatal e tinha como uma de suas principais funções garantir a ordem e a paz social. Assim, observa-se que, desde então, o poder público busca exercer suas atribuições constitucionais e legais com eficiência, preservando a estabilidade e a segurança da sociedade.

Dentre as diversas conceituações possíveis do termo segurança pública, destaca-se, para fins de análise, aquela que compreende a segurança física e social dos indivíduos no âmbito da coletividade. Trata-se de um conjunto de ações estatais voltadas à preservação da ordem pública, da integridade das pessoas e da proteção do patrimônio, assegurando condições

¹⁵ MOARES, Alexandre. Direito Constitucional; 41 Ed.; Barueri [São Paulo]: Atlas, 2025; p. 377.

mínimas para o pleno exercício da cidadania e a estabilidade das relações sociais. Nas palavras de Rodrigo Padilha, sobre segurança pública:

O termo “segurança” significa garantia, proteção e estabilidade. Diversas formas de segurança nos são apresentadas pelo Direito, como a segurança jurídica, a segurança social (seguridade social) e a segurança pública. Assim, a segurança pública constitui um mecanismo de tutela institucional que busca preservar ou restabelecer a ordem pública e a paz social.¹⁶

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967¹⁷, constituição anterior a atual Magna Carta Constitucional em vigor, não previu um capítulo e/ou até mesmo um título para a segurança pública, passavam para os estados a competência da criação das polícias militares, vejamos:

§ 4º - As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes.”¹⁸ [Grifo nosso]

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969, ao qual edita novo texto constitucional, manteve-se o parágrafo citado acima, e havia uma seção “Da segurança Nacional” que hoje é tratado na atual constituição como sendo o “Conselho de Defesa” e uma seção “Das forças armadas” ao qual manteve-se reformuladamente em alguns aspectos e com mudança topográfica. Nas palavras de Pedro Lenza¹⁹:

Na mesma linha da Carta de 1937, a de 1967 concentrou, bruscamente, o poder no âmbito federal, esvaziando os Estados e Municípios e conferindo amplos poderes ao Presidente da República. Houve forte preocupação com a segurança nacional.²⁰

Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 tornou-se um marco revolucionário e ímpar para segurança pública, como também para muitos outros direitos fundamentais. O art. 6º da Constituição Federal elenca um rol de direitos que são considerados como sociais, direitos estes que estão protegidos não apenas no art. 7º e seguintes, mas, também, no capítulo da ordem social (Título VIII, arts. 193 a 214). Vejamos o teor do art. 6º, CF:

CF, 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.

¹⁶ PADILHA, Rodrigo. Direito Constitucional; Ed. Gen; 2029. p.919

¹⁷ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> acessado em 14.08.25

¹⁸ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> acessado em 14.08.25

¹⁹ LENZA, Pedro; Direito Constitucional Esquematizado; 20ª ed; São Paulo: Saraiva, 2016; p. 137.

²⁰ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> acessado em 14.08.25

A segurança pública no Estado Brasileiro é um direito social, consagrada no art. 6º da CF/88, junto com os demais direitos sociais. Vejamos um trecho do seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

STF – ARE 639.337: “(...) A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado.”²¹ [Grifo nosso]

A vedação do retrocesso “social”, por sua vez, atua como uma limitação aos poderes públicos encarregados de concretizar a constituição (Legislativo, Executivo e Judiciário). Aqueles direitos que foram já concretizados no plano infraconstitucional não podem ser objeto de um retrocesso.

Segundo Marcelo Casseb Continentino, o Princípio da Vedação ao Retrocesso Social “é um direito constitucional que objetiva impedir que direitos fundamentais conquistados sejam retirados” (CONTINENTINO, 2018, p.112). Podemos considerá-lo, portanto, como um direito constitucional de resistência que se opõe à margem de conformação do legislador quanto à reversibilidade de leis concessivas de benefícios sociais.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na concepção de segurança pública no Brasil, ao vinculá-la à proteção da dignidade da pessoa humana, apontado pela doutrina é o princípio do mínimo existencial, o qual estabelece a obrigatoriedade de o Estado prover a todos os cidadãos condições materiais mínimas de sobrevivência.

Esta ruptura, reconheceu a segurança como dever do Estado, direito de todos e responsabilidade compartilhada. O texto constitucional rompe com a lógica exclusivamente repressiva do período antecedente e inaugura um modelo que valoriza a cidadania, o controle institucional e a participação social. Na doutrina de Alexandre de Moraes:

No exercício da atividade de segurança pública do Estado, a eficiência exigida baseia-se na própria Constituição Federal, que consagrou a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e determinou que seja exercida com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de seus dois grandes ramos, a polícia judiciária e polícia administrativa.”

²¹ STF. 2ª T., ARE 639337 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 23/08/11.

Os múltiplos órgãos de defesa da segurança pública, criado pela Constituição de 1988, teve como finalidade os reclamos sociais e a redução de intervenção das Forças Armadas na segurança interna do país. Importante ressaltar, que o pleno atendimento dessas bases só será possível com otimização, compartilhamento e união de esforços por parte dos órgãos da segurança pública.

A segurança pública na Constituição Federal de 1988 redefiniu o papel do estado em relação aos direitos e garantias individuais, além de estabelecer de forma clara quais são os órgãos responsáveis pela segurança pública no país. Conforme anota José Afonso da Silva, jurista responsável por assessorar a Assembleia Nacional “os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de Polícia Municipal” (SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 653).

Assim, por opção político-democrática expressa do constituinte – não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “Polícias Municipais”.

Cumprir destacar ainda, significativa importância conferida a essa área no contexto jurídico e social, em caso de ruptura da segurança pública, configura hipótese de excepcional gravidade, ensejando a possibilidade de decretação do Estado de Defesa, nos termos do artigo 136 da Constituição Federal, com o objetivo de preservar ou restabelecer, de forma imediata, a ordem pública e a paz social em locais determinados. Persistindo a instabilidade institucional, admite-se, ainda, a decretação do Estado de Sítio, conforme previsão do artigo 137, inciso I, da Carta Magna.

3. SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP)

No capítulo III da Constituição Federal de 1988 – Segurança Pública – é fruto da redemocratização no Brasil, após o período militar, com o objetivo precípua do poder constituinte em instituir um modelo compatível com um Estado Democrático de Direito, valorizando a dignidade da pessoa humana, e a proteção da cidadania.

No mencionado capítulo, em seu art. 144, da CF, apesar de algumas emendas constitucionais que modificaram e alteraram alguns dispositivos, são órgãos incumbidos da segurança pública. Nesse contexto, é fundamental diferenciar de forma clara as funções de cada órgão que compõe o Sistema Único de Segurança Pública, seja no campo do direito de polícia, de natureza preventiva, ou no da persecução penal, de caráter repressivo. Isso se mostra

especialmente relevante, pois a atuação de cada um desses órgãos pode impactar de maneiras distintas os direitos fundamentais individuais, exigindo, portanto, justificativas específicas.

A Polícia Federal: instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a 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; 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; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União;

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, segurança viária em estradas sob jurisdição da União;

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 (embora ainda não esteja em funcionamento pleno);

Polícias Cíveis: 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;

Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares: cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Guardas Municipais: (Emenda Constitucional nº 82/2014), cabe à proteção de bens, serviços e instalações dos municípios;

Polícias Penais: (Emenda Constitucional nº 104/2019), cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

O modelo federal de segurança pública delineado no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, é um rol taxativo, sendo-lhes vedada a criação de órgãos diversos daqueles expressamente previstos no referido dispositivo. Define de maneira exaustiva as instituições competentes para o exercício das funções de segurança pública no ordenamento jurídico

brasileiro. Em recente julgamento, na ADI 2575/PR o Supremo Tribunal Federal reforçou sobre esta taxatividade:

Não é possível que os Estados-membros criem órgão de segurança pública diverso daqueles que estão previstos no art. 144 da CF/88. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem seguir o modelo federal. O art. 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública, sendo esse rol taxativo. Assim, a Constituição Estadual não pode prever a criação de Polícia Científica como órgão integrante da segurança pública. Vale ressaltar que nada impede que a Polícia Científica, criada pelo Estado-membro para ser o órgão responsável pelas perícias, continue a existir e a desempenhar suas funções, sem estar, necessariamente, vinculada à Polícia Civil. No entanto, deve-se afastar qualquer interpretação que lhe outorgue caráter de órgão de segurança pública. STF. Plenário. ADI 2575/PR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 24/6/2020 (Info 983). [Grifo nosso]

O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído por lei ordinária trinta anos após a Constituição Federal de 1988, Lei nº 13.675/2018²², representa um importante avanço na estruturação das políticas de segurança pública no Brasil, ao propor a integração e a coordenação entre os diversos órgãos e instituições responsáveis pela prevenção e repressão à criminalidade. Essa política surge como resposta à fragmentação histórica das ações de segurança, buscando estabelecer um modelo cooperativo e articulado entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em conformidade com os princípios constitucionais.

3.1 Previsão Constitucional das Guardas Municipais

A Guarda Municipal possui previsão na Constituição Federal de 1988 – marco revolucionário de um estado democrático de direito – inserido no §8º do art. 144 - “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” Apesar disso, como citado anteriormente por José Afonso da Silva, houve certa recusa inicial:

Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de Polícia Municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com qualquer responsabilidade específica pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que, sendo entidades estatais, não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança, e menos ainda de polícia judiciária. A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.²³ [Grifo nosso]

A Constituição Federal não atribuiu aos Municípios um protagonismo na segurança pública. Apesar disso, não desqualifica a importância, as Guardas Municipais sempre tiveram seu papel direcionado à proteção do patrimônio físico dos Municípios como de escolas, creches,

²² Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm>

²³ DA SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. Ed. Malheiros, 2005. p.637.

parques, praças e prédios públicos em geral. Em face de tal atribuição, afirma Marcelo Novelino que “as guardas municipais não são órgãos de segurança pública. Tratam-se de órgãos administrativos que podem ser criados pelos Municípios para proteção de seus bens, serviços e instalações” (NOVELINO, Marcelo; 2020, p.810).

Dentro do plano de segurança pública, a política de segurança municipal deve estar em consonância com os preceitos da Constituição Federal, cabendo à Guarda Municipal, enquanto órgão integrante da estrutura de segurança delineada pelo poder constituinte, atender prioritariamente às necessidades locais. Sua atuação deve se concentrar na proteção de bens, serviços e instalações do município, bem como no atendimento direto das demandas da comunidade, em conformidade com os princípios da legalidade, da eficiência e da cooperação federativa que regem o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Na última década, as Guardas Municipais foram avançando juridicamente, a promulgação da Lei nº 13.022/2014 representou um avanço significativo na consolidação do papel das guardas no sistema de segurança pública. Formada por uma instituição de caráter civil, uniformizada e armada, vinculada ao Poder Executivo Municipal, formada por servidores públicos efetivos, concursados, e que tem por função a proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Apesar do breve conceito dado ao órgão da Guarda Municipal pela norma, esta seguiu em evolução.

14

Então, com a entrada em vigor do Estatuto das Guardas Municipais, trouxe consigo um sentido empírico, ou seja, é o conjunto de agentes públicos, dispostos a dar consecução à finalidade de salvaguardar o regime patrimonial das municipalidades, seguindo os princípios do art.3º da lei 13.022/2014:

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais: I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; III - patrulhamento preventivo; IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e V - uso progressivo da força.

A observância dos princípios legais trazidos pelo Estatuto das Guardas Municipais não são opcionais, é de caráter obrigatório, elemento indispensável para legitimidade institucional, construção de uma sociedade democrática, humana e sobretudo cidadã.

A integração no Policiamento Comunitário, têm com a finalidade de garantir maior celeridade e eficiência à cooperação federativa no âmbito da segurança pública, nos seguintes tópicos: manutenção dos serviços e realização de investimentos de segurança pública, aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao

funcionamento aos serviços dos órgãos de segurança pública; políticas de redução da criminalidade; e financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, vocacionadas à redução da criminalidade e da letalidade policial.

Para que a integração no Policiamento Comunitário configura-se como mecanismo estratégico de articulação federativa, voltado à otimização dos recursos disponíveis, ao aprimoramento das ações preventivas e repressivas, bem como ao fortalecimento da atuação conjunta e coordenada dos entes federados na promoção da segurança pública.

O reconhecimento constitucional veio em 2023, no julgamento da ADPF 995 pelo Supremo Tribunal Federal, reconhecendo as Guardas Municipais como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP):

“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.

1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.
2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, §1º, da CF).
3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao, com CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no §7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei no 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII).
4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).”²⁴

No entanto, há no Brasil uma “mixagem teórica”²⁵, com paradigmas filosóficos mal compreendidos, que prejudicam a correta aplicação de dispositivos legais sobre os quais não deveriam existir grandes indagações. Esse cenário é agravado pela influência da mídia e usado como palanque político, que frequentemente é propagado com visões distorcidas sobre segurança pública, contribuindo para confundir a opinião pública e desviar o debate jurídico de seus fundamentos constitucionais, vejamos algumas publicações públicas:

²⁴ STF. Tribunal Pleno, ADPF 995-DF Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/08/2023.

²⁵ STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011: “O pensamento jurídico professa um tipo pernicioso de sobreposição de paradigmas filosóficos, em que os mais diversos juristas constroem sua argumentação sob um solo mutante, composto por tipos diversos (tantas vezes, contraditórios) de posições filosóficas, ao que se dá o nome de “mixagem teórica”.

Figura 1 - Guardas Municipais preparam contra ataque.



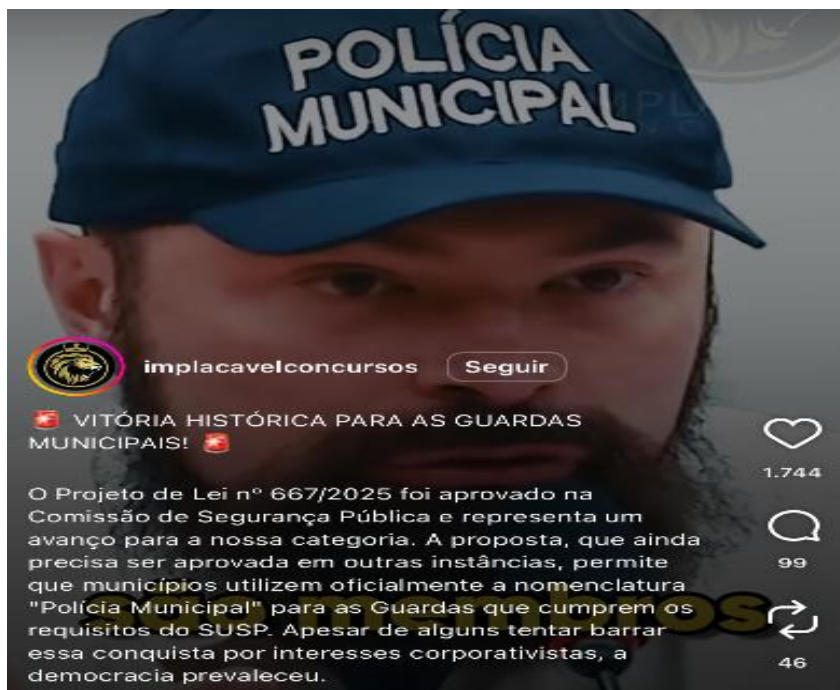
Fonte: https://www.instagram.com/reel/DGi_AaNJuPX/?igsh=dG5reXl4ajBkNzNp

Figura 2 - Polícia Municipal de Porto Alegre.



Fonte: <https://www.instagram.com/reel/DHDcnHgNMOI/?igsh=eXplZjZneXBpbTh6>

Figura 3 - Vitória Histórica para as guardas Municipais



Fonte: <https://www.instagram.com/reel/DPkNZCkDkT-/?igsh=MXVnZTBwZHLiZjFl>

Figura 4 - Polícia Municipal de Gravataí



Fonte: <https://www.instagram.com/reel/DHswB2ousYO/?igsh=MWg5amszYnR3cnQwdw==>

As novas mídias digitais ampliaram de forma significativa o acesso à internet, o que, embora represente um avanço no processo de democratização da comunicação, também intensificou a produção, a circulação e a replicação contínua de conteúdos gerados por indivíduos privados. Nesse contexto, os tribunais enfrentam um desafio adicional: explicar à população²⁶, em meio a esse cenário de ruído informacional e desconfiança crescente, as razões e fundamentos de suas decisões. Tal dificuldade contribui para uma compreensão distorcida das decisões judiciais.

4. GUARDA MUNICIPAL NA VISÃO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

São inúmeros os julgados que tratam da atuação das Guardas Municipais, razão pela qual se mostra inviável esgotar o tema no presente estudo. A seguir, apresenta-se uma síntese cronológica dos precedentes mais relevantes sobre a matéria.

4.1 Constitucionalidade da atuação das Guardas Municipais: conquistas e limites à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

O início do debate sobre a atuação das guardas municipais surgiu em grande parte devido ao crescente número de recursos judiciais que questionavam a legalidade das abordagens realizadas por esses agentes, especialmente em locais conhecidos pelo tráfico de drogas. Em diversas situações, a defesa dos acusados alegava que a guarda municipal teria extrapolado suas atribuições legais ao realizar ações típicas de policiamento ostensivo e repressivo, tradicionalmente vinculadas às polícias militar e civil. Esse cenário deu início a uma ampla discussão jurídica e institucional sobre os limites da atuação das guardas municipais e a necessidade de se definir, com maior clareza, o alcance de suas funções no âmbito da segurança pública.

Então, o tema chegou ao Superior Tribunal de Justiça – Recurso Especial nº 1977119 – no ano de 2022, o Ministro Relator Rogerio Schietti Cruz argumentou no decorrer da decisão que permitir que as guardas municipais realizem atividades típicas de polícia poderia levar a um cenário de insegurança jurídica e potencial abuso de poder, uma vez que as guardas municipais não estão sujeitas ao mesmo nível de controle externo que as polícias estaduais. Vejamos a ementa da referida decisão:

²⁶<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE608588_AtribuiçesGuardasMunicipais_InfoSociedade__vF.pdf>

RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. BUSCA PESSOAL. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO CLARA, DIRETA E IMEDIATA COM A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. IMPOSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 157 E 244 DO CPP. RECURSO PROVIDO. 1. A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “polícias municipais”, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte – apesar das investidas em contrário – por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal.²⁷ [Grifo nosso]

É o caso, por exemplo, de alguém que seja visto tentando pular o muro para fora de uma escola municipal em situação que indique ser provável haver furtado um bem pertencente à instituição; ou, ainda, a hipótese de existir fundada suspeita de que um indivíduo esteja vendendo drogas dentro da sala de aula de uma escola municipal, o que, por certo, deve ser coibido pelos agentes incumbidos de resguardar a adequada execução do serviço público municipal de educação no local. Nessas situações extraordinárias, os guardas municipais estarão autorizados a revistar o suspeito para confirmar a existência do crime e efetuar a prisão em flagrante delito, se for o caso.

Nessa esteira, os guardas municipais podem realizar patrulhamento preventivo na cidade, mas sempre vinculados à finalidade específica de tutelar os bens, serviços e instalações municipais, e não de reprimir a criminalidade urbana ordinária, função esta cabível apenas às polícias, tal como ocorre, na maioria das vezes, com o tráfico de drogas. Em continuidade ao ano de 2022, cumpre destacar alguns dos argumentos delineados pelo Ministro Relator Rogerio Schietti Cruz, os quais fundamentam sua posição teórica sobre a matéria:

Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil – em contrapartida à possibilidade de exercerem a força pública e o monopólio estatal da violência – estão sujeitas a rígido controle correccional externo do Ministério Público (art. 129, VII, CF) e do Poder Judiciário (respectivamente da Justiça Militar e da Justiça Estadual). Já as guardas municipais — apesar da sua relevância — não estão sujeitas a nenhum controle correccional externo do Ministério Público nem do Poder Judiciário. É de ser ver com espanto, em um Estado Democrático de Direito, uma força pública imune a tais formas de fiscalização, a corroborar, mais uma vez, a decisão conscientemente tomada pelo Poder Constituinte originário quando restringiu as balizas de atuação das guardas municipais à vigilância do patrimônio municipal.²⁸ [Grifo nosso]

A Associação Nacional dos Guardas Municipais (ANGM) ingressou com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), por meio da qual pediu que o STF

²⁷ STJ. 6ª Turma. REsp 1977119-SP, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 16/08/2022.

²⁸ STJ. 6ª Turma. REsp 1977119-SP, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 16/08/2022.

declarasse expressamente que as Guardas Municipais são órgãos de segurança pública. A Associação argumentou que, diante dos dispositivos legais e das últimas decisões proferidas pelo STF, tem-se a nítida compreensão que as Guardas Municipais são integrantes da Segurança Pública.

Em Plenário, a ADPF 995 foi analisada, em 2023, o Supremo Tribunal Federal concedeu interpretação conforme – técnica de decisão no controle de constitucionalidade – se uma norma admite mais de um significado, deve-se dar preferência à interpretação compatível com o conteúdo da constituição, sendo a soma de uma constituição rígida, a hierarquia das normas constitucionais e infraconstitucionais e o princípio da presunção de constitucionalidade. Vejamos o item 5 da ementa da ADPF:

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. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.²⁹

20

A reafirmação do papel dos municípios na segurança pública, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu a constitucionalidade de leis municipais que atribuem às Guardas Municipais a atuação em ações de segurança urbana, reforça a importância do ente local nas políticas de prevenção à criminalidade. De fato, o município pode e deve exercer protagonismo na formulação e execução de políticas de segurança, sobretudo por meio de estratégias preventivas e de aproximação comunitária.

Neste julgado, o STF decidiu, que a Guarda Municipal é órgão de segurança pública, o Min. Relator Alexandre de Moraes consignou em seu voto:

A realidade exige maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais no combate à criminalidade violenta e organizada, à impunidade e à corrupção, e, consequentemente, há a necessidade de maior união dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, no âmbito de toda a Federação. É necessária a soma inteligente de esforços institucionais para combater as organizações criminosas, a criminalidade violenta e a corrupção, que, lamentavelmente, ceifam milhares de vidas todos os anos e atrapalham o crescimento de nosso país. Igualmente, a atuação preventiva e permanentemente, no território do

²⁹ STF. Tribunal Pleno, ADPF 995-DF Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/08/2023.

Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens serviços e instalações municipais é atividade típica de órgão de segurança pública.³⁰

Contudo a interpretação desta decisão do STF deve ser feita com cautela, de modo a garantir que a participação municipal na segurança pública ocorra em harmonia com os limites constitucionais e em cooperação com os demais órgãos do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), uma vez que o município pode ocupar um papel estratégico nas políticas multissetoriais de prevenção social ao crime.

No ano de 2024, no Recurso Extraordinário 608.588 do estado de São Paulo – Tema de Repercussão Geral – ficou estabelecido a seguinte tese:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. GUARDA CIVIL. LEI DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO Nº 13.866/2004, ART. 1º, I. POLICIAMENTO PREVENTIVO E COMUNITÁRIO. ATRIBUIÇÕES. ART. 144, § 8º, DA CF. SEGURANÇA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 656. ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL. LIMITES. ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS (LEI 13.022/2014). SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI 13.675/2018). FEDERALISMO COOPERATIVO. ÓRGÃO INTEGRANTE DA SEGURANÇA PÚBLICA. PRECEDENTES. COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA A CRIAÇÃO E INSTALAÇÃO DE GUARDAS MUNICIPAIS DESTINADAS À PROTEÇÃO DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. 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.”³¹

O Ministro Relator Luiz Fux, em seu voto, esclareceu fundamentadamente sobre o debate, novamente levantado:

Se a Constituição não realizou uma escolha categórica a respeito das formas de atuação das guardas municipais na proteção dos bens, serviços e instalações públicos locais, mas apenas estabeleceu balizas norteadoras desse proceder, não cabe ao Poder Judiciário encampar visão juriscêntrica quanto ao tema, sobrepujando-se aos entendimentos exarados pelo poder democraticamente eleito. A abertura semântica, própria dos postulados principiológicos, demanda, em sua aplicação prática, um estreitamento, à luz dos demais preceitos constitucionais. É de se conferir, no ponto, interpretação conforme a Constituição, a fim de reconduzir os princípios aos interesses municipais, de modo que a busca pela paz e a ordem sejam vistas sob o prisma da concretização da proteção aos bens, serviços e instalações municipais. Com efeito, o fato de se dar aos guardas municipais o poder de mediar conflitos não significa dizer que os mesmos estarão incumbidos da defesa da incolumidade física dos cidadãos, mas, tão somente, que nos conflitos interpessoais aptos a gerar danos ao patrimônio público, a bens, e a serviços municipais, poderão intervir, inclusive mediante policiamento preventivo comunitário, o que, uma vez mais, não os coloca na posição de policiais

³⁰ STF. Tribunal Pleno, ADPF 995-DF Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/08/2023.

³¹ STF. Plenário. RE 608.588/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 20/02/2025.

nem lhes atribui as funções constitucionalmente conferida aos órgãos policiais.”³²
[Grifo nosso]

Ainda que, seguindo o voto do relator, o Min. Flávio Dino consignou proposta de tese de repercussão geral, no RE 608.588/SP:

Proponho a fixação da seguinte tese de repercussão geral: Compete às guardas municipais, no exercício das competências atribuídas pela Lei Federal nº 13.022/2014 e pelo regulamento pertinente, atuar na proteção dos bens, serviços e instalações municipais; no patrulhamento preventivo; e na prestação de atendimento a ocorrências emergenciais; e em colaboração aos órgãos estaduais e federais de segurança pública, mediante termos de cooperação técnica. É como voto.” [Grifo nosso]

Por ocasião do julgamento, abrindo divergência juntamente com Edson Fachin, o Min. Cristiano Zanin pontuou:

Porém, tenho compreensão em sentido diverso, com o devido respeito. O julgamento da ADPF 995 não equiparou as guardas municipais à polícia militar, à polícia civil ou a outros órgãos que integram o Sistema Único de Segurança Pública. Apenas foi decidido que as guardas municipais integram o sistema, mas cada uma dessas entidades me parece ter uma conformação e uma função, tal como disposto na Constituição Federal. A primeira premissa de que parto é de que não houve aos agentes das guardas municipais a atribuição de um poder irrestrito de policiamento ostensivo ou investigativo que lhes autorizaria a realizar indistintamente atividades exercidas, por exemplo, pela polícia militar ou pela polícia civil. Estar no Sistema Único de Segurança Pública não implica equipará-las às polícias. Essa é a primeira premissa de que parto. Embora tenha sido dito da tribuna que a guarda civil metropolitana de São Paulo tem controle externo, não me parece ser essa a realidade de todo o país, de todos os municípios. Temos, por exemplo, a polícia militar com controle externo expressamente previsto e exercido pelo Ministério Público; não é o caso, pelo menos em regra, das guardas civis metropolitanas. Temos, por exemplo, a polícia militar com controle externo expressamente previsto e exercido pelo Ministério Público não é o caso, pelo menos em regra, das guardas civis metropolitanas. As guardas municipais, na minha compreensão, exercem poderes de polícia sui generis, podendo desempenhar atividades de vigilância e realizar determinadas intervenções apenas no que se referir à salvaguarda do patrimônio público do município em face de eventuais perigos.”³³
[Grifo nosso]

As atividades dos guardas municipais, conforme definido no RE 608.588/SP, não guardam similitude concreta com aquelas desenvolvidas pelas carreiras mencionadas no art. 144 da Constituição Federal. Os guardas podem realizar ações de segurança urbana, policiamento ostensivo e comunitário, eles estão expressamente vedados de exercer atividade de polícia judiciária, o que marca uma diferença substancial em relação aos policiais propriamente ditos. Revela-se imprescindível reconhecer que a definição das atribuições concretas das guardas municipais insere-se no âmbito da discricionariedade legislativa e administrativa dos entes federativos, cabendo ao Judiciário apenas o controle de legalidade e constitucionalidade dos atos praticados.

³² STF. Plenário. RE 608.588/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 20/02/2025.

³³ STF. Plenário. RE 608.588/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 20/02/2025.

Considerando que, até este ponto, foram diversas as referências aos conceitos de policiamento ostensivo, preventivo e comunitário, faz-se necessário apresentar, a seguir, distinções fundamentais entre esses modelos de atuação, a fim de evitar interpretações equivocadas quanto às suas finalidades e competências:

Entende-se o policiamento ostensivo como aquele que, com o próprio nome diz, é o mais visível possível. É a modalidade de emprego da força policial em atividades de segurança pública, desenvolvida estrategicamente para gerar impacto visual e propiciar efeito dissuasivo – é a presença visível de agentes de segurança devidamente caracterizados, com fardamento, equipamento e viaturas; tem função clara de prevenção e repressão. O policiamento dito “preventivo” é aquele que visa evitar medidas de profilaxia do crime. Já o policiamento “comunitário”, intimamente relacionado com o preventivo, leva em conta as principais reivindicações da comunidade, como por exemplo, a falta de iluminação pública e outros aspectos que, embora não necessariamente do âmbito da segurança pública, impactam o setor.”³⁴ [Grifo nosso]

Mesmo após o reconhecimento das guardas no policiamento ostensivo e preventivo, pelo STF, na ADPF 995/DF, o Superior Tribunal de Justiça não alterou sua posição diante da Corte, segue decidindo que a Guarda Municipal não possui competência para exercer atribuições próprias das Polícias Civil e Militar, devendo sua atuação restringir-se exclusivamente à proteção de bens, serviços e instalações municipais. Vejamos algumas decisões:

23

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. BUSCA PESSOAL REALIZADA POR GUARDA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE VISUALIZAÇÃO PRÉVIA DE SITUAÇÃO DE FLAGRANTE DELITO DURANTE O PATRULHAMENTO URBANO. SITUAÇÃO FLAGRANCIAL VERIFICADA TÃO SOMENTE APÓS A EXECUÇÃO DA BUSCA PESSOAL. AUSÊNCIA DE CORRELAÇÃO ENTRE A BUSCA E A PROTEÇÃO DE BENS E SERVIÇOS MUNICIPAIS. DESVIO DE FUNÇÃO CONFIGURADO. NULIDADE. ILICITUDE DAS PROVAS DERIVADAS. ABSOLVIÇÃO QUE SE IMPÕE. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Por ocasião do julgamento do HC n. 830.530/SP a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça (Rel. Ministro Rogerio Schietti, DJe 4/10/2023) consolidou a interpretação da Corte sobre a atuação das guardas municipais, especialmente no que concerne à realização de busca pessoal por tais agentes, e apresentou como conclusões, entre outras, que: [...] “16. Ao dispor, no art. 301 do CPP, que “qualquer do povo poderá [...] prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”, o legislador, tendo em conta o princípio da autodefesa da sociedade e a impossibilidade de que o Estado seja onipresente, contemplou apenas os flagrantes visíveis de plano, como, por exemplo, a situação de alguém que, no transporte público, flagra um indivíduo subtraindo sorrateiramente a carteira do bolso da calça de outrem e o detém. Distinta, no entanto, é a hipótese em que a situação de flagrante só é evidenciada depois de realizar atividades invasivas de polícia ostensiva ou investigativa, como a busca pessoal ou domiciliar, uma vez que não é qualquer do povo que pode investigar, interrogar, abordar ou revistar seus semelhantes. [...]” 18. Da mesma forma que os guardas municipais não são equiparáveis a policiais, também não são cidadãos comuns, de modo que, se, por um lado, não podem realizar tudo o que é autorizado às polícias, por outro, também não estão

³⁴ STF. Plenário. RE 608.588/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 20/02/2025.

plenamente reduzidos à mera condição de 'qualquer do povo'. Trata-se de agentes públicos que desempenham atividade de segurança pública e são dotados do importante poder-dever de proteger os bens, serviços e instalações municipais, assim como os seus respectivos usuários [...].³⁵

Os guardas municipais ocupam um lugar singular na segurança pública: não detêm a plenitude de poderes das polícias, mas também não se reduzem à condição de cidadãos “comuns”. São servidores públicos, agentes cujo dever de proteger bens, serviços e pessoas confere à sua atuação relevância e dignidade próprias, traduzindo-se em um compromisso concreto com a ordem e o bem-estar da comunidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, e tendo como ponto de partida a principal ordem jurídica brasileira – Constituição Federal de 1988 – somado à grande parte da doutrina que se debruça sobre o tema, o poder político democrático apesar de recusar-se aceitar a instituição de uma “Polícia Municipal”, deixou aberta a possibilidade aos Municípios.

Por outro lado, as decisões jurisprudências fortaleceram a atuação comunitária das guardas ao longo dos anos, promovendo uma lógica de segurança cidadã que estimula a cooperação entre os entes federativos. Mas, como diz o jargão popular “na teoria é lindo, na prática é outra”, a demanda apresenta desafios práticos e impactos relevantes na estrutura organizacional, gerando conflitos de atividades na rotina diária, sobreposição de funções, confusões de responsabilidades e dificuldades na definição de competências, o que pode comprometer não só a eficiência da guarda municipal, como a própria eficácia dos demais órgãos da segurança pública. A deliberação legislativa é urgente, considerando as previsões constitucionais, as especificidades locais e um planejamento regulatório e financeiro.

A conscientização do corpo funcional das guardas, continuidade na percepção e proximidade com a comunidade local, pois é na proteção de bens, serviços e pessoas que se mede sua relevância. É exatamente por essa singularidade que qualquer tendência à militarização deve ser enfrentada com firmeza crítica. Transformar guardas municipais em meros prolongamentos das forças policiais seria negar sua essência, corroer a confiança da população e apagar o caráter cívico e comunitário que lhes confere legitimidade. A verdadeira força de uma guarda municipal não reside no armamento ou na imposição da lei, mas na capacidade de atuar com equilíbrio, sensibilidade e compromisso social, preservando a

³⁵ STJ. 6ª Turma. AgRg 2023/0196652-2 no HC 829712/SP, julgado em 27/08/2025.

segurança sem perder a humanidade que torna sua presença indispensável à organização urbana. Militarizá-las é arriscar que se tornem instrumentos de controle, quando deveriam ser agentes de proteção e aproximação, lembrando sempre que a autoridade mais poderosa é a que se sustenta no respeito e na confiança da comunidade.

Embora se reconheça o potencial da “PEC da Segurança” ser aprovada com brevidade, nesse momento, devido às operações policiais ocorridas na cidade do Rio de Janeiro, o projeto levantado pelo Governo Federal promete impactos positivos no ambiente da segurança pública no Brasil, percurso que deve ser realizado com cautela. As escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem invalidar e/ou desvirtuar o que realmente foi decidido pelo Poder Judiciário. Para que tais efeitos se concretizem, diversos desafios precisam ser enfrentados.

Além dos debates que se desenrolarão no Congresso, será imprescindível avançar na estruturação da arquitetura institucional e do modelo de governança do SUSP, definindo com precisão seu funcionamento, a matriz de responsabilidades entre os órgãos e demais elementos essenciais à operacionalização do sistema. Tal cuidado torna-se ainda mais relevante no contexto contemporâneo, marcado pela ampla circulação de informações equivocadas e pela desinformação que atinge grande parcela da sociedade.

25

Por fim, como alerta outro jargão popular, “o óbvio precisa ser dito”: quanto mais claras, objetivas e detalhadas forem as normas, maior será a probabilidade de se preservar a fidelidade aos objetivos propostos, minimizando interpretações distorcidas e desvirtuamentos na implementação do sistema.

REFERÊNCIAS

BRASIL, lei nº 13.675/2018, O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm> acesso em 14.08.25.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno, ADPF 995-DF Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/08/2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>>. Acesso em: 25/08/2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STF. Plenário. RE 608.588/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 20/02/2025. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3832832&numeroProcesso=608588&classeProcesso=RE&numeroTema=656>>. Acesso em: 18/10/2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STF. Plenário. ADI 2575/PR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 24/6/2020. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo983.htm>>. Acesso em 18/10/2025.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. STJ. 6ª Turma. REsp 1977119-SP, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 16/08/2022. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(%27RESP%27%20INPATH\(CLAS\)%20AND%20%271977119%27%20INPATH\(NUM\)\)%20OR%20\(\(%27RESP%201977119%27\)%20INPATH\(SUCE\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=(%27RESP%27%20INPATH(CLAS)%20AND%20%271977119%27%20INPATH(NUM))%20OR%20((%27RESP%201977119%27)%20INPATH(SUCE))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em: 18/10/2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STF. 2ª T., ARE 639337 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 23/08/11. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiaStf/anexo/ARE639337ementa.pdf>>. Acesso em: 28/07/2025.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. História do Controle da Constitucionalidade das Leis no Brasil: Percursos do Pensamento Constitucional no Século XIX (1824-1891). 1ª ed. Almedina Brasil: São Paulo/SP, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discurso Ulisses Guimarães na Promulgação da Constituição Federal de 1988. Youtube, 06/10/2023. Disponível em: <m.youtube.com/watch?v=B-KYyLSJ3mY>. Acesso em: 07/10/2025.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> acesso em 14.08.25. 26

FIGURA 1, fonte: <https://www.instagram.com/reel/DGi_AaNJuPX/?igsh=dG5reXl4ajBkN2Np>. Acesso em: 24/10/2025.

FIGURA 2, fonte: <<https://www.instagram.com/reel/DHDcnHgNMoi/?igsh=eXplZjZneXBpbTh6>>. Acesso em: 24/10/2025.

FIGURA 3, fonte: <<https://www.instagram.com/reel/DPkNZCkDkT-/?igsh=MXVnZTBwZHliZjFl>>. Acesso em: 24/10/2025.

FIGURA 4, fonte:

<<https://www.instagram.com/reel/DHswB2ousYO/?igsh=MWg5amszYnR3cnQwdw==..>> Acesso em: 24/10/2025.

LENZA, Pedro; Direito Constitucional Esquematizado; 20ª ed. Saraiva: São Paulo/SP, 2016.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 27ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MASSON, Nathalia; Manual de Direito Constitucional; 9ª ed. JusPodivm Salvador/BA, 2021.

MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição Federal de 1937. s/ed. Irmãos Pongetti, Rio de Janeiro/RJ, 1938.

MOARES, Alexandre. Direito Constitucional. 41ª ed. Atlas, Barueri/SP, 2025.

NOVELINO, Marcelo; Constituição Federal para Concursos. 11ª ed. JusPodivm: Salvador/BA, 2020.

PADILHA, Rodrigo. Direito Constitucional. 6ª ed. Forense; MÉTODO, São Paulo/SP: 2020

SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. Ed. Malheiros: São Paulo/SP, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.